



# **PROGRAMA DE GOBIERNO 2006-2011**

## **CONCERTACIÓN DESCENTRALISTA**

Alianza del Partido por la Democracia Social-Compromiso Perú  
y el Partido Movimiento Humanista Peruano.

**COMISIÓN DE PROGRAMA**

**5 de Enero del 2006**



## Presentación

La *Concertación Descentralista* presenta en este documento su **Programa de Gobierno** para el periodo 2006-2011. El documento se divide en dos partes principales. En la **primera parte** presentamos nuestra visión programática común y los compromisos específicos de gobierno para cada uno de los 13 temas centrales del programa de la *Concertación Descentralista*. La **segunda parte** presenta el desarrollo completo del **Programa de Gobierno** en base a tres ejes centrales: las propuestas para invertir más y mejor en nuestra gente, el programa de transformación económica con descentralización, adecuado manejo ambiental y equidad; y la reforma institucional.

## Los retos para un gobierno de la Concertación Descentralista

Entramos a la vida política conscientes de que nuestro país necesita resolver de manera urgente sus **problemas más graves**, los que no han sido enfrentados de forma adecuada por ninguno de los seis gobiernos anteriores. Los índices de pobreza, desde que ésta se mide en el país prácticamente no han variado, y durante los últimos 20 años la pobreza ha sido uno de los fenómenos más estables de nuestra sociedad, con la mitad de familias peruanas en condición de pobres y un quinto en condición de extrema pobreza. Cada año, cientos de miles de jóvenes ingresan al mercado laboral, con bajas probabilidades de encontrar un empleo formal digno y adecuadamente remunerado. Miles de ellos deciden dejar el país, o lo que es peor, volcarse a actividades ilegales.

Nuestro crecimiento económico es extremadamente **centralista, errático y dependiente**, con una precaria base social y tecnológica, donde la distribución del ingreso no mejora en épocas de crecimiento y empeora en épocas de crisis. El grado de **exclusión** económica y social de enormes sectores de la sociedad peruana ha sido creciente, mientras que seguimos degradando nuestros recursos naturales y biológicos sin mayor consideración por las futuras generaciones. En suma, no hemos sabido enfrentar nuestros retos básicos del desarrollo.

Consideramos que nuestra falla central se ubica en la **carencia de instituciones políticas, sociales y económicas** que promuevan el desarrollo sostenible de nuestra economía y garanticen derechos elementales a cada peruano. No hemos podido construir un sistema político que incentive la participación ciudadana en la vida política nacional, exprese los intereses de quienes representa y rinda cuentas sobre su accionar. Tampoco hemos podido generar un Estado moderno y eficaz, con funcionarios competentes en las áreas críticas del desarrollo, ni hemos podido instaurar instituciones económicas que promuevan el desarrollo descentralizado y responsable de nuestro territorio, la innovación y las inversiones de largo plazo.

## Las tres prioridades de nuestro Programa de Gobierno

Tenemos tres prioridades centrales en nuestro Programa de Gobierno para el periodo 2006-2011: **descentralizar** profundamente el poder y la economía, construir una **red de protección social** efectiva para todos los peruanos y fortalecer y expandir nuestras **potencialidades** sociales y territoriales en un mundo competitivo. Estas tres prioridades requieren una profunda reforma institucional, la que sigue siendo parte central de nuestra propuesta programática más amplia como se verá en la segunda parte de este documento.

La primera prioridad y tema transversal de nuestro Programa de Gobierno es la **descentralización**, que consideramos nuestro proyecto político más ambicioso y de largo plazo de la *Concertación Descentralista*. Nos proponemos cambiar radicalmente nuestro mapa político y económico en los próximos veinte años, haciendo que diversas provincias y regiones en costa, sierra y selva se conviertan en espacios de dinamismo económico y social, compitiendo en igualdad de condiciones por atraer la inversión y las consecuentes posibilidades de generar empleo y mayores ingresos tributarios en su propio ámbito.

En esta nueva configuración, las decisiones que más afectan a la población, como salud, educación, seguridad y pequeña infraestructura rural, estarán lo más cerca posible de la gente, como en las provincias y en los distritos. En particular, haremos que las **provincias** sean las unidades básicas para el planeamiento del desarrollo territorial descentralizado, encargándoles la provisión y gestión de la infraestructura económica y el desarrollo productivo local. Otras decisiones sobre planificación de territorio en mayor escala y políticas de competitividad deberán tomarse en el ámbito de las regiones. Nuestro estado nacional deberá concentrarse en las relaciones internacionales, la planificación del desarrollo y el orden interno. Este nuevo país nacerá de una estrecha colaboración entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, y con una práctica democrática de discusión y respeto a las opiniones e ideas de la gente sobre el tipo de regiones que quieren conformar.

En segundo lugar, atacaremos la falta de un sistema elemental de **protección social**, de educación y de salud, que otorgue igualdad de oportunidades a nuestros niños y jóvenes, y que mejore nuestro capital humano. La vida de la mayoría de peruanos está marcada por profundos procesos de exclusión, de desesperanza e inseguridad. Al 50% que ya vive en pobreza, se le agrega un 20% adicional que está en riesgo permanente de caer otra vez en la pobreza por enfermedad, por robos menores o por desastres naturales, haciendo que siete de cada diez personas necesiten de una red mínima de protección social que les permita salir de manera definitiva y sostenible de la pobreza.

Es por esto que una de las prioridades centrales de nuestro Programa de Gobierno es construir paciente pero firmemente una **red de protección social** de carácter universal, asegurando que en los próximos diez años la mayor parte de peruanos y peruanas tengamos la certeza de que tendremos apoyo para vencer la pobreza de manera permanente y ofrecerle un mejor futuro a nuestros hijos. Esto exige **cambiar**

**profundamente al Estado** y a las políticas públicas de educación, salud, nutrición infantil y seguridad ciudadana. Creemos que esta será la mejor base para eliminar la exclusión y la pobreza endémica en nuestra población. Es, por eso, una de nuestras principales apuestas de gobierno.

Pero aumentar la seguridad de la gente no tiene solamente un fin social si no también económico. Las políticas de los últimos quince años han tendido a mirar a la pobreza como una limitante de carácter social, sin ver ni valorar que cada propiedad familiar y comunal en la ciudad y el campo generan y transmiten importantes conocimientos productivos y de manejo sostenible de los recursos naturales. Nuestro enfoque privilegia, por el contrario, las **potencialidades** de la gente, y valoramos profundamente su capacidad emprendedora familiar y juvenil que han edificado cada nueva ciudad y cada red de servicios básicos en las capitales del país.

Nuestra propuesta está orientada a lograr que todos los peruanos y peruanas desplieguen sus **potencialidades** como herederos de una cultura y valores apreciados en todo el mundo. Sobre estos valores y cultura es que proponemos construir una relación económica más justa y equilibrada entre nuestros espacios territoriales y del Perú con el resto del mundo, haciendo de “lo peruano” una marca de orgullo, única y apreciada en todas partes. Los peruanos debemos aprender a prosperar sobre la base de nuestra riqueza y posibilidades de un vasto y diverso territorio, y compitiendo en los mercados más exigentes del planeta. Esto requiere también de un **Estado distinto**, que sea capaz de intervenir en forma selectiva para promover actividades con mayor potencial e impacto en empleo y productividad, y que se sustente en procesos de planificación estratégica y alianzas con el sector productivo para el logro de metas colectivas de largo plazo.

## **Un equipo de gobierno solvente y con experiencia**

El equipo de trabajo para la preparación de este Programa de Gobierno está integrado por profesionales de diversas especialidades y con amplia experiencia en sus ámbitos respectivos. El equipo central ha sido coordinado por **Eduardo Zegarra** con una Comisión Central de Programa conformada por **Jaime Johnson, Gustavo Guerra-García, Óscar Ugarte, Francisco Sagasti, Manuel Dammert, Héctor Chunga y Tomás Gutiérrez**. La Comisión tiene como secretario técnico a **Gustavo Gutiérrez Perea**. Adicionalmente, se ha contado con expertos en los diversos temas económicos, de reforma institucional, de políticas sociales, productivas y de infraestructura, los cuales se detallan en la sección siguiente.

Queremos señalar que lo que proponemos en este Programa de Gobierno no se basa solamente en las importantes ideas y aportes de este completo equipo profesional de la *Concertación*, si no también en una demostrada **capacidad de gestión** de nuestros líderes políticos.

Nuestra candidata presidencial, **Susana Villarán**, tiene una gran experiencia en la gestión pública y de trabajo con organizaciones sociales y de la sociedad civil. Fue

**una de las creadoras del Programa de Vaso de Leche** y trabajó con Alfonso Barrantes en la Alcaldía de Lima. Fue también una **exitosa ministra de la Mujer** en el Gobierno de Transición. En su paso por este Ministerio, creó las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, el Plan Nacional de Violencia contra la Mujer e impulsó la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, entre otras obras para la gente, con la gente. Participó en la Reforma Policial y fue la primera **Defensora de la Policía Nacional**, trabajando activamente con los comités distritales de seguridad ciudadana en varios distritos del país. Además, tiene vasta experiencia internacional ya que ha sido una de los siete miembros (la quinta mujer en cuarenta y seis años) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

Por su parte **Nery Saldarriaga**, enfermera, profesora universitaria, trabajadora por los derechos de los niños y niñas, es candidata a la primera vicepresidencia por *Concertación Descentralista* y representante del PMHP. Nery Saldarriaga lidera, junto a Yehude Simon, **el gobierno regional más exitoso y de mayor reconocimiento en la actualidad**. Y **Carlos Paredes**, del Movimiento Ayllu, quien es candidato a la segunda vicepresidencia en nuestra plancha, una experiencia exitosa de superación de la pobreza con desarrollo familiar campesino, democracia participativa en 60 de los distritos del Cusco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho con reformas integradas basadas en desarrollo de capacidades en seguridad alimentaria, salud, educación, agroecología.

Tenemos en nuestras filas también líderes sociales y regionales como **Pedro Camino** en Piura, **Vladimiro Huaroc** en Junín, **Ángel López** en Ucayali, **José Reátegui** en Ancash y el ya mencionado **Carlos Paredes** en Cusco, entre otros. El equipo que preparó nuestro Programa de Gobierno tiene así un sólido respaldo profesional, político y social, y sobre todo, está conformado por gente honesta, capaz y con valores profundamente democráticos.

## **Nuestra visión es de esperanza desde una nueva política**

La *Concertación Descentralista* no es meramente una alianza electoral. La *Concertación Descentralista* aglutina a dos organizaciones políticas nacionales, el **Partido por la Democracia Social** y el **Partido Movimiento Humanista Peruano**, pero además a varios movimientos y partidos regionales como **CONREDES** de Junín, **MIR-Ancash Unido** de Ancash, **Perú Libre y Soberano** de Puno, **Movimiento de Acción y Desarrollo San Juanino de Loreto**, **Movimiento cívico popular de Alto Amazonas**, y el **Movimiento Autogobierno Ayllu en Cusco**, además de un buen número de grupos, militantes y simpatizantes a nivel nacional. Nuestra alianza tiene una sólida base programática reflejada en este Programa de Gobierno. Creemos que nuestra clase política tradicional no ha sabido hasta ahora percibir que existe una nueva **política emergente** desde el interior del país, que busca representar a enormes sectores sociales hoy carentes de poder y capacidad de decisión sobre su destino. En



la Concertación nos sentimos parte de estos sectores y **territorios emergentes**, buscando un espacio legítimo en la política y en el poder.

En la *Concertación Descentralista* creemos que los peruanos y peruanas sí somos capaces de enfrentar nuestros **retos del desarrollo** con equidad en base a la toma de conciencia la disciplina y la acción colectiva. Sin ir muy lejos, en la década pasada fuimos capaces de derrotar a uno de los movimientos terroristas más sangrientos del mundo, y recuperar la democracia de las trampas del fujimontesinismo, uno de los regímenes más corruptos y autoritarios que nos ha tocado vivir. Igualmente, en los últimos cuatro años venimos forjando un crucial proceso de descentralización, pese a escasa voluntad política del gobierno de Toledo y sus resistencias a dismantelar el poder centralista por intereses de corto plazo.

También debemos estar orgullosos de haber empezado a saldar deudas con una época nefasta de violación de derechos humanos por parte de los grupos terroristas y el Estado a través del llamado a la conciencia de la **Comisión de la Verdad y Reconciliación**, cuyas recomendaciones hacemos nuestras. Tampoco debemos dejar de mencionar como acto esperanzador el esfuerzo notable de nuestras diversas fuerzas políticas para construir una visión común de país en torno al **Acuerdo Nacional**, muchos de cuyos aportes son recogidos por nuestra propuesta programática que hoy presentamos al país.

Por todas estas razones, hoy te invitamos con renovado entusiasmo a ser parte de este **proyecto progresista y esperanzador**, y te invitamos con la profunda convicción de que es posible tener un mejor destino para nuestro país y para nuestros hijos. Llamamos a todos y a todas a participar en la política para transformarla, para poner el poder al servicio de nuestros mejores sueños e ideales. Te esperamos con los brazos abiertos para el compromiso de aplicar este Programa de Gobierno con el mejor equipo y las mayores posibilidades de éxito.

**Lima, 5 de enero del 2006**



## **Equipo de Programa de Gobierno de la Concertación Descentralista**

**Jefe de Programa de Gobierno:** Eduardo Zegarra Méndez.

**Comisión Central de Programa de Gobierno:** Jaime Johnson, Gustavo Guerra-García, Óscar Ugarte, Francisco Sagasti, Manuel Dammert, Héctor Chunga y Tomás Gutiérrez.

**Secretario Técnico del Equipo de Programa:** Gustavo Gutiérrez.

**Comité de Coordinación de Programas Regionales:** Carlos Paredes, Vladimiro Huaroc y José Reátegui.

## **Responsables de Comisiones Nacionales de Programa de Gobierno**

### **Temas Institucionales:**

**Reforma del Poder Ejecutivo:** Jaime Johnson

**Política Anticorrupción:** Tomás Gutiérrez

**Reforma Constitucional y Poder Legislativo:** Francisco Guerra-García

**Derechos Humanos:** Vladimiro Huaroc

**Descentralización:** Manuel Dammert

**Política Medio Ambiental, Recursos Naturales y Áreas Protegidas:** Amalia Cuba.

**Política de Seguridad Ciudadana y Defensa:** Gino Costa

**Justicia:** Fabrizio Orozco

**Relaciones exteriores:** Farid Kahatt

### **Temas Productivos**

**Política de Innovación:** Francisco Sagasti

**Ciencia y tecnología:** Gisella Orjeda

**Política Agraria:** Eduardo Zegarra

**Pequeña Empresa:** Manuel Salazar

**Política Minera:** Fernando Medina

**Desarrollo Rural:** Carlos Paredes

**Pueblos Indígenas y Afroperuanos:** Alfredo Prado

**Política de Promoción de Comunidades Campesinas:** Alfredo Caferatta.

**Política Comercial y Turística:** Jack Ángeles

## Temas de Infraestructura

**Transportes:** Gustavo Guerra-García.

**Energía:** Jose Carlos Machicao.

**Telecomunicaciones:** José Távora

## Temas Sociales:

**Educación:** Carmen Tacayama

**Salud:** Oscar Ugarte

**Política Poblacional:** Liliana Larosa

**Juventudes:** Zoila Reátegui

**Equidad de Género:** María Isabel Gonzales

**Vivienda y Saneamiento:** Héctor Chunga.

**Laboral:** Fabrizio Orozco

**Prevención de la violencia y de la salud mental:** Rolando Pomalima

**Promoción del Capital Social:** Maritza Paredes

## Política Económica:

**Macroeconomía:** Luis Guiulfo

**Política Fiscal e Inversión Pública:** Ismael Muñoz

**Inversión Privada:** Cecilia Balcázar.

**Competitividad:** José Carlos Orihuela

**Promoción de la Competencia y defensa del consumidor:** Javier López

## PARTE I

### LOS COMPROMISOS CENTRALES DEL GOBIERNO DE CONCERTACIÓN DESCENTRALISTA

#### 1. Compromiso decidido con la descentralización.

*Concertación Descentralista* se compromete con un desarrollo descentralizado que se apoye en una firme alianza entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Nuestras propuestas por un desarrollo descentralista en el país atraviesan todo nuestro programa. Para un desarrollo descentralizado coherente proponemos:

- Que el Gobierno Nacional retenga y perfeccione las competencias sobre política y estabilidad macroeconómica, defensa y soberanía nacional, seguridad interna y ciudadana, políticas multisectoriales, y políticas sectoriales para el desarrollo productivo descentralizado.
- Que los gobiernos regionales asuman principalmente las competencias y tareas referidas al acondicionamiento del territorio, la competitividad, la inversión y el empleo a generarse a nivel de todas las regiones del país; y asuman decisiones de políticas públicas para el desarrollo económico y social de sus regiones.
- Que los gobiernos locales ejerzan principalmente las competencias y tareas relacionadas con la promoción de la equidad, la igualdad de oportunidades, la gestión de los programas sociales, la seguridad ciudadana y la gestión del medio ambiente.

Nuestro gobierno relanzará el proceso de formación de regiones fomentando la participación ciudadana y asignando los recursos necesarios e incentivos tributarios para promover la integración armónica y democrática de departamentos en regiones más fuertes y competitivas. Nuestra alianza asume la responsabilidad histórica de darle a las regiones mayor peso económico y político frente al asfixiante centralismo, ampliando sus responsabilidades de decisión, frente a los desafíos de su desarrollo. Nos comprometemos a profundizar el proceso de descentralización respetando la gradualidad pero con la necesaria firmeza para trasladar competencias, capacidades y recursos a los gobiernos regionales y municipales de manera equitativa.

Para fortalecer a las regiones desde sus bases planteamos que las provincias sean unidades de planeamiento y programación del desarrollo territorial descentralizado, dotándolas de capacidades para encargarse del desarrollo de la infraestructura económica urbana y rural y la transformación productiva local. En el ámbito político, planteamos convertir a los ámbitos provinciales en distritos electorales para una representación justa y democrática en el Congreso de la República.

- a. Aplicaremos un agresivo Plan de Capacitación dirigido a funcionarios del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales. Su ejecución requerirá la coordinación interinstitucional y la participación de distintos sectores y entidades públicas en los temas de desarrollo económico territorial y gestión pública descentralizada. Una prioridad absoluta será la capacitación en planificación, proyectos de inversión pública y privada de alcance regional y local.
- b. Relanzaremos la transferencia de proyectos, competencias y funciones desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales sobre la base de una radical voluntad política, pero a la vez apoyada en una estrategia ordenada y gradual. A partir de un enfoque basado en la demanda de los propios gobiernos regionales y municipalidades, adecuaremos el actual Sistema de Acreditación, poniendo el énfasis, más que en los procedimientos, en el desempeño y en los resultados de la gestión descentralizada. La transferencia se realizará en base a un plan de mediano plazo concertado entre los niveles de gobierno dando prioridad a los programas y proyectos de lucha contra la pobreza y la exclusión y de promoción de las potencialidades territoriales
- c. Llevaremos a cabo una profunda descentralización fiscal que establezca una participación creciente de regiones y localidades en la recaudación del Impuesto a la Renta. Propiciaremos que el domicilio fiscal de las empresas sea fijado en la región donde se desarrollan sus actividades. En los próximos cinco años los gobiernos regionales alcanzarán a ejecutar el 25% y los gobiernos locales el 20% del Presupuesto Nacional. Esto significa que los gobiernos descentralizados en su conjunto, manejaran el 75% del gasto público no financiero y no previsional del Estado. Promoveremos criterios de compensación y equidad en la asignación de los recursos del canon y regalías, propugnando la solidaridad regional de modo que parte de estos recursos se destinen a las localidades más pobres de cada región.
- d. Potenciaremos decididamente a las Juntas de Coordinación Interregional constituidas por los gobiernos regionales vecinos, bajo la Ley de Incentivos para la formación de Regiones. Proponemos que los departamentos que han constituido Juntas perciban el 25% de lo recaudado en sus territorios por concepto de IGV, Impuesto a la Renta e ISC; y tengan acceso preferente a los recursos del FIDE para proyectos y programas de carácter inter-departamental. Promoveremos la formación de mancomunidades municipales para la gestión de recursos y proyectos comunes y la mejora en la calidad de los servicios a la población.
- e. Ampliaremos significativamente el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, con recursos del Tesoro y de la cooperación externa, para convertirlo en un efectivo instrumento de promoción del desarrollo territorial. Como parte del FIDE crearemos un fondo específico para el financiamiento de estudios de preinversión de proyectos estratégicos de alcance regional.

- f. En el marco de una mejora y fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) impulsaremos firmemente su descentralización y adecuación a las necesidades de los gobiernos regionales y locales a fin de impulsar, además de obras de infraestructura, proyectos de formación de capital humano, innovación y promoción de oportunidades en las regiones y localidades.
- g. En el marco de la implementación del sistema de planeamiento estratégico del Estado fortaleceremos las gerencias de planificación y presupuesto de los gobiernos regionales y las oficinas de planificación de las municipalidades provinciales, otorgándoles las capacidades y atribuciones necesarias para una gestión eficiente y concentrada del ciclo planificación-presupuesto-programación de inversiones con vistas al desarrollo territorial en escala regional y local
- h. Haremos de las provincias unidades de planeamiento y programación del desarrollo descentralizado, para que asuman la provisión y gestión de la infraestructura económica urbana y rural y la transformación productiva local con impacto en la inclusión social y en la promoción de las potencialidades territoriales.
- i. Fortaleceremos el funcionamiento de los Comités de Coordinación Regional (CCR) y los Comités de Coordinación Local (CCL) como instancias con capacidad de articular el conjunto de espacios e iniciativas de participación ciudadana existentes en regiones y localidades.
- j. Desarrollaremos programas de capacitación dirigidos a organizaciones de pequeños productores urbanos y rurales en la formulación y gestión de proyectos productivos orientados al mercado.
- k. Apoyaremos la delegación de la administración de servicios locales a las organizaciones comunales, favoreciendo su acceso a recursos públicos a través de los presupuestos participativos.
- l. Impulsaremos el establecimiento de un porcentaje mínimo de votos para la elección de presidentes regionales, alcaldes y regidores, a fin de asegurar su legitimidad. Plantearemos que los consejeros regionales y regidores municipales sean elegidos con criterios de representación territorial, eliminándose el sistema actual que otorga mayoría al presidente regional o alcalde ganador de las elecciones.
- m. Plantearemos la creación de un Consejo de Coordinación Intergubernamental para la conducción política del proceso de descentralización. Este Consejo estará presidido por el Presidente del Consejo de Ministros e integrado por Ministros de Estado, Presidentes Regionales y representantes de los Alcaldes Provinciales y Distritales. En reemplazo del actual CND crearemos una Secretaría Técnica con rango viceministerial, y Comisiones Sectoriales de

Descentralización, responsables de la coordinación y conducción del proceso en sus ámbitos.

## **2. Reforma educativa y de salud para la protección de la próxima generación con niños y niñas sanos y educados, con capacidad de desarrollar plenamente su potencial humano.**

*Concertación Descentralista* se compromete con la equidad e igualdad de oportunidades para todos los peruanos y peruanas. Nos sentimos moral y políticamente comprometidos con la protección especial de la generación de niñas, niños y adolescentes peruanos que hoy se encuentran en situación de vulnerabilidad y riesgo; situación en la que uno de cada cuatro niños menores de cinco años se encuentra en situación de desnutrición crónica y tres de cada cuatro niños menores de dos años sufren de anemia. Nuestra alianza se empeñará en garantizar el destino de esta generación para lo que asegurará la reforma y ampliación de los servicios de salud y nutrición, la educación pública de calidad con criterios de equidad, dando prioridad a la educación inicial y primaria.

### **Protección de niñas y niños**

- a. Implementaremos acciones positivas para erradicar las peores formas de trabajo infantil
- b. Sancionaremos y prevendremos el maltrato infantil y adolescente
- c. Buscaremos prevenir y reducir sustancialmente el abuso sexual y erradicar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes
- d. Garantizaremos el acceso de todos a un plan básico de salud e implantar el seguro de salud obligatorio de aplicación progresiva que ofrezca diversos planes de salud de bajo costo y proteja a las familias de situaciones catastróficas. Los pobres extremos recibirán la cobertura del Estado
- e. Pondremos en marcha un Plan Nacional de Salud Mental en la prevención y atención de enfermedades que afectan particularmente a niños, niñas y adolescentes.
- f. Prevendremos y sancionaremos y el maltrato infantil y adolescente.
- g. Pondremos en marcha un programa especial de registro de la identidad y del reconocimiento de niños y niñas que permita en cinco años que ningún niño o niña peruanos se quede fuera del registro de nacimiento .

### **Salud**

- a. Abordaremos la salud del pueblo peruano como un derecho humano, para lo cual desarrollaremos y sentaremos las bases para una Política de Estado de largo plazo en Salud integradora e intersectorial, asumiendo la multiculturalidad y biodiversidad de nuestro país.
- b. Racionalizaremos e integramos todos los servicios públicos de salud (Sanidad FFAA, Policial, Essalud, MINSA, privados) en un solo sistema

- c. Tendremos como eje transversal de nuestra política en salud la Promoción y Prevención con la participación de las personas y las organizaciones sociales. Así como también la transversalización de la equidad de género en salud como núcleo para el cambio cultural, el cambio en la provisión de servicios, la medición de resultados y la asignación presupuestaria.
- d. Desarrollaremos un modelo de atención integral de la salud, con un enfoque integrador (acciones de salud y acciones de desarrollo socio económico y tecnológico), integración de acciones (promocionales, preventivas, recuperativas y rehabilitadoras), esfuerzos conjuntos (sectores, sociedad civil, comunidad, trabajadores de salud, familia y personas), concertación intra institucional e intersectorial.
- e. Atención prioritaria a la Salud Infantil en cuanto al crecimiento y desarrollo, prevención de enfermedades prevalentes de la infancia, la atención integral de salud (no sólo enfocada al daño) priorizando a las y los niños menores de 2 meses (esto se fundamenta en que el 60% de la mortalidad infantil menor de un año es expensa de los niños de 2 meses). Así como también a las y los niños menores de 5 años de las zonas de pobreza y extrema pobreza y de las comunidades nativas y alto andinas articulando su capital cultural en salud.
- f. Incrementaremos anualmente en 20% en el presupuesto público de salud en los próximos cinco años hasta que se duplique el nivel actual de gasto, sobre la base de reformas de los sistemas públicos de salud con énfasis en la calidad, la eficacia y la equidad;
- g. Ampliaremos de manera inmediata la cobertura y calidad de la atención integral a niños y niñas menores a 3 años a través del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) y Wawa Wasis hasta llegar, en cinco años, llegando a atender a 500,000 niños de madres pobres que trabajan fuera de su hogar;
- h. Reduciremos anualmente en por lo menos 5 puntos porcentuales la tasa de desnutrición aguda y de desnutrición crónica infantil en los próximos cinco años con programas nutricionales específicos orientados a esta población materno-infantil, con la activa participación de los padres y la comunidad en la vigilancia y monitoreo del estado nutricional de niños menores de dos años.
- i. Reduciremos a la mitad el número de accidentes mortales de tránsito.

## **Educación**

- a. Revaloraremos la escuela pública como espacio central de la formación de nuestros niños y niñas como ciudadanos con valores democráticos y con capacidades y saberes que le garanticen un empleo digno en el futuro;
- b. Consideramos a la escuela como espacio fundamental de ciudadanía, de integración social y lugar privilegiado para la innovación en la sociedad del conocimiento;
- c. Aumentaremos entre 10% y 20% anual el presupuesto público orientado al sector educación, asignando los recursos adicionales de preferencia a la educación inicial y primaria;
- d. El mayor gasto estará claramente articulado a mejoras en la calidad y equidad de la educación, donde los maestros deberán empezar a recibir remuneraciones atadas a su desempeño y en los próximos cinco años, por lo menos un 30% de la

- remuneración de los maestros deberá estar directamente asociada a su desempeño en función de resultados en los alumnos;
- e. Implementaremos el sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa de las escuelas, con participación social;
  - f. Daremos prioridad en la asignación de recursos a las 12,000 escuelas unidocentes en zonas rurales de nuestro país, donde los niños y niñas apenas reciben hoy 200 horas de clase al año;
  - g. Daremos prioridad en la asignación de recursos a las 12,000 escuelas unidocentes o multigrado en zonas rurales de nuestro país, donde los niños y niñas apenas reciben hoy entre 200 y 400 horas pedagógicas hasta lograr las 1,200 horas lectivas de clase al año;
  - h. La universalización de la educación inicial para niños entre 3 y 5 años será un derrotero de la política educativa.;
  - i. Reduiremos a la mitad la tasa de analfabetismo en zonas urbanas y rurales, con mayor atención a reducir el analfabetismo en las mujeres campesinas;
  - j. Dignificaremos la profesión docente y promoveremos la democratización del sindicato de maestros;
  - k. Relanzaremos un nuevo Ministerio de Educación que fije estándares de calidad y equidad y asegure la distribución de recursos hacia territorios en desventaja. Este Ministerio deberá dejar de decidir sobre contrataciones y nombramientos de maestros y maestras, y concentrarse en regular un sistema de incentivos para mejorar la gestión en términos de calidad y equidad
  - l. Le daremos autonomía y real capacidad de decisión y gestión a los directores de las escuelas y a los padres de familia que son los primeros interesados en la calidad de la educación de sus hijos.

### **3. Limpieza profunda de la corrupción en las instituciones públicas, promoción de una cultura de probidad y transparencia y de respeto a la autoridad y la ley.**

*Concertación Descentralista* combatirá decididamente la corrupción en todos los niveles. Promoverá una cultura de la ética, la solidaridad y la democracia, desterrando la cultura del privilegio; y propiciando políticas que premien el desempeño probo, transparente y responsable de las y los ciudadanos. Promoveremos la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. *Concertación Descentralista* instituirá la figura del Defensor del Elector, institución autónoma que recibirá y procesará denuncias de los ciudadanos en torno al comportamiento ético de nuestros militantes y de nuestras organizaciones políticas.

- a. Promoveremos una cultura de transparencia y rendición de cuentas para todos los funcionarios públicos con un sistema de incentivos y deméritos para promover buenas prácticas gubernamentales;
- b. Pondremos en práctica y de manera inmediata la legislación existente para la regulación del cabildeo (*lobbies*), buscando hacer transparente la relación entre interés público y privado. Todo funcionario de alto rango deberá publicar

semanalmente su agenda de reuniones con personas del sector privado en el ejercicio de sus funciones.

- c. Incorporaremos a todos los gobiernos locales y empresas públicas al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).
- d. Fortaleceremos y ampliaremos el Sistema Nacional Anticorrupción recuperando la iniciativa y combatiendo este flagelo en todos los periodos de gobierno anteriores al nuestro e incluyendo explícitamente el seguimiento de posibles casos de corrupción del propio gobierno vigente en el periodo 2006-2011;
- e. Reformaremos el código procesal penal para instaurar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, la acumulación de penas, la regulación del procedimiento de contumacia, y para asegurar la sanción efectiva de delitos de funcionarios públicos.
- f. Integramos y daremos autonomía al sistema nacional de defensa judicial del Estado e institucionalizaremos el sistema de veedurías ciudadanas.

#### **4. Promoción efectiva de los derechos humanos de todos y de todas. Combate firme a la impunidad.**

*Concertación Descentralista* nació en el Día Internacional de los Derechos Humanos. Se compromete a impulsar de manera decidida las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, su Plan Integral de Reparaciones y de reformas institucionales así como la política pública de derechos humanos, expresada en el Plan Nacional de Derechos Humanos, concertado a través de una amplia consulta nacional, sin exclusiones en materia de derechos sexuales y reproductivos y de las personas de diferente orientación sexual. Combatiremos la impunidad de los delitos de lesa humanidad y cumpliremos fielmente con las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos.

- a. Implementaremos las principales recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, incluyendo su Plan Integral de Reparaciones y de reformas institucionales.
- b. Diseñaremos e implementaremos una política pública de derechos humanos, expresada parcialmente en el actual Plan Nacional de Derechos Humanos el cual será completado con los temas excluidos referidos a derechos de las personas con diferente orientación sexual.
- c. Promoveremos programas afirmativos con enfoque de género, con medidas especiales orientadas a reducir brechas, y estableceremos principios transversales de equidad de género en todas las políticas públicas.
- d. Tipificaremos y estableceremos sanciones explícitas para acciones y medidas de discriminación de tipo racial, sexual o religiosa en las diversas actividades económicas y sociales del país.
- e. *Concertación Descentralista* ve necesario fortalecer la gobernabilidad democrática en lo político y en lo económico, estableciendo acuerdos y corresponsabilidades como gobierno. Por ello, hemos alcanzado a las diversas fuerzas y sus planchas presidenciales y a las organizaciones de la sociedad civil, de víctimas y afectados la propuesta de Pacto contra la impunidad y por la Paz.

## **5. Un Estado moderno, regulador, promotor de la inversión y del desarrollo económico y social.**

*Concertación Descentralista* afirma la necesidad de un Estado moderno, regulador y promotor de la inversión privada, a la vez que actor crucial en el desarrollo económico y social. Proponemos una nueva relación del Estado, con la sociedad civil y el mercado. Governaremos a través del planeamiento estratégico concertado que oriente las decisiones del desarrollo nacional, regional y local. Creemos en un Estado con funcionarios profesionalizados de carrera, honestos y adecuadamente remunerados de acuerdo a sus capacidades y méritos. Todas las instancias públicas estarán sujetas a procesos de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

### **Cambios constitucionales y de las normas de partidos y del sistema electoral**

- a. Reforma constitucional para establecer un nuevo conjunto de relaciones entre el Poder Ejecutivo, el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, así como entre el Presidente, el Primer Ministro y los ministros.
- b. Reforma constitucional para establecer un Congreso bicameral y un mejor balance de poder entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en todos sus niveles
- c. Reformaremos el sistema electoral para modificar los criterios de representación determinando circunscripciones electorales más pequeñas que permitan otorgarle efectiva representación a mayores sectores de la población del país, lo que posibilitaría mejorar la relación entre electores y sus congresistas
- d. Reformaremos las normas que impiden a los movimientos políticos regionales presentar listas de candidatos al congreso. De este modo lograremos que se devuelva un derecho consistente con el proceso general de la descentralización.
- e. Reformaremos las normas para permitir que los movimientos regionales inscritos de acuerdo a la ley de partidos y organizaciones políticas vigente, que representen más de las 2/3 partes de los departamentos del país, puedan establecer alianzas electorales que hagan posible la presentación de candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República
- f. Reformaremos la Ley de Participación y Control Ciudadanos para incorporar la revocatoria para congresistas, autoridades regionales y judiciales.

### **Reforma del Poder Ejecutivo**

- g. Fijaremos un tope máximo de 4 UITs mensuales a la remuneración por todo concepto de nuestras autoridades electas por voto popular, incluyendo al Presidente de la República, Congresistas, Presidentes Regionales y Alcaldes
- h. Homologaremos las remuneraciones de todo el personal de carrera del sector público, que deberán estar bajo un mismo sistema escalonado y transparente y diferenciando la función pública del servicio civil.

- i. Impondremos un tope máximo de 5 UITs mensuales para la máxima remuneración del sector público por todo concepto, con una graduación que refleje méritos y niveles de responsabilidad asumidos para los funcionarios públicos de carrera.
- j. Las remuneraciones de altos cargos de confianza y gran responsabilidad como de órganos reguladores y supervisores del aparato público serán fijados de acuerdo a las condiciones del mercado y bajo estrictos requerimientos de calificaciones profesionales apropiadas para las altas funciones asignadas;
- k. Instituiremos la gestión estratégica basada en resultados y cimentada en el planeamiento estratégico, la programación a base de objetivos específicos y metas anuales y permanente seguimiento y evaluación por indicadores de gestión.
- l. Fortaleceremos el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la que basada en el planeamiento concertado y las prioridades que surjan del mismo y del trabajo multisectorial asigne los recursos y la inversión pública. La PCM tendrá funciones claras en materia de planificación estratégica, asignándosele el manejo de la programación multianual y del presupuesto de la inversión pública, así como la del sistema nacional de inversión pública, ProInversión y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico;
- m. Fortaleceremos y ampliaremos las capacidades descentralizadas del Sistema Nacional de Inversión Pública, de tal forma que se asegure una evaluación técnica de los proyectos de inversión, un adecuado retorno social y su coherencia con las políticas y planes estratégicos.
- n. Impulsaremos los Presupuestos Participativos en todas las instancias nacionales, regionales y locales en donde se deciden asignaciones de recursos públicos;
- o. Propugnamos que el conjunto de organismos públicos descentralizados (OPDs) que cumplen funciones que no son adscribibles a un sector de actividad y cuya función es eminentemente técnica deberán convertirse en organismos centrales figura contemplada en la Ley del Poder Ejecutivo vigente y ser incluidos en un régimen autonómico cuyas autoridades sean designadas por el Poder Ejecutivo y ratificadas por el Congreso de la República por un período de cinco años, no renovables y removibles solo por falta grave de acuerdo a ley.
- p. Recuperaremos para los Ministerios la capacidad de gobierno (planeamiento estratégico, normatividad, asignación de recursos y fiscalización) transfiriendo las demás competencias y personal a los niveles descentralizados.
- q. Reordenaremos la estructura sectorial del Estado para integrar mejor las políticas sociales, ambientales y productivas y resolver los problemas de mayor complejidad que enfrenta el país.
- r. Desarrollaremos una política de servicio al ciudadano que reconstruya la relación de las instituciones públicas con la población, con un enfoque de satisfacción al cliente, mediante la reducción de trabas burocráticas, de trámites costosos, de colas y pérdidas de tiempo, y promueva el uso de tecnologías de información y comunicación y ventanillas únicas para la provisión de servicios en zonas alejadas.
- s. Implementaremos una Carrera Pública basada en la meritocracia, que abra las puertas a nuevos profesionales con vocación de servicio y permita transformar el empleo público en una opción de línea de carrera profesional de largo plazo, debidamente remunerada, digna y respetada.

- t. Se promoverá la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y se implementarán mecanismos de participación y control ciudadano a la gestión.

## **6. Manejo responsable de la economía, con sentido social y de desarrollo.**

Nuestra propuesta económica se orienta a una mayor y mejor integración a los mercados mundiales, sobre la base de políticas públicas internas que superen la reprimarización de la economía y den mayor valor agregado, integración regional, competitividad e inversión en desarrollo humano sustentable. *Concertación Descentralista* garantiza la estabilidad macroeconómica, pero va más allá, proponiendo políticas sectoriales activas que generen empleo digno, de transformación de recursos en productos de mayor valor agregado, articulen conglomerados sinérgicos, corredores económicos y territorios con mercados dinámicos. Afirmamos que la inversión privada es el eje central de la creación de empleo en el marco de normas promotoras del empleo digno y el respeto al medio ambiente.

En este marco, *Concertación Descentralista* se compromete a impulsar una decidida y efectiva lucha contra la pobreza. Para esto, implementaremos una red de protección social a través de políticas públicas universales en educación, salud, nutrición, seguridad ciudadana e infraestructura.

Consideramos viable y necesaria la inversión privada en industrias extractivas y de transformación en armonía con el desarrollo local y regional y el respeto del ambiente. Nuestro gobierno implementará una agresiva política ambiental la misma que tendrá prioridad en nuestra agenda de gobierno, fortaleciendo la autoridad ambiental.

### **Política macro-económica**

- a. Mantendremos la plena autonomía del Banco Central de Reserva, implementando una política monetaria y cambiaria que asegure la estabilidad económica del país y la competitividad del sector exportador nacional.
- b. Implementaremos una política fiscal con un rol contra-cíclico en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, de manera que se reduzca el impacto de *shocks* adversos sobre la economía y se permita la inversión social constante en las áreas prioritarias para el país y el desarrollo humano.
- c. Se establecerán una meta de déficit fiscal de 0.5% que en situaciones de crisis no deberá superar el 1.5% anual
- d. Se cumplirán las metas explícitas de inflación decididas por el Banco Central de Reserva;
- e. Nuestras Reservas Internacionales Netas no podrán ser inferiores a la suma de las importaciones de los últimos 15 meses.

- f. Reduiremos el coeficiente Deuda/PBI, que constituye un riesgo muy alto, basandonos en un crecimiento alto, aumento de las exportaciones y un endeudamiento responsable

### **Inversión social y productiva**

- a. Implementaremos una línea de crédito de US\$ 200 millones para financiar negocios rurales, usando las agencias del Banco de la Nación en todo el territorio nacional
- b. Resolveremos en forma prioritaria el problema de acceso a agua potable de medio millón de hogares pobres en los próximos cinco años a través de diversas estrategias: aumento en la inversión pública a razón de US\$ 50 millones anuales para ampliar las redes y plantas de tratamiento en las ciudades con mayores problemas de cobertura; atracción de inversión privada en agua y saneamiento en consenso con la población local y municipios en ciudades con mayor capacidad adquisitiva; y con apoyo técnico y subsidios a soluciones técnicas rápidas y costo-efectivas para resolver el problema de acceso al agua de la población suburbana sin conexión domiciliaria y con mayor vulnerabilidad.
- c. Impulsaremos un acuerdo nacional por la modernización despolitizada y eficiente de las empresas de saneamiento con las organizaciones laborales, usuarias del agua potable y agrarias, gremios empresariales y las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, y colegios profesionales.
- d. Instalaremos módulos básicos de centros familiares y comunales de seguridad alimentaria nutritiva, que permiten gozar de agua, pastos y crianzas las 52 semanas del año en 1,000 distritos de todo el país, con capacitación e implementación de tecnología rústica de bajo costo para siembra de semilla certificada con aprovisionamiento, conservación y uso sostenible de ojos de agua, manantes, puquiales, riachuelos, técnicas saludables de siembra y riego por aspersión.
- e. Daremos prioridad al programa PROCUENCA que concentra recursos de todos los sectores en función del mercado, la seguridad alimentaria y el manejo de las cuencas.
- f. Priorizaremos los presupuestos participativos locales y regionales en el trabajo productivo e investigación participativa productiva para generar valor agregado y autodependencia alimentaria, como relación sana frente a los otros patrones alimentarios promovidos por las agriculturas e industrias de otras partes del mundo.

### **Innovación y competitividad**

- a. En 5 años de gobierno situaremos al Perú de un puesto actual 75 a la posición 60 del *ranking* mundial del Índice Tecnológico del Foro Económico Mundial.
- b. Incrementaremos la participación de las exportaciones de bienes de alta y media tecnología en las exportaciones totales del 2.9% actualmente al 7.5% al 2011.
- c. Incrementaremos la inversión nacional en Investigación y Desarrollo como porcentaje del PBI de 0.1% a por lo menos 0.4% al 2006.
- d. Estableceremos en las diversas regiones una red de investigación científica y tecnológica conformada por profesionales e investigadores dedicados

específicamente a la innovación tecnológica en proyectos que se encuentran dentro de las áreas más promisorias antes indicadas. Serán fundamentales las ingenierías y la biotecnología. El uso de fuentes de cooperación internacional serán intensamente utilizadas en esta dirección

- e. Daremos mayor acento en la educación básica a la matemática y las ciencias e incentivaremos en la educación superior la formación profesional en las ingenierías y áreas de ciencia y tecnología, para eventualmente incursionar en la industria y exportación de conocimientos.
- f. Alentaremos a que las empresas nacionales inviertan en investigación y desarrollo de nuevos productos basados en innovaciones tecnológicas.

### **Política comercial**

- a. Implementaremos una estrategia realista de integración comercial con nuestros principales socios comerciales, con dos objetivos principales: la intensificación del comercio y la promoción de la inversión, tomando en cuenta las posibilidades de nuestra oferta exportadora en el corto, mediano y largo plazo, así como las restricciones no comerciales que los acuerdos de integración implican. Se plantean tres estrategias claramente diferenciadas:
  - Integración Multilateral: Comunidad Andina (CAN), Mercosur, Comunidad Sudamericana de Naciones, APEC, CAN-Unión Europea.
  - Negociaciones Bilaterales: TLC Perú-EEUU, TLC- Perú-China, TLC Perú-Chile, TLC Perú-México, TLC Perú-Canadá, entre otros.
  - Negociaciones en los Organismos Internacionales: Organización Mundial de Comercio (OMC).
- b. Estableceremos una política arancelaria con poca dispersión que debería reducirse progresivamente con un calendario previamente anunciado para dar tiempo a los productores nacionales para hacer los ajustes necesarios.
- c. Impulsaremos la integración regional para fortalecer nuestra fuerza negociadora frente a un proceso desigual de globalización.
- d. Pondremos en marcha un agresivo programa de promoción de exportaciones, sobre todo para los pequeños productores en el interior del país, ayudándolos a producir una amplia y variada gama de productos con alto valor agregado que aproveche las condiciones ecológicas de sus zonas.
- e. El gobierno de la *Concertación Descentralista* realizará una efectiva promoción de los productos de bandera con mayor impacto social incorporando a esta lista a los productos generados por los campesinos de la sierra y selva;
- f. Pondremos en funcionamiento un sistema de identificación de medidas para-arancelarias a nuestras exportaciones.
- g. Reforzaremos las medidas para enfrentar la competencia desleal y los casos de dumping, y sobre todo para eliminar el contrabando.
- h. Realizaremos una rigurosa evaluación del funcionamiento de las aduanas antes y después del retiro de las empresas supervisoras de importaciones, de tal forma de establecer cual es el mecanismo más conveniente para prevenir, detectar y

sancionar prácticas de subvaluación que afecten negativamente los ingresos fiscales y otorguen ventajas indebidas a quienes las practican.

- i. Proponemos que, manteniendo el esfuerzo exportador en aquellas líneas que han resultado más efectivas a la hora de promover una mayor presencia de empresas peruanas en los mercados exteriores, se realice un esfuerzo especial en aquellas líneas que no han experimentado un desarrollo tan positivo. De un lado se trata de fomentar la presencia de empresas peruanas en los mercados internacionales, y de otro lado, incorporar las variables que ofrece la internacionalización en la optimización del modelo productivo.
- j. Apoyaremos los objetivos de la Agenda de Internacionalización de la Empresa Peruana 2006-2011;

### **Competitividad de nuestros territorios**

- a. Promoveremos la competitividad territorial de las regiones y provincias a partir del establecimiento de ejes o corredores económicos, en los cuales se concentrarán inversiones estratégicas, tomando en cuenta la integración regional latinoamericana y llevando a una mayor igualdad de oportunidades a lo largo del territorio.
- b. Los corredores que consideramos más importantes para el programa de apoyo a la competitividad de los territorios son, en orden de prioridad, los siguientes:
  - **Completar los Corredores amazónicos:** a) Lima-Tingo María-Pucallpa, b) Paita Yurimaguas y c) Iñapari Puerto Marítimo del Sur, más conocido como Interoceánica del Sur. Estos proyectos deben permitirnos integrar al Perú con los mercados de las ciudades de Manaus, Cuiaba, Río Branco y Porto Velho.
  - **Eje Vial 1 (Piura-Machala-Guayaquil) y el Eje 4 que podría articular a Jaén y San Ignacio con las ciudades ecuatorianas de Loja y Cuenca.** Ecuador es un mercado de 12 millones de personas, con dos ciudades densas (Quito y Guayaquil) cercanas a la macroregión norte peruana y debe destacarse que desde el fin de los conflictos, el comercio Perú-Ecuador es uno de lo que crece más rápidamente en el contexto sudamericano.
  - **Sierra Sur para completar las conexiones entre Huancayo y Abancay, y el corredor Tarapoto-Tingo María que articularía con muchas sinergias los proyectos Paita-Yurimaguas y Tingo María Pucallpa.** Si se mejoraran ambas, se lograría una vía longitudinal alterna a la Panamericana conectando la Marginal de la Selva Norte con la Longitudinal de la Sierra Sur.
  - **Se ejecutará el 50% de los proyectos Pacasmayo-Cajamarca-Soritor, Juanjuí-Salaverry y Chimbote-Tocache.**
  - **Se rehabilitarán 20,000 Km. de caminos rurales.**
  - **Se rehabilitarán 7,000 Km. de caminos afirmados departamentales.**

### **Agricultura**

- a. En la *Concertación Descentralista* somos conscientes que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no puede firmarse sacrificando al agro peruano a

- nombre de otros sectores. En tal sentido, de ser aprobado este tratado por el Congreso, implementaremos un fondo de compensación y reconversión de US\$ 200 millones anuales orientado a zonas y tipos de agricultores más afectados por la liberalización comercial
- b. Empezaremos un plan de consolidación empresarial de agricultores, sobre la base de mapas de competitividad y planes de negocio por zonas. Se ubicarán productores más jóvenes con interés en seguir en la agricultura, y agricultores que ya desean dejarla, formando un banco de tierras y generando proyectos técnica y financieramente viables para agricultores en áreas mayores a las 20 hectáreas.
  - c. Introduciremos diversos instrumentos para mejorar el perfil crediticio de los agricultores: (i) uso de prenda agrícola; (ii) seguro agrario como garantía para préstamos; (iii) planes de negocio; (iv) garantías para agricultores organizados en comisiones de regantes o comunidades; (v) reforma de Agrobanco para atender parte de la demanda sin subsidios ni refinanciamientos engañosos; (vi) fin de la política de condonación (RFA, etc.)
  - d. Impulsaremos una ley de desarrollo rural, y un programa público con inversiones rurales en caminos, electrificación y riego campesino, y consolidar el manejo de programas rurales en una sola entidad pública de carácter multisectorial pero adscrita al Ministerio de Agricultura y Gobiernos Regionales.
  - e. Reformaremos totalmente el INIA (Instituto Nacional de Investigación Agraria) para despolitizarlo y dotarlo de un presupuesto estable equivalente a unos US\$ 30 millones anuales para los siguientes 10 años, con un directorio público-privado. Esta institución es fundamental para el cambio técnico en la agricultura, pero no debe manejar el sistema de extensión, el cual debe asignarse con recursos a las 180 agencias agrarias, actualmente administradas por los Gobiernos Regionales.
  - f. Triplicaremos el presupuesto de sanidad agropecuaria orientado hacia zonas de sierra y selva;
  - g. Aprobaremos una nueva ley de aguas que introduzca nuevos conceptos de gestión como la cuenca e instrumentos económicos y ambientales modernos para el manejo eficiente y sostenible del recurso. Todo programa de apoyo al agro deberá condicionarse al aumento paulatino en las muy bajas tarifas de agua que pagan hoy los agricultores. Debe promoverse el riego tecnificado vía fondos concursables con subsidio estatal sostenible.
  - h. Reformaremos el Ministerio de Agricultura para eliminar proyectos centralistas que duplican esfuerzos y son demasiado autónomos. Fortaleceremos la capacidad técnica de las direcciones nacionales del MINAG, que deberán manejar instrumentos promotores más no ejecutores, el grueso de la ejecución debe caer en las regiones, esto implica un Ministerio más pequeño, sin proyectos centralizados, pero con direcciones técnicas fuertes e instrumentos para negociar y supervisar la política agraria aplicada en las regiones.

### **Desarrollo forestal**

- a. Priorizaremos el desarrollo del sector forestal dentro de las políticas del Ministerio de Agricultura
- b. Implementaremos la Estrategia Nacional Forestal, instrumento trabajado con la participación de los representantes de los diferentes actores del sector forestal.

- c. Implementaremos el Registro Público de concesiones forestales.
- d. Incrementaremos los fondos a FONDEBOSQUE para financiamiento a pequeños productores forestales.
- e. Promoveremos de la Certificación Forestal.
- f. Realizaremos el Inventario Nacional Forestal.
- g. Implementaremos un Plan Nacional de Reforestación.
- h. Iniciaremos una agresiva política de promoción de exportaciones de productos forestales transformados.
- i. Lanzaremos la iniciativa “Cuencas Libres de Tala Ilegal” a través del fortalecimiento de los Comités de Gestión de Bosque.
- j. Oficializaremos al Organismo Supervisor de Concesiones Forestales - OSINFOR dentro de la Presidencia de Consejo de Ministros.
- k. Institucionalizaremos a la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y a las Mesas Regionales de Diálogo y Concertación Forestal como instancia consultiva en materia forestal.

### **Minería y desarrollo sostenible de las comunidades**

- a. Desarrollaremos mecanismos democráticos de efectiva participación y negociación con las comunidades locales, partiendo del reconocimiento de que la minería beneficia a todo el país, pero son las personas de las comunidades del entorno quienes enfrentan los riesgos que ella conlleva.
- b. Aseguraremos que los pobladores rurales no vean afectada su seguridad alimentaria y capacidad de generación de ingresos. Mas aún, para la Concertación Descentralista, la promoción de la actividad minera debe constituirse en palanca de desarrollo para garantizar el bienestar de estos pobladores.
- c. Garantizaremos la autonomía técnica de la autoridad ambiental para otorgar licencias. La regulación ambiental no dependerá exclusivamente del Ministerio de Energía y Minas, cuyo rol central es la promoción de la minería. Estableceremos fórmulas institucionales que aseguren un proceso de evaluación más amplio, con la participación de todos los actores, para dar legitimidad al proceso.
- d. Haremos del tratamiento de los pasivos ambientales una de las áreas prioritarias de la política ambiental. La remediación de los pasivos ambientales puede constituir un esfuerzo grande para el fisco, por que lo debe contarse con un plan que establezca las prioridades en base al riesgo ambiental. Además, la implementación de programas de monitoreo de pasivos ambientales es fundamental. Para pasivos de responsable no identificados, se analizará el desarrollo de fondos con participación privada y pública.
- e. Crearemos un mecanismo de defensoría en las zonas de importancia mineras o la especialización de un departamento de la actual Defensoría del Pueblo debe promoverse. La Defensoría deberá tener como rol facilitar la prevención y, en caso necesario, la justa solución de los conflictos desde el inicio del proceso y llamar la atención sobre los potenciales problemas a enfrentar.

## **Política ambiental**

- a. Daremos autonomía y nivel ministerial al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), así como la posibilidad de control sobre el proceso de nombramiento de las personas responsables de la gestión ambiental en todos los niveles de gobierno;
- b. Daremos al CONAM funciones para poder dirigir los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental de los grandes proyectos;
- c. Generaremos un proceso ordenado de descentralización de las funciones y atribuciones ambientales, mejorar la capacidad de aplicación y cumplimiento de la política y la normativa ambiental por parte de las entidades responsables en los niveles nacional y regional;
- d. Mejoraremos los mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información (transparencia) para la gestión ambiental.
- e. Vincularemos la agenda ambiental a objetivos de política claramente definidos: duplicar el gasto público en materia ambiental, generar capacidades de gestión ambiental en los niveles regionales de gobierno, promulgar la Ley de Aire Limpio y la Ley de Aguas, entre otras.
- f. Utilizaremos temas ambientales como puntas de lanza de la acción de política ambiental. Los temas claves en materia ambiental para los próximos años son: Cambio Climático, Agua Dulce, Biodiversidad, Deforestación, y Materiales y Residuos Peligrosos.
- g. Articularemos el tema ambiental a la agenda del desarrollo, en especial a la reducción de las inequidades.
- h. Generaremos un nuevo marco para la prevención y resolución de conflictos ambientales derivados de la actividad minera, poniendo en primer lugar de agenda resolver el problema de los pasivos mineros.
- i. Ampliaremos las opciones de financiamiento de la gestión ambiental, incluyendo mecanismos de internalización de costos, el pago por servicios ambientales, el establecimiento de tributos orientados a financiar la gestión ambiental y la conformación de fondos y fideicomisos que aseguren la sostenibilidad de programas o proyectos de gestión ambiental, incluyendo el sostenimiento de las Áreas Naturales Protegidas y la atención de los Pasivos Ambientales.

## **7. Un sistema tributario más amplio que promueva la inversión.**

Proponemos que se reduzca de forma paulatina la dependencia tributaria de los impuestos indirectos que penalizan el consumo, el trabajo y la producción, para ir hacia un sistema con mayor peso en los impuestos directos a la renta y las utilidades. Nuestro programa económico ampliará la base tributaria a través de la formalización de las actividades económicas, convirtiendo exoneraciones tributarias que promueven el consumo hacia medidas tributarias que promuevan la inversión. La mayor recaudación deberá orientarse a la inversión regional y a mejorar la educación y salud para todos los peruanos y peruanas, con atención preferencial a los grupos más vulnerables y excluidos.

Todas las medidas propuestas están orientadas a elevar la presión tributaria al 18% del PBI en cinco años. Las medidas propuestas son:

- a. Priorizaremos las reformas de la administración tributaria para enfrentar los vacíos legales que actualmente son aprovechados por algunas empresas para eludir el pago de impuestos.
- b. Incrementaremos el control especializado de actividades como el transporte en donde la informalidad y la evasión superan el 80%.
- c. Eliminaremos las exoneraciones inequitativas e ineficientes como aquellas que exoneran el impuesto a la renta a los tenedores de acciones de la Bolsa de Valores, las exoneraciones a las ganancias de capital, las exoneraciones a intereses sobre depósitos de personas naturales y jurídicas y la renta por los beneficios de los seguros de vida de personas naturales y jurídicas.
- d. Eliminaremos las exoneraciones al IGV de los servicios prestados por las AFP, de las primas de seguros y reaseguros de vida, exoneración de las empresas que otorguen servicios al crédito.
- e. Eliminaremos el ISC al consumo del Diesel 2 por las empresas de generación eléctrica.
- f. Reforzaremos el control aduanero en Huaquillas, Desaguadero y Arica, modernizando los pasos de frontera en estos tres lugares y en Iñapari.
- g. Ampliaremos la cobertura de intervención tributaria para los profesionales independientes. Sustituiremos gradualmente –conforme aumente la conectividad vial en selva- las exoneraciones del IGV al consumo por reducciones en el impuesto a la renta a las actividades estratégicas de alto valor agregado. Esta medida debe estar articulada al cambio de paradigma del desarrollo en selva hacia productos innovadores como hierbas medicinales, madera certificada, industria de la madera, ecoturismo, producción de peces ornamentales y flores exóticas.

## **8. Una firme política de seguridad ciudadana, convivencia social y orden interno.**

*Concertación Descentralista* ofrece al país la mejor opción para garantizar la seguridad ciudadana, desterrar definitivamente el terrorismo, combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Nos comprometemos a colocar 40,000 policías en las calles en cinco años, distribuirlos de manera más equitativa en el país y fortalecer las Comisarías y la Policía Comunitaria. Afianzaremos el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, basado en el liderazgo de las municipalidades, la participación de los vecinos y vecinas organizados y la efectiva colaboración intersectorial, colocando énfasis en la generación de una política de prevención comunitaria del delito. *Concertación Descentralista* tendrá como prioridad de esta política a adolescentes y jóvenes, quienes son los que más ejercen y padecen violencia.

### **Reforma policial y seguridad ciudadana**

- a. Relanzaremos la reforma policial en base a cinco principios rectores: acercar la Policía a la comunidad; erradicación de la corrupción e impulso a planes de probidad y transparencia en la Policía Nacional y el Ministerio del Interior; afirmación de la naturaleza civil de la Policía Nacional; gestión eficiente y honesta de los recursos y bienestar y dignificación de la función y vida de la Policía
- b. Incorporaremos 40,000 nuevos policías en las calles en cinco años y fortaleceremos a las Comisarías y de la Policía Comunitaria.
- c. Consolidaremos el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el liderazgo de las municipalidades, la participación de los vecinos organizados y la efectiva colaboración intersectorial.
- d. Se implementará una política transversal de prevención de conflictos sociales en todos los sectores de la administración pública, de tal forma que existan canales institucionales para prevenir y resolver conflictos sociales en forma permanente;
- e. Eliminaremos la impunidad legal contra el delito menor con jueces de paz en todas las Comisarías del país, la creación de nivel intermedio de sanción no carcelaria para delitos menores, la implementación de programas efectivos de prestación de servicios a la comunidad y construcción de cárceles exclusivas para delincuentes primarios para políticas efectivas de reinserción social.
- f. Afianzaremos las acciones policiales de orden interno y orden público a nivel nacional.
- g. Mejoraremos el profesionalismo y niveles de vida del personal policial.

### **Política antidrogas y de desarrollo alternativo**

- a. *Concertación Descentralista* tendrá cero tolerancia con el narcotráfico. Combatiremos el narcotráfico en toda la cadena productiva y de comercialización, empezando por la erradicación de pozas de maceración, la interdicción aérea y fluvial así como la eliminación de aeropuertos y puertos clandestinos y la detección y eliminación de los diversos canales usados para el tráfico de drogas.
- b. Fortaleceremos el control estricto de los insumos químicos precursores utilizados en la fabricación de drogas y daremos pleno apoyo a la unidad de inteligencia financiera contra el lavado de dinero. Fortaleceremos el sistema judicial especializado en casos de narcotráfico.
- c. Para la *Concertación Descentralista*, los campesinos cocaleros son sujetos de desarrollo y no criminales. Con ellos buscaremos generar programas concertados de sustitución certificada de coca en periodos de 3 años, teniendo en cuenta sus propuestas productivas y con participación de las autoridades locales y regionales.
- d. Nuestro programa de desarrollo agrario deberá tener al sector de campesinos cocaleros como una de sus prioridades, con medidas como: (i) créditos agropecuarios concesionales, asistencia técnica permanente, paquetes tecnológicos validados y mercados seguros para productos alternativos al cultivo de hoja de coca; (ii) saneamiento y titulación de predios agrícolas;
- e. Reorientaremos los recursos de la cooperación internacional antinarcóticos hacia inversiones en infraestructura de caminos, acciones de interdicción, reforma del sistema judicial y combate al lavado de dinero. Las acciones de desarrollo alternativo con los campesinos serán financiadas con recursos del Estado Peruano debido a sus implicancias de seguridad interna.

## **9. Acceso a la justicia y reforma del Poder Judicial, fortaleciendo el sistema anticorrupción.**

El acceso a la justicia es un derecho fundamental para *Concertación Descentralista*. Nuestro gobierno liderará la impostergable reforma del Poder Judicial, dándole el apoyo necesario para que se realice una oportuna y adecuada administración de justicia, garantizando que nunca más la justicia exista solamente para los más ricos o los más influyentes. Fortaleceremos y especializaremos el sistema anti corrupción para acabar con la impunidad.

- a. Re-estructuraremos el Consejo Nacional de la Magistratura para que efectivamente cumpla su cometido de reformar profundamente el Poder Judicial. Modificaremos la composición del Consejo Nacional de la Magistratura para que refleje mejor los intereses de la sociedad peruana que exige una reforma efectiva del poder judicial.
- b. Impulsaremos la profesionalización de la carrera judicial, con selección de nuevos jueces y vocales, modificación de requisitos (formación y currículo, no edad).
- c. Estableceremos una nueva demarcación de los distritos judiciales: paso de juzgados de paz a juzgados de primera instancia, no a salas mixtas, entre otras medidas.
- d. Propondremos la especialización de juzgados y salas a niveles de 1ª y 2ª instancia, así como de una Corte Suprema sin salas especializadas y sólo con funciones casatorias y de jurisprudencia.
- e. Impulsaremos la creación de cinco Cortes Supremas Macroregionales: Norte, Sur, Centro, Oriente y sede central.
- f. Modificaremos la composición del Consejo Nacional de la Magistratura para que refleje mejor los intereses de la sociedad peruana que exige una reforma efectiva del poder judicial.
- g. Garantizaremos la autonomía presupuestal del Poder Judicial.

## **10. Relaciones Exteriores y Defensa al servicio del desarrollo nacional.**

*Concertación Descentralista* ofrece conducir relaciones respetuosas y de colaboración e intercambio comercial con los países vecinos y con el resto del mundo. Como gobierno garantizaremos el respeto a las normas internacionales, los convenios y tratados en materia de derechos humanos y desarrollaremos una estrategia diplomática que avance los intereses de nuestra soberanía y desarrollo nacional. En este ámbito, modernizaremos, profesionalizaremos y tecnificaremos a nuestras Fuerzas Armadas bajo la conducción civil democrática, utilizando la disuasión y desterrando los nacionalismos exacerbados que distorsionan las prioridades de inversión y dañan nuestras relaciones internacionales. Afirmamos nuestra política de integración, de consolidación de la Comunidad Andina de Naciones y de fortalecimiento de la Comunidad Sudamericana.

## **Relaciones Exteriores**

- a. Impulsaremos la consolidación de la Comunidad Andina de Naciones y fortalecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones.
- b. Impulsaremos la suscripción por parte del Perú de la Convención del Mar como garantía para la defensa de nuestros intereses económicos en las 200 millas del mar peruano.
- c. Fortaleceremos al Ministerio de Defensa como rector de la política de defensa, con burocracia civil consolidada y eficiente que tenga poder de decisión real sobre la asignación de los recursos públicos en este sector.
- d. Promoveremos una cultura de defensa común en sociedad civil y militares y de mayores intercambios entre profesionales civiles y militares.
- e. Mejoraremos las estructuras curriculares de las escuelas de formación militar.

## **Defensa Nacional**

- a) La conducción civil del sector, entendida como capacidad política de dar dirección al sector, la cual no sólo se sustenta en tener un ministro civil, sino en tener una burocracia civil consolidada, coherente y eficiente en el sector.
- b) Fortalecimiento del Ministerio de Defensa como rector de la política de defensa, convirtiéndose en el responsable de la política del sector y no en portavoz de los institutos. Las direcciones del ministerio (personal, logística, economía, entre otras) deben tener la capacidad de monitorear y fiscalizar las actividades de su competencia en los institutos armados.
- c) Desarrollar una cultura de defensa común en la sociedad civil y en los institutos militares, donde el diseño de las líneas políticas de la defensa nacional sea un espacio más de debate y decisión pública, sujeto a la discusión de propuestas y el monitoreo ciudadano. Esto implica distinguir la política de la defensa nacional de la política militar de la defensa.
- d) Participación de la sociedad civil en la fiscalización (auditoría social) de la discusión, formulación y ejecución de las políticas públicas en defensa.
- e) Eliminaremos las prerrogativas institucionales de la Fuerza Armada. La asignación de los recursos para la defensa debe ser, en su integridad, a través del presupuesto público y no por fondos específicos que representan una abdicación política de control y fiscalización. La justicia militar debe estar incorporada al sistema judicial común quedando el sistema militar de justicia sólo con carácter disciplinario.
- f) Estableceremos una estructura de la fuerza armada capaz de satisfacer el cumplimiento de las misiones encomendadas, centrada en rapidez de reacción, pequeña y eficiente.
- g) Privilegiaremos el accionar conjunto de los institutos armados desde el mismo proceso de formación militar. Mantendremos la unidad militar de intervención en misiones de paz permanentemente activa y operativa.
- h) Pondremos énfasis en la Formación Profesional de los nuevos oficiales y subalternos de los institutos armados.

- i) Promoveremos la Investigación y Desarrollo (I&D) dentro de los institutos armados.

## **11. Revaloración y uso del patrimonio nacional como ventajas para el desarrollo.**

El Perú tiene un invaluable patrimonio cultural y de conocimientos tradicionales de nuestro pueblo que son fuente de identidad pluriétnica y cohesión social. *Concertación Descentralista* se compromete a conservar y poner en valor nuestra inmensa riqueza cultural, diversidad étnica y biodiversidad como ventajas fundamentales para nuestro desarrollo. La Educación bilingüe e intercultural es factor de integración, de revaloración de nuestro patrimonio y promoción de nuestra multiculturalidad.

- a. Racionalizaremos y reestructuraremos a todas las entidades involucradas en la temática de diversidad natural y cultural (INRENA, CONAM, MEM, MINEDU, INC, MINCETUR, BNP, PROMPERU).
- b. Se implementarán programas específicos de Educación Bilingüe e intercultural en todos los territorios en los que habitan nuestros diferentes Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas;
- c. Culminaremos la zonificación ecológica económica nacional como punto de partida para la consideración de las diversidades en el planeamiento territorial y estratégico Definiremos las políticas marco y estableceremos una única autoridad nacional para el manejo de la biodiversidad;
- d. Orientaremos los programas de investigación para la introducción de la temática patrimonial en todas las políticas públicas
- e. Implementaremos un fondo de apoyo a la investigación, compilación y difusión del patrimonio intangible de nuestro país;
- f. Implementaremos el Fondo de Apoyo a las Artes con un capital inicial de US\$ 10 millones a ser incrementado paulatinamente con aportes privados;
- g. Crearemos un fondo digital unificado de información sobre patrimonio intangible (Biblioteca Digital del Perú)

## **12. Defensa del derecho de la adolescencia y la juventud al empleo, la capacitación, al acceso a salud, a la participación y a la recreación.**

Vemos con preocupación el desaliento y la desesperanza de los jóvenes que como opciones enfrentan el desempleo o la emigración en busca de las oportunidades que no encuentran en el país. Nos comprometemos a ejecutar políticas multisectoriales específicas que favorezcan el empleo juvenil, la salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes, la formación científica y tecnológica. Alentaremos y generaremos espacios y programas para su activa participación en la vida política y en las decisiones sobre el destino de sus comunidades, regiones y del país.

- a) Acceso a educación de calidad en centros de capacitación para oficios, desarrollo técnico y universitarios; incluyendo el desarrollo de habilidades para

- el ejercicio de derechos ciudadanos y la educación sexual con perspectiva de equidad de género y diversidad sexual.
- b) Los y las jóvenes que no hayan culminado sus estudios básicos, vivan en condiciones de exclusión, serán beneficiarios de subsidios directos con incentivos específicos, hasta lograr su integración social plena.
  - c) Se fortalecerán los mecanismos meritocráticos y de discriminación positiva para asegurar el acceso de los jóvenes que viven en pobreza y exclusión, a residencias y comedores universitarios y de institutos, así como a becas educativas.
  - d) Conscientes de las dificultades de articulación de las organizaciones juveniles, sus limitaciones de formación y acompañamientos, nuestro gobierno invertirá en el fortalecimiento del Consejo de Participación Juvenil como organismo autónomo de la sociedad civil, para ello, el gobierno de la Concertación asignará presupuesto público específico, el cual deberá ser manejado con transparencia, eficacia.
  - e) El sector salud deberá articular acciones de trabajo con los y las jóvenes atendiendo los problemas que les afectan (sexualidad y salud reproductiva, enfermedades infecciosas, accidentes y violencia), promoviendo conductas saludables e incluyéndolos como agentes de cambio cultural y social en salud individual y colectiva.
  - f) Invertiremos en el desarrollo de programas de primer empleo para los jóvenes a nivel de gobiernos regionales y locales, siguiendo el esquema de una firme alianza con los empresarios para fortalecer los nichos de mercado existentes y desarrollar los potenciales.
  - g) Nuestro gobierno establecerá políticas de inclusión social en todos los espacios sociales: salud, educación, justicia, empleo, servicio militar, deporte, etc. y pondremos especial atención en los jóvenes de los pueblos indígenas, los afro descendientes, los alto andinos, los discapacitados, los que tienen diferente orientación sexual, las mujeres.
  - a) El voluntariado juvenil será impulsado sistemáticamente por nuestro gobierno, como política pública para la integración nacional. Pues no hay mayor nacionalismo que hacer cosas concretas para toda la comunidad peruana. Los y las jóvenes que sean voluntarios en el desarrollo de sus comunidades locales, regionales y nacionales tendrán incentivos de capacitación nacional e internacional.
  - h) Instalaremos el programa de Servicio Rural y Urbano Marginal para todo profesional y técnico egresado y titulado. Así, todos los y las jóvenes tendrán la oportunidad de insertarse en un trabajo planificado de desarrollo local a lo largo de dos años. La certificación por la labor realizada, será expedida por el Estado de acuerdo a la evaluación de la comunidad y la institución que recibe a la o el joven. Esta certificación facilitará su inserción laboral será pre requisito para trabajar en cualquier organismo público.
  - i) Los y las jóvenes (18 a 29 años), que son padres o madres de familia contarán con facilidades para el cuidado de sus hijos en Wawa Wasi o guarderías, las cuales además les brindarán capacitación para la crianza de sus hijos.
  - j) Nuestro gobierno asegurará la participación de los y las jóvenes a la co - gestión de los bienes y servicios públicos destinados a su beneficio o al beneficio de la

comunidad: estadios, canchitas deportivas, universidades, servicios de salud, servicio militar, etc.

- k) Por primera vez en la historia del país un gobierno enfrentará el serio problema del alcoholismo, la drogadicción, delincuencia y la violencia, que afecta a los jóvenes, estableciendo programas de promoción de conductas y ambientes saludables, rehabilitación comunitaria, monitoreo de reinserción social.
- l) La participación política, artística, social, serán incentivadas desde todos los espacios institucionales del Estado, asegurando el respeto a la autonomía y apoyando el empoderamiento de los y las jóvenes y sus organizaciones. La Ley de Partidos políticos, la de carrera pública y otras que afectan el acceso de los jóvenes a puestos y espacios que pueden ser ganados meritocráticamente, incluirán los mecanismos pertinentes para lograrlo.
- m) Nuestro gobierno ratificará la Convención Iberoamericana de Derechos de las Juventudes, suscrita en noviembre del 2005 y establecerá la Ley de Juventudes para la igualdad de oportunidades.

### 13. Efectiva equidad de género.

*Concertación Descentralista* garantiza que en todas las esferas de la vida nacional, la gestión estatal y la promoción de oportunidades se observará la más completa y efectiva equidad de género para desterrar las históricas desigualdades entre hombres y mujeres que afectan a nuestra sociedad y al derecho de las mujeres a ejercer una ciudadanía plena. Nuestro gobierno se compromete a combatir todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer.

- a. **La política nunca más sin nosotras.** *Concertación Descentralista* transversalizará la equidad de género en todas las políticas públicas, como eje del cambio cultural. Crearemos indicadores con perspectiva de género, medición de resultados y elaboraremos los presupuestos en los diferentes sectores y niveles de gobierno con enfoque de género.
- b. **Democracia representativa y participativa. Promoveremos y celebraremos la diversidad** para lo cual se desarrollarán procesos de empoderamiento de los excluidos y excluidas, fortaleciendo y ampliando las responsabilidades de las políticas públicas sociales, con especial atención de las escuelas urbano marginales y rurales, wawa wasis, comedores populares, vaso de leche, organizaciones sociales en general, entre otras, para que se constituyan en agentes protagónicos de la lucha contra la pobreza y por la inclusión social.
- c. **Haremos efectivas las políticas de reparación para las víctimas de violación de derechos humanos, así como también las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación** en relación a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes que fueron ultrajadas sexualmente en los procesos de conflicto armado y las mujeres y varones víctimas de esterilización forzada, producto de la política de población del régimen de Fujimori.

- d. **Prevendremos, sancionaremos y erradicaremos toda forma de violencia de género en la vida de mujeres y hombres** de todos los grupos étnicos, de las zonas rurales, urbano marginales y de diferente orientación sexual, colocando especial énfasis en la disminución de la morbi mortalidad de mujeres, niñez y adolescencia por razones prevenibles y producto de la violencia. *La Concertación Descentralista* priorizará el acceso a servicios sociales de atención a la violencia familiar, sexual, planificación familiar, anticoncepción y profilácticos, atención de complicaciones del aborto, prevención del embarazo adolescente, atención a la salud sexual de hombres y mujeres focalizadas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Siendo nuestra principal estrategia retomar y consolidar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Programa contra la Violencia Familiar y Sexual “Contigo”, poniendo en marcha en las principales ciudades y provincias con mayor incidencia y prevalencia de violencia **las Casas de la Libertad** para una atención y emancipación integral de las mujeres, niñas, niños y adolescentes que hayan sufrido violencia.
- e. **Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres.** Para *Concertación Descentralista*, la inequidad de género instalada en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, se evidencia, entre otras cosas, en las estadísticas de violencia doméstica y sexual, muerte materna, el embarazo no deseado, la inestabilidad psico afectiva de hombres y mujeres, el VIH y SIDA, la desigual oportunidad de empleabilidad, las remuneraciones inequitativas al trabajo de las mujeres, la discriminación de toda persona por orientación sexual, grupo étnico, grupo étnico, discapacidad, y pobreza para lo cual nos comprometemos a transversalizar la perspectiva de equidad de género en todas las acciones de Políticas Públicas, con el fin de que los indicadores de desigualdad se reviertan logrando el empoderamiento, desde lo privado hasta lo público de las personas, especialmente de las mujeres.
- f. Promoveremos y efectivizaremos las iniciativas productivas y microempresas de mujeres para que logren un aumento real en sus ingresos. Así mismo, se desarrollarán programas que les permitan insertarse en el sistema de producción formal, generando incentivos desde el aparato estatal. En el ámbito rural como urbano marginal se impulsarán el acceso al crédito, formalización de la titulación de la propiedad de las mujeres jefas de familia, el acceso a seguros de salud, así como se garantizará el derecho a la identidad mediante la tenencia del DNI, para que el más de un millón y medio de indocumentados puedan ejercer su ciudadanía.

## PARTE II

### LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO 2006- 2011 DE CONCERTACIÓN DESCENTRALISTA

#### Contenido

- SECCIÓN 1: INVERSIÓN EN NUESTRA GENTE PARA EL  
DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL SIN  
EXCLUÍDOS
- SECCIÓN 2: TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA PARA EL  
CRECIMIENTO DESCENTRALIZADO,  
SOSTENIBLE Y CON EQUIDAD
- SECCIÓN 3: EL ESTADO AL SERVICIO DE LA  
DEMOCRACIA SOCIAL

## SECCIÓN 1.

# INVERSIÓN EN NUESTRA GENTE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL SIN EXCLUIDOS

---

El Estado y la economía deben estar al servicio de las personas. Somos conscientes que el mercado por sí solo no genera las condiciones básicas para que una mayoría de peruanos reciba servicios públicos de calidad y pueda fortalecer su capital humano y social, por lo que requerimos un Estado al servicio de las personas, con recursos y capacidades suficientes. Creemos que no existe contradicción entre un Estado fuerte y eficiente por un lado, y un sector privado vigoroso y competitivo, ambos complementados por una sociedad civil activa y vigilante y todos orientados hacia el desarrollo económico y social del país. Es por esto que una idea central de Concertación Descentralista es el desarrollo de una política de inversión en nuestra gente, que fortalezca el capital social y humano de todos, en especial de los más vulnerables.

La provisión de servicios básicos sustanciales (educación, salud, justicia, seguridad ciudadana y protección social) no es solamente un gasto prioritario dada su legitimidad en términos de equidad, es también una inversión por su impacto positivo en la competitividad y el crecimiento económico. Los peruanos y peruanas que cuenten con servicios básicos de calidad serán más productivos e invertirán más sus propios recursos, en sus capacidades y en las de sus hijos. Se integrarán mejor a la economía de mercado y a la plena ciudadanía en una sociedad democrática.

En este contexto, nuestro objetivo es una economía que propicie el desarrollo humano y asegure las condiciones para un crecimiento económico inclusivo y sostenido, que permita la reducción efectiva de la pobreza y genere oportunidades para que cada uno de los peruanos y peruanas alcance un nivel de vida digno, a través del cual pueda realizar sus aspiraciones personales.

### 1.1 MANEJO RESPONSABLE DE LA ECONOMÍA PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO

Se parte por reconocer que la estabilidad macroeconómica es una de las condiciones necesarias más importantes sobre las cuales debe descansar todo proceso de crecimiento. Entendemos que la estabilidad macroeconómica es un medio para promover el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de la población y no un fin en sí misma. Por su carácter de medio para cumplir los objetivos, la estabilidad económica será una política permanente e irrenunciable del gobierno de Concertación Descentralista. La política económica que ejecutemos mantendrá todos los indicadores

macroeconómicos dentro de límites prudentes y aceptables para el normal desarrollo de la economía.

La política macroeconómica descansará en cuatro ejes: a) estabilidad macroeconómica, b) fomento de la inversión privada, c) generación de empleo, y d) regulación eficiente y defensa del consumidor.

Una inflación generada por un incontrolado déficit fiscal no es solo una grave distorsión económica, sino un “impuesto cruel” que afecta principalmente a los más pobres. Es por esto que se buscará que la tasa de inflación no supere el 3% anual. Haremos un manejo ordenado y disciplinado de la política fiscal, que incentive la inversión y propicie la redistribución.

Se llevará a cabo un manejo ordenado y disciplinado de la política fiscal. La transparencia y auditoría independiente de los resultados financieros de cada una de las entidades estatales serán herramientas imprescindibles. Se establecerán nuevas obligaciones de suministro de información y se establecerán objetivos presupuestales públicos para el equipo gerencial de cada una de las entidades estatales.

Se buscará un manejo económico que reduzca el coeficiente deuda/PBI, que se encuentra en niveles de alto riesgo, y, que es posible ir reduciendo con un crecimiento estable, aumento de las exportaciones y una política de endeudamiento responsable. Así mismo recuperaremos el rol contracíclico que debe jugar la política fiscal de tal manera que se reduzca el impacto de “shocks” adversos. De esta manera, el objetivo será mantener una estabilidad fiscal dinámica y que evolucione con el ciclo económico, es decir, que en coyunturas internacionales favorables y de incremento de la inversión y de la demanda interna local, se pueda aplicar una política fiscal menos expansiva (reduciendo el gasto público o aumentando la recaudación), la cual se irá relajando de manera paulatina y sincronizada con el ciclo económico, de manera que al enfrentar un contexto internacional desfavorable y/o una contracción de la demanda interna se pueda utilizar herramientas de política fiscal para promover la actividad económica y reducir la volatilidad del crecimiento del PBI.

El objetivo será mantener un crecimiento estable del PBI por encima del 6%, neutralizando el impacto de “shocks” exógenos sobre la economía, de manera tal que permita la inversión social constante en las áreas prioritarias para el país y el desarrollo humano. El gobierno de la Concentración Descentralista procurará aumentar el gasto en inversión como un complemento del capital privado al mismo tiempo que se fijará un techo de gasto corriente administrativo, para dar prioridad a la inversión social a cargo del Estado, en particular en la formación de capital humano desde la infancia.

## 1.2 MEJORES INGRESOS PARA UN NUEVO PATRÓN DE GASTO E INVERSIÓN PÚBLICA

Reconocemos la urgente necesidad de contar con más recursos internos para atender los retos de mayor inversión en combatir la pobreza, para lo cual es preciso realizar una reforma tributaria que resulte en un incremento significativo de la recaudación. Concertación Descentralista propone aumentar significativamente la recaudación a través de la ampliación de la base tributaria, sobre todo con respecto a la eliminación de exoneraciones indiscriminadas y convenios de estabilidad tributaria sin el adecuado sustento técnico que las justifique. Además, proponemos racionalizar los impuestos indirectos y llevar la presión tributaria de un 13% hasta por lo menos un 18% del PBI en un periodo de cinco años, como se propuso en el Acuerdo Nacional. Para esto proponemos la prioridad absoluta de una reforma tributaria con dos objetivos:

- (i) mejorar la recaudación de manera sustancial;
- (ii) eliminar el carácter inequitativo del actual sistema tributario centrado en impuestos indirectos y masivas exoneraciones a grupos privilegiados.

El resultado de la reforma tributaria estará directamente asociado a un claro aumento en la calidad y eficiencia del gasto y la inversión pública, orientándolos hacia aquellos servicios con mayor impacto social. Se promoverá la generación de un pacto político y social entre los agentes a fin de que, definiendo los objetivos y características redistributivas de la reforma tributaria, legitime dicho proceso y lo incorpore como un criterio de largo plazo y fundamental para el desarrollo del país. El nuevo sistema de recaudación tributaria deberá ser:

- a. técnicamente equitativo en las tasas, formas y plazos de recaudar los tributos (retenciones de IGV y renta, deducciones, etc.);
- b. de fácil cumplimiento para los contribuyentes y de bajo costo de administración para la SUNAT;
- c. gradualmente menos dependiente de los impuestos a los combustibles;
- d. centrado en el impuesto a la renta de empresas y personas (generación de utilidades), regulando vacíos legales y normativos (elusión tributaria) y fiscalizando a los profesionales independientes; y
- e. progresivo en la liquidación del impuesto a la renta (más escalas del impuesto pero con una tasa promedio no muy superior a la actual).

Consideramos que la reforma tributaria deberá ser estable en el tiempo e incorporar el actual proceso de descentralización y la viabilidad de las regiones para generar sus propios recursos. Asimismo, deberá reducir los incentivos a cambios frecuentes y facilitar el consenso entre los actores políticos y sociales. Se buscará implementar una política tributaria equitativa, que permita el cumplimiento de los compromisos fiscales sin poner en peligro la estabilidad o el crecimiento.

Planeamos como política de Estado la lucha contra la evasión y la elusión tributaria. Se revisarán las exoneraciones, priorizando aquellas que permitan un crecimiento más equilibrado, como tratamientos fiscales preferenciales en zonas de mayor pobreza, en fronteras o en sectores de mayor impacto redistributivo. De igual modo, mantendremos la plena autonomía del Banco Central de Reserva, de manera que se

utilice la política monetaria y cambiaria como herramienta de estabilidad económica del país y la competitividad del sector exportador nacional.

En un marco de recaudación fiscal ampliada, consideramos que el gasto y la inversión social deberán depender exclusivamente de los recursos propios generados por el país y no de fuentes de endeudamiento externo. La inversión y el gasto público social son una responsabilidad prioritaria que el país debe aprender a asumir en el presente, sin comprometer financieramente a las futuras generaciones. En este sentido, promoveremos el uso solo de la cooperación técnica, y sólo excepcionalmente la financiera, para el fortalecimiento del capital humano y social del país.

### 1.3 NUTRICIÓN, SALUD Y EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS, EN ESPECIAL LOS NIÑOS

Concertación Descentralista se propone salvar a las nuevas generaciones de peruanos, garantizando que todos, pero en especial los niños y niñas del país, tengan la posibilidad acceder a servicios básicos de calidad que les permitan estar sanos, bien nutridos y bien educados, de manera que puedan de esta forma desarrollar plenamente su potencial humano. Entendemos el desarrollo como la capacidad de todas y todos de acceder a realizar su potencial en tanto personas plenas de derecho. En ese sentido, es un rol fundamental del Estado el de generar un marco de oportunidades en que el potencial de cada peruana y peruano pueda desarrollarse. Por lo tanto, es necesario proveer las condiciones mínimas a partir de las cuales el desarrollo puede establecerse, dentro de un marco de equidad, sustentabilidad económica y sostenibilidad ecológica.

Las condiciones por establecer parten de la provisión de servicios eficientes de nutrición, salud y educación. Ellos son condicionantes de las posibilidades de los peruanos y peruanas de acceder al empleo, superar la condición de pobreza, tener posibilidades de participación en la cuestión pública, establecer la identidad individual y nacional, superar situaciones de riesgo y violencia, construir una perspectiva de futuro. En este sentido, nuestra alianza se compromete de forma prioritaria con el destino de las actuales generaciones de niños y niñas que hoy se encuentran en situación de vulnerabilidad y riesgo, para lo que garantizará la reforma y ampliación de los servicios de nutrición, salud y educación públicas, con criterios de equidad, calidad y eficiencia administrativa.

La salud y educación públicas son responsabilidades centrales del Estado, compartidas por la sociedad en su conjunto. Una salud y educación de calidad son condiciones necesarias para la superación de la pobreza, la reducción de las brechas sociales y la integración al mundo globalizado. A pesar de los importantes avances logrados en la última década, particularmente en términos de cobertura y oferta de servicios, los actuales indicadores nacionales de salud y educación siguen siendo lamentables y entre los peores de América Latina. En este sentido, Concertación Descentralista se propone impulsar de manera decidida las reformas en los sectores salud y educación, rescatando y valorando los avances y progresos alcanzados, atacando sin cálculos ni titubeos los principales obstáculos a las mejoras en los servicios, elevando los

estándares de calidad e involucrando de manera activa a la población, la sociedad civil organizada, el sector privado y los gobiernos regionales y locales.

### 1.3.1 Salud

La salud pública debe ser entendida no solamente como la atención reactiva y preventiva, sino como parte de una cultura sanitaria que implica tanto la socialización de conocimientos como los aspectos esenciales de higiene, salubridad y nutrición. Reconocemos el valor de los conocimientos tradicionales y los servicios alternativos de salud y su importancia en la mejora de los servicios públicos de salud. De igual forma, valoramos el capital social en salud, que ha permitido que muchas organizaciones sociales construidas para la implementación de estrategias de sobrevivencia o desarrollo local, aporten sustantivamente a mejorar y promover la salud. Asimismo, comprendemos el importante rol de los trabajadores de la salud y la necesidad de impulso a una carrera pública en salud meritocrática e interdisciplinaria. Nos comprometemos a desarrollar un modelo de atención integral de la salud, con un enfoque integrador, integración de acciones, esfuerzos conjuntos, y concertación intra institucional e intersectorial. Los principales retos que Concertación Descentralista asume en el sector salud son los siguientes:

- a) Reducción anual de 5 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición aguda hasta llegar a su total erradicación y eliminación progresiva de la desnutrición crónica y malnutrición en todos los niños y niñas menores de 5 años de edad, con la activa participación de los padres y la comunidad en la vigilancia y monitoreo de su estado nutricional;
- b) Incremento anual de 20% en el presupuesto público de salud en los próximos cinco años hasta que se duplique el nivel actual de gasto, sobre la base de reformas de los sistemas públicos de salud;
- c) Atención prioritaria a la salud infantil en cuanto al crecimiento y desarrollo, prevención de enfermedades prevalentes de la infancia, la atención integral de salud priorizando a las niñas y niños menores de 2 meses.
- d) Disminución de la incidencia y prevalencia de enfermedades infecto-contagiosas y metaxénicas, con énfasis en TBC, tifoidea, malaria, SIDA, leishmaniasis, dengue y hepatitis B;
- e) Implementación del control obligatorio de crecimiento y desarrollo e inmunizaciones desde el nacimiento hasta la pubertad y adolescencia temprana;
- f) Fortalecimiento de la salud sexual y reproductiva de hombres y mujeres de todas las edades, pero en especial de adolescentes y jóvenes;
- g) Participación efectiva, ciudadanía y control social;
- h) Reforzamiento de las redes de protección social en los niveles local, regional y nacional;
- i) Aseguramiento público universal y subsidios directos con incentivos precisos para la integración social y el desarrollo saludable.
- j) Mejoramiento de la cobertura y calidad de atención para las poblaciones indígenas, afrodescendientes y alto-andinas.

### 1.3.2 Educación

La educación pública constituye el principal medio por el cual las peruanas y peruanos pueden dotarse de los instrumentos de aprovechamiento de oportunidades y es por lo tanto el principal medio de desarrollo. Entendemos la necesidad de una mejora de las condiciones de la educación pública, y proponemos una gestión racionalizada, crítica, dinámica, eficiente y efectiva de los programas y actividades de alfabetización, educación inicial, primaria y secundaria. Los principales retos que Concertación Descentralista asume en el campo de la educación son:

- a) Aumento del 20% anual en el presupuesto público orientado al sector educación de tal forma que en cinco años se duplique el gasto por alumno, especialmente en la educación inicial y primaria;
- b) Priorización de programas educativos focalizados en zonas rurales y en educación bilingüe-intercultural;
- c) Universalización efectiva de la educación inicial para niños entre 3 y 6 años;
- d) Acceso universal a la educación primaria y ampliación del acceso a la secundaria, con una cobertura superior al 80%;
- e) Asignación de recursos a las 12,000 escuelas unidocentes en zonas rurales de nuestro país, donde los niños y niñas apenas reciben hoy 200 horas de clase al año;
- f) Ley de la Carrera Pública Magisterial, con adecuados incentivos para la mejora de la calidad educativa;
- g) Relanzamiento de un nuevo Ministerio de Educación que fije estándares de calidad y equidad y asegure la distribución de recursos hacia territorios en desventaja.
- h) Gestión educativa descentralizada, transparente y participativa;
- i) Implementación de sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa de las escuelas, con participación de los padres de familia;
- j) Implementación de un sistema descentralizado de financiamiento de la educación pública basado en la demanda, de acuerdo a número de alumnos, curriculum alternativo, necesidades especiales, y ubicación y tamaño;
- k) Erradicación del analfabetismo, en especial en zonas rurales y entre las mujeres.
- l) Drástica ejecución de una política de evaluación docente que identifique y premie el buen desempeño y de de baja a los maestros de bajo rendimiento, a fin de elevar en el periodo de gobierno la calidad de la educación pública;
- m) Estímulos a la labor descentralizada de los maestros que compense su permanencia en zonas rurales y alejadas y estimule la presencia de docentes calificados en esas comunidades;
- n) Desconcentración de de la gestión de la escuela pública mediante la constitución de Juntas Educativas que reúna a padres de familia y representantes de organizaciones de la comunidad con capacidad de reclutar y contratar docentes y nombrar directores;
- o) Promoción de la democratización de los sindicatos de profesores mediante la elección universal y secreta de dirigentes y la rotación de cargos.

El gobierno debe ocuparse del desarrollo humano desde una perspectiva integral, en la que tanto la provisión de servicios universales como las estrategias focalizadas de intervención a favor de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad se articulen en una acción concertada de inversión social, promovida desde un Estado eficiente, descentralizado y dotado de recursos, aprovechando al mismo tiempo los potenciales e iniciativas locales, sociales y privadas.

#### 1.4 LUCHA CONTRA LA POBREZA Y PROTECCIÓN DE LOS MÁS VULNERABLES

Reduciremos drásticamente y sosteniblemente la pobreza a través de políticas focalizadas de crecimiento económico y protección social integral dirigida a los grupos más vulnerables, que permitan el desarrollo de sus capacidades humanas y oportunidades efectivas de desarrollo. No es aceptable que el Estado peruano gaste anualmente US \$ 5,000 millones en programas de combate a la pobreza, y que a pesar de ello, uno de cada dos peruanos siga siendo pobre y uno de cada cuatro sea pobre extremo. Más aún, siete de cada diez peruanos están en riesgo de caer en la pobreza por enfermedad, por sufrir robos menores o por ser víctimas de desastres naturales. No hemos sabido construir una red solidaria de protección social para los más vulnerables de nuestra sociedad, que nos haga sentir a todos como parte de la misma sociedad, de un mismo destino, como personas a las que reconocemos derechos fundamentales a la salud, la seguridad y la vida plena.

La superación de la pobreza es un reto fundamental para Concertación Descentralista, que implica políticas integrales y diferenciadas según grupo social y espacio territorial, que promuevan el desarrollo humano con equidad y superen los factores estructurales y circunstanciales determinantes de la pobreza. Los peruanos y peruanas que viven en pobreza no son iguales, y sus problemas y carencias son multidimensionales y, en muchos casos, se reproducen estructuralmente por generaciones, porque la sociedad no les brinda la oportunidad de romper esa transmisión. Por ello, es necesario combinar políticas sociales universales (salud, educación, justicia, seguridad ciudadana), con políticas específicas (focalizadas) sectoriales u orientadas a los sectores excluidos y más vulnerables que requieren atención preferente de la sociedad.

En este sentido, un elemento fundamental para la superación de la pobreza es la construcción y puesta en marcha de una efectiva red de protección social integral, dirigida explícitamente a reducir los riesgos naturales y económicos que experimentan los grupos más vulnerables de nuestra sociedad. Estos grupos están constituidos principalmente por los niños menores de cinco años de edad, las mujeres embarazadas y en post-parto, las personas con discapacidad, los damnificados por emergencias naturales y sociales, y las familias en situación de extrema pobreza.

La implementación de políticas efectivas contra la pobreza y de protección de grupos vulnerables implican la aplicación de mecanismos eficientes de focalización, la reducción de las filtraciones que desvían la atención y los recursos hacia sectores no

prioritarios, y la eliminación de las duplicaciones institucionales en la implementación de los programas. Rechazamos el uso político de los programas sociales y propugnamos por la participación de las personas y organizaciones sociales en la planificación, implementación, supervisión y evaluación de la política social.

Los compromisos que Concertación Descentralista asume en la lucha contra la pobreza son los siguientes:

- a) Implementación de programas generación de oportunidades económicas y de mejora de acceso a empleo, servicios básicos, infraestructura básica y activos productivos para familias en situación de extrema pobreza, priorizado en distritos de mayor pobreza y bajo administración de gobiernos locales y gestión por resultados;
- b) Ampliación de manera inmediata la cobertura y calidad de la atención integral a niños y niñas menores a 3 años a través del Programa No Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI) y Wawa Wasis hasta llegar, en cinco años, llegando a atender a 500,000 niños de madres pobres que trabajan fuera de su hogar;
- c) Continuación y ampliación de los programas de transferencias de dinero a familias en situación de extrema pobreza condicionadas a vacunación, asistencia a escuela y controles de salud y nutrición de niños;
- d) Mejoramiento de la disponibilidad presupuestal, gestión, focalización y cobertura de los programas alimentarios a nivel nacional, priorizando los dirigidos a la población infantil.
- e) Acceso de todas las personas en situación de pobreza a un plan básico de salud e implantar el seguro de salud obligatorio de aplicación progresiva que ofrezca diversos planes de salud de bajo costo y proteja a las familias de situaciones catastróficas. Los pobres extremos recibirán la cobertura del Estado

## 1.5 DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMBATE FRONTAL A LA DISCRIMINACIÓN

Promoveremos el reconocimiento y defensa activa de los derechos humanos de todos y cada uno de los peruanos, sin distinción de credo, raza, condición económica, género, orientación sexual, discapacidad o procedencia.

Nos comprometemos a impulsar de manera decidida las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), su Plan Integral de Reparaciones y de reformas institucionales. Impulsaremos de manera activa la política pública de derechos humanos, expresada en el Plan Nacional de Derechos Humanos, previa eliminación de las exclusiones en materia de derechos sexuales y reproductivos y derechos de las personas de diferente orientación sexual. Combatiremos la impunidad de los delitos de lesa humanidad y cumpliremos fielmente con las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos.

La democracia social que aspiramos es aquella que reconoce el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a llevar una vida digna y a la plena realización, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo. Un compromiso ético fundamental lo constituye la lucha por la erradicación de la marginación de diversos sectores y la superación de las brechas de inequidad de todo tipo. En el Perú, no sólo se margina a las personas por su condición, sino también por su género, por su raza, por su orientación sexual, por su religión, por su discapacidad física o mental, por su procedencia geográfica o étnica ó por el grado de estudio que pudo lograr, entre muchas otras.

La equidad de género es un objetivo prioritario en la búsqueda de la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano y la relación democrática entre todos los peruanos y peruanas. En toda esfera de la vida nacional, la gestión estatal y la promoción de oportunidades se observará la más completa y efectiva equidad de género para desterrar las históricas desigualdades entre hombres y mujeres que afectan a nuestra sociedad y al derecho de las mujeres a ejercer una ciudadanía plena. Nuestro gobierno se compromete a combatir todas las formas de discriminación y violencia contra la mujer. Promoveremos la transversalización de la equidad de género en todas las políticas públicas.

La diversidad cultural y étnica, tan característica de nuestro país, constituye un activo a reconocer, celebrar y promover como elemento crítico para la construcción permanente de una identidad pluricultural e integrada. La diversidad sexual constituye también elemento integrante de nuestra identidad y su respeto contribuye a la transmisión de valores de equidad, solidaridad y tolerancia. En este sentido, tipificaremos y estableceremos sanciones explícitas para acciones y medidas de discriminación de tipo racial, sexual o religiosa en las diversas actividades económicas y sociales del país.

## 1.6 SEGURIDAD CIUDADANA COMO GARANTÍA AL DESARROLLO DE OPORTUNIDADES

Ofrecemos la mejor opción para garantizar la seguridad ciudadana, desterrar definitivamente el terrorismo, combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Para Concertación Descentralista es una prioridad política el enfrentar la delincuencia y la inseguridad ciudadana, garantizando el orden público, la paz social y las condiciones de seguridad para el óptimo desarrollo de las actividades productivas y el libre ejercicio de las libertades ciudadanas.

Resulta fundamental combatir el robo en la calle, a domicilio, el pandillaje, la micro comercialización de drogas, los secuestros al paso, el vandalismo, la violencia intra familiar y otros hechos delictivos que crean un profundo malestar y reducen drásticamente la calidad de vida de nuestros ciudadanos, vuelven más pobres a los pobres, y generan costos muy altos a las empresas.

De igual modo, es prioritario combatir los flagelos del tráfico ilícito de drogas y el terrorismo, dentro de una estrategia integral de pacificación y desarrollo. Debemos encarar eficazmente el delito y asegurar un clima favorable para el normal desarrollo de las actividades económicas de todos los peruanos y peruanas. Tendremos como prioridad de esta política a adolescentes y jóvenes, quienes son los que más ejercen y padecen violencia.

Los retos específicos que la Concentración Descentralista se propone asumir son los siguientes:

- a) Relanzar la reforma policial en base a los cinco principios: policía comunitaria más cerca de la gente; probidad y transparencia de nuestras policías; naturaleza civil del cuerto policial; gestión eficiente y honesta de los recursos y bienestar y dignificación del policía
- b) Incorporación de 40,000 nuevos policías en las calles en cinco años y fortaleceremos a las Comisarías y de la Policía Comunitaria.
- c) Consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el liderazgo de las municipalidades, la participación de los vecinos organizados y la efectiva colaboración intersectorial.
- d) Eliminar la impunidad legal contra el delito menor, haciendo más expeditivo la sanción para los infractores; creando niveles intermedios de sanciones no carcelarias a cargo de los Jueces de Paz; desarrollando programas de servicio a la comunidad y de limitación de días libres con participación efectiva de los gobiernos locales; y construyendo cárceles exclusivas para delincuentes primarios que permitan desarrollar con mayor éxito políticas de reinserción social;
- e) Consolidar un sistema nacional de seguridad ciudadana, involucrando con más éxito a los gobiernos regionales, locales y la comunidad en general; resaltando la responsabilidad de los alcaldes provinciales y distritales de la seguridad ciudadana en sus respectivas circunscripciones territoriales; regulando y apoyando los esfuerzo de las rondas campesinas, juntas vecinales, serenazgos municipales, empresas de vigilancia privada y otras organizaciones de protección al ciudadano; desarrollando programas preventivos con la niñez y juventud; e impulsando la participación de la comunidad en la seguridad ciudadana de sus barrios, sectores y distritos;
- f) Enfatizar como eje principal del trabajo policial, el servicio a la comunidad a nivel local, a través de la descentralización e integración de los servicios policiales de prevención y de investigación; mejora sustantiva de los recursos y medios de las comisarías; centralización de la información de los transgresores en una base de datos nacional disponible en todas las comisarías; diseño de un modelo de policía comunitaria a nivel de comisarías para consolidar la relación ciudadano-policía; y énfasis de una concepción de trabajo policial eminentemente preventivo y de investigación básica;
- g) Afianzar a nivel nacional las acciones policiales de orden interno y de orden público, garantizando el normal desenvolvimiento de las actividades ciudadanas; reorganizando el sistema de migraciones, requisitorias y policía

- judicial; y fortaleciendo la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y otras modalidades de crimen;
- h) Mejorar el profesionalismo y los niveles de vida del personal policial, a través de la reestructuración y modernización del sector Interior y de la Policía Nacional; mejora de las remuneraciones y el bienestar del personal de la policía; afianzamiento de valores y de su formación profesional; y endurecimiento de las penas y sanciones para las faltas y los malos policías;
  - i) Replantear los objetivos y reestructurar y adecuar la organización del Sistema de Inteligencia Nacional, con recursos, medios y personal calificado, que otorgue confianza a la sociedad y al Estado respecto a la efectividad del trabajo de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y demás enemigos del estado de derecho, en el marco del pleno respeto a la ley y a los derechos humanos;
  - j) Reformular, ampliar y relanzar la Estrategia de Desarrollo Alternativo en valles en conflicto, incluyendo medidas como: (i) créditos agropecuarios concesionales, asistencia técnica permanente, paquetes tecnológicos validados y mercados seguros para productos alternativos al cultivo de hoja de coca; (ii) saneamiento y titulación de predios agrícolas; (iii) control y monitoreo de precursores químicos y otros insumos para la elaboración de narcóticos mediante el uso de tecnología de punta; (iv) apoyo a las rondas campesinas y comités de autodefensa proporcionándoles medios efectivos de comunicación; (v) reforzamiento de labores de inteligencia policial; (vi) implementación de bases policiales con capacidad de desplazamiento y patrullaje, cuyos integrantes están inculcados de cultura de respeto y buen trato a la población, sancionando drásticamente su incumplimiento.

## 1.7 PROTECCIÓN Y VALORACIÓN DE NUESTRA RIQUEZA CULTURAL

Concertación Descentralista se compromete a conservar y poner en valor nuestra inmensa riqueza cultural, diversidad étnica y conocimientos tradicionales como ventajas fundamentales para nuestro desarrollo.

La diversidad cultural –étnica, lingüística, histórica, artística– es una característica estructural y estructurante del Perú. Esta diversidad, que debiera ser a la vez fuente de identidad y de riqueza, es parcialmente tomada en cuenta y termina manifestándose explosivamente en problemas de índole racial y de manejo territorial. Paralela al centralismo, la ignorancia activa de la diversidad la convierte en factor de exclusión subyacente a la problemática del bajo desarrollo nacional.

En tanto patrimonio, la reivindicación de la diversidad debe constituir el eje central de la construcción de la identidad y el orgullo nacional. El patrimonio es una construcción permanente, que consiste en heredar –recibir, valorar y tomar en cuenta– el pasado para plantear las acciones actuales que proyectan el futuro. Patrimonializar las manifestaciones tangibles e intangibles de la diversidad no consiste en fijarlas, sino darles continuidad y perspectiva. La relación al patrimonio se ha llevado a través de ópticas indigenistas, exotistas, arqueológicas o museísticas. Una visión cabal del

patrimonio debe reorientar estos sesgos hacia la integración de la alteridad, la diversidad y la historia en proyectos de futuro.

El Estado, en su rol de garante de la equidad tiene la obligación de atender el acceso de todos a la representación simbólica, por lo tanto debe promover la información, investigación, recuperación y difusión de la diversidad cultural y natural. Como árbitro de la sustentabilidad de los procesos económicos, debe vigilar el equilibrio entre conservación y explotación de los recursos tangibles e intangibles. Finalmente, en tanto expresión de la soberanía, el Estado debe coadyuvar a la generación de la integración y la identidad nacional, para las cuales la patrimonialización de la diversidad natural y cultural constituye una directriz privilegiada.

## **SECCIÓN 2.**

# **TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA PARA EL CRECIMIENTO DESCENTRALIZADO, SOSTENIBLE Y CON EQUIDAD**

---

La estabilidad macroeconómica es una condición indispensable para crear un marco favorable a la actividad económica y generar oportunidades de crecimiento. Constituye, en ese sentido, una prioridad nacional. El Estado y el sector privado deben trabajar en forma conjunta para avanzar en el plano económico hacia la prosperidad y el bienestar para todos los peruanos y peruanas.

En los últimos años, la política financiera ha predominado sobre las políticas económicas. Nuestra propuesta es impulsar una reorientación total que haga de la generación de empleo un objetivo central del Estado que tenga instrumentos concretos de aplicación, donde se resalte la prioridad de que la gente tiene derecho a una vida y un empleo dignos, sobre todo la población en situación de pobreza.

El crecimiento económico sostenido y equitativo es un objetivo nacional de primera prioridad, al brindar bases sólidas para la reducción sostenible de la pobreza y la generación de oportunidades para todos los peruanos. Para que este crecimiento se traduzca en mejores oportunidades de vida, la meta del crecimiento económico debe ser la generación de empleo estable y de calidad para todos.

Afirmamos que la inversión privada es la base central para el crecimiento y la creación de empleo. En ese sentido, la promoción de la inversión privada será una política de Estado de Concertación Descentralista y la estabilidad macroeconómica será una condición necesaria para el incremento de la inversión. En este sentido, es preciso asegurar que la inversión privada se multiplique en el país dentro de un ordenamiento que garantice el empleo adecuado y no sólo el empleo informal y precario.

En nuestro gobierno el Estado mantendrá un rol subsidiario y regulador, permitiendo a la iniciativa privada y los mercados encontrar la eficacia de acción y el equilibrio benéfico entre oferta y demanda, posicionándose como árbitro de un equilibrio justo entre las iniciativas empresariales y las necesidades sociales.

### **2.1 INSERCIÓN SELECTIVA Y DINÁMICA A LOS MERCADOS MUNDIALES**

La propuesta económica de la Concertación Descentralista se orienta a una mayor y mejor orientación a los mercados mundiales, sobre la base de políticas públicas internas que superen la reprimarización de la economía alentando una mayor transformación y valor agregado de las exportaciones, amplíen y vigoricen el mercado

interno y permitan una mayor inversión en desarrollo humano sustentable. La integración a los mercados mundiales es positiva e imprescindible para el desarrollo económico y productivo, pero debe realizarse sin sacrificar autonomía y oportunidades de desarrollar nuestros propios recursos para beneficio del país.

Llevaremos a cabo políticas sectoriales activas que apoyen la transformación de recursos en productos de mayor valor agregado, articulen conglomerados sinérgicos regionales, integren corredores económicos y territorios con mercados dinámicos e impulsen la competitividad. La política de competitividad deberá entenderse como un proceso de identificación, incentivo y seguimiento de las oportunidades e iniciativas de inversión orientadas a la generación de beneficios.

Consideramos fundamental apoyar la apertura y proyección internacionales de las empresas peruanas de mayor competitividad, con acuerdos comerciales, para que ellas puedan mejorar su “saber hacer”, el diseño y el carácter innovador de sus productos y servicios y, su capacidad de penetración en los mercados que son principales destinos de nuestras exportaciones.

El gobierno de Concertación Descentralista establecerá una estrategia realista de integración comercial con nuestros principales socios comerciales, que tiene dos objetivos principales: la intensificación del comercio y la promoción de la inversión, tomando en cuenta las posibilidades de nuestra oferta exportadora en el corto, mediano y largo plazo, así como las restricciones no comerciales que los acuerdos de integración implican. Para cumplir dichos objetivos se plantean tres estrategias claramente diferenciadas:

- Integración Multilateral: Comunidad Andina (CAN), Mercosur, Comunidad Sudamericana de Naciones, APEC, CAN-Unión Europea.
- Negociaciones Bilaterales: TLC Perú-EEUU, TLC- Perú-China, TLC Perú-Chile, TLC Perú-México, TLC Perú-Canadá, entre otros.
- Negociaciones en los Organismos Internacionales: Organización Mundial de Comercio (OMC).

Creemos que los procesos de negociación comercial internacional deben ser acompañados por procesos de información transparente para la población. También, planteamos la implementación de mecanismos para conciliar las diferentes posiciones de los actores sociales y empresariales que resulten afectados positiva y negativamente por los resultados de dichas negociaciones. Impulsaremos medidas y estrategias adecuadas de compensación en sectores estratégicos que resulten afectados por la liberalización comercial, y desarrollaremos programas efectivos de promoción y apoyo a la reconversión y/o reorientación productiva o laboral en sectores para hacerlos más competitivos y a tono con nuestras ventajas comparativas, especialmente para el caso de la agricultura y las pymes, y que comprenda información y articulación a mercados, crédito en condiciones concesionales, y asistencia técnica a través de la promoción de mercado de servicios, específicamente para la comercialización y exportación..

Como parte de la estrategia de integración comercial, se impulsará alianzas con países de la región y otros países en desarrollo, para fortalecer no sólo la integración regional, sino también nuestra fuerza negociadora frente a un proceso desigual de integración global. Se pondrá en funcionamiento un sistema de identificación de medidas para-arancelarias a nuestras exportaciones.

Se establecerá una política arancelaria con poca dispersión que debería reducirse progresivamente con un calendario previamente anunciado para dar tiempo a los productores nacionales para hacer los ajustes necesarios. Al mismo tiempo se reforzarán las medidas para enfrentar la competencia desleal y los casos de dumping, y sobre todo para eliminar el contrabando. Se realizará una rigurosa evaluación del funcionamiento de las aduanas antes y después del retiro de las empresas supervisoras de importaciones, de tal forma de establecer cual es el mecanismo más conveniente para prevenir, detectar y sancionar prácticas de subvaluación que afecten negativamente los ingresos fiscales y otorguen ventajas indebidas a quienes las practican.

Proponemos que, manteniendo el esfuerzo exportador en aquellas líneas que han resultado más efectivas a la hora de promover una mayor presencia de empresas peruanas en los mercados exteriores, se realice un esfuerzo especial en aquellas líneas que no han experimentado un desarrollo tan positivo. De un lado se trata de fomentar la presencia de empresas peruanas en los mercados internacionales, y de otro lado, incorporar las variables que ofrece la internacionalización en la optimización del modelo productivo.

Finalmente, Concertación Descentralista pondrá en marcha un agresivo programa de promoción de exportaciones, sobre todo para los pequeños productores en el interior del país, ayudándolos a producir una amplia y variada gama de productos con alto valor agregado que aproveche las condiciones ecológicas de sus zonas. Considerando los nuevos requisitos y estipulaciones para el ingreso de productos a los principales mercados de exportación (saneamiento, medio ambiente, regulaciones laborales, terrorismo), se promoverá la creación de empresas de servicios especializados para dar apoyo a los exportadores (certificación, análisis, control de calidad, sistemas de gestión ambiental).

## 2.2 APUESTA ESTRATÉGICA POR LA INDUSTRIA, LA AGRICULTURA Y EL TURISMO

Apostamos por fortalecer aquellas áreas de la economía con ventajas competitivas dinámicas -orientadas tanto al mercado interno como externo- y con mayor capacidad para generar empleo productivo. Debemos seguir promoviendo las actividades y exportaciones mineras que generan divisas e impuestos; pero principalmente debemos promover las industrias de transformación de recursos naturales en productos de mayor valor agregado, para usar y ampliar el aprendizaje tecnológico y la exportación de bienes y servicios valiosos por la inteligencia productiva que tienen incorporada. No podemos caer en la trampa que significa alentar la reprimarización de la economía,

que condena al país a una cada vez más profunda dependencia de actividades de escaso futuro competitivo.

El planteamiento del gobierno de Concertación Descentralista será retomar las políticas sectoriales y regionales que orienten el desarrollo económico con énfasis tanto en la agricultura como en la industria. Es necesario promover la inversión privada y pública en sectores prioritarios para la creación de empleo como el sector agropecuario, la industria que transforma recursos primarios en bienes con gran valor agregado, y ciertos servicios como el turismo. Dados los mayores recursos que se están obteniendo por el incremento de las exportaciones del país, proponemos que estos deben utilizarse en mayor inversión en infraestructura en regiones y en inversión social que eleve la calidad de la educación, la nutrición y la salud.

Estas políticas deben enfrentar las fallas de mercado en cuanto a provisión de crédito y tecnología a los pequeños productores, así como otorgar incentivos para atraer inversión privada hacia sectores que, como el agro, tienen una participación masiva en la generación de fuentes de trabajo. El objetivo es promover la generación de empleo digno, es decir bien remunerado. Por esto es preciso asegurar que la inversión privada se multiplique en el país dentro de un ordenamiento que garantice el empleo adecuado y no sólo el empleo informal y precario. Esto no significa la promoción ciega de sectores sino la focalización de incentivos para la inversión empresarial privada en los sectores productivos de mayor rentabilidad en términos de generación de empleo.

### **2.2.1 Industria**

En el caso de la industria peruana, esta se encuentra sumamente concentrada en Lima y Callao. Genera el 20% del producto y emplea al 10% de la población; pero no se encuentra descentralizada, principalmente porque el mercado local también está concentrado en la capital. Sin embargo, la importancia del desarrollo industrial como transformador del recurso natural en productos de mayor valor agregado es crucial para la economía peruana. Esto requiere modernización tecnológica del aparato industrial, una orientación competitiva para la exportación de nuestros productos al mercado externo; y a su vez un autocentramiento productivo que construya un mercado interior fuerte y dinámico. Las propuestas de Concertación Descentralista para la modernización del sector industrial se presentan a continuación:

- a) Desarrollar una política industrial que, dentro de la política económica priorice, conforme al orden que se expone, compromisos de innovación en los siguientes sectores: pesca y navegación, textil y confecciones, industria siderúrgica y metal mecánica, farmoquímica y plantas medicinales, agro-industria, y forestal. Esta propuesta se basa en los productos de exportación no tradicionales, hoy emergentes y que tienen la particularidad de utilizar recursos que no se concentran en Lima o la costa y que, además, implica un mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales en los cuales tenemos ventajas dentro del medio internacional.
- b) Estimular o dar incentivos tributarios a la inversión extranjera directa para que diversifique su producción o abra líneas de transformación de

productos primarios dentro de las prioridades industriales establecidas en el punto anterior.

- c) Establecer, dentro de los compromisos entre el Estado y las empresas, el eslabonamiento con la pequeña y mediana industria y sectores y actividades conexas.
- d) Proporcionar, a las empresas aliadas con las universidades, créditos y otro tipo de incentivos económicos para la importación de bienes de capital, adquisición de licencias, con la condición que éstas sirvan progresivamente, dentro de una política de adaptación y aprendizaje, a la generación nacional de los productos, bienes o procesos importados.
- e) Identificación de oportunidades de negocios que permitan aprovechar las posibilidades de oferta de los productores locales para abastecer demandas de los mercados nacionales e internacionales.
- f) “Mestizaje” de las tendencias y modas de los mercados internacionales globalizados con las posibilidades y ventajas sustentadas en el pluriculturalismo peruano.

### 2.2.2 Agricultura

La agricultura en el Perú representa el 10% del PBI pero el 30% del empleo. En las regiones llega a significar entre el 30 y 50% del producto y el empleo de la población. No hay regiones viables sin una agricultura económicamente viable en el país. No obstante, la agricultura ha sido abandonada en las políticas de los últimos 30 años. Como es una actividad muy riesgosa y dispersa, no puede competir por recursos y apoyo político en igualdad de condiciones que actividades urbanas, financieras o extractivas como minería y pesca; requiere por esto de una sólida política sectorial que compense sus desventajas y ofrezca reales posibilidades de desarrollo a los agricultores. Las propuestas de Concertación Descentralista referentes a la agricultura peruana son:

- a) El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no puede firmarse sacrificando al agro peruano a nombre de otros sectores. Se debe evaluar un sustantivo plan de compensaciones a aquellos subsectores que se verán afectados con el tratado y se deberá diseñar y empezar a aplicar un agresivo programa de apoyo a la reconversión agraria para los próximos años.
- b) Plan de consolidación empresarial de los agricultores, sobre la base de mapas de competitividad y planes de negocio por zonas. Se ubicarán productores más jóvenes con interés en seguir en la agricultura, y agricultores que ya desean dejarla, formando un banco de tierras y generando proyectos técnica y financieramente viables para agricultores en áreas mayores a las 20 hectáreas.
- c) Introducción de diversos instrumentos para mejorar el perfil crediticio de los agricultores: (i) uso de prenda agrícola; (ii) seguro agrario como garantía para préstamos; (iii) planes de negocio; (iv) garantías para agricultores organizados en comisiones de regantes o comunidades; (v) reforma de Agrobanco para atender parte de la demanda sin subsidios ni

- refinanciaciones engañosas; (vi) fin de la política de condonación (RFA, etc.)
- d) Ley de desarrollo rural, y un programa público con inversiones rurales en caminos, electrificación y riego campesino. Consolidar el manejo de programas rurales en una sola entidad pública de carácter multisectorial pero adscrita al Ministerio de Agricultura y Gobiernos Regionales.
  - e) Reforma total del INIA (Instituto Nacional de Investigación Agraria) para despolitizarlo y dotarlo de un presupuesto estable equivalente a unos US\$ 30 millones anuales para los siguientes 10 años, con un directorio público-privado. Esta institución es fundamental para el cambio técnico en la agricultura, pero no debe manejar el sistema de extensión, el cual debe asignarse con recursos a las 180 agencias agrarias, actualmente administradas por los Gobiernos Regionales.
  - f) Aprobación de una nueva ley de aguas que introduzca nuevos conceptos de gestión como la cuenca e instrumentos económicos y ambientales modernos para el manejo eficiente y sostenible del recurso. Todo programa de apoyo al agro debe condicionarse al aumento paulatino en las muy bajas tarifas de agua que pagan hoy los agricultores. Debe promoverse el riego tecnificado vía fondos concursables con subsidio estatal sostenible.
  - g) Reforma del Ministerio de Agricultura. Eliminar proyectos centralistas que duplican esfuerzos y son demasiado autónomos. Fortalecer la capacidad técnica de las direcciones nacionales del MINAG, que deben manejar instrumentos promotores más no ejecutores, el grueso de la ejecución debe caer en las regiones, esto implica un Ministerio más pequeño, sin proyectos centralizados, pero con direcciones técnicas fuertes e instrumentos para negociar y supervisar la política agraria aplicada en las regiones.

### 2.2.3 Turismo

Por su importancia económica en la generación de puestos de trabajo, Concertación Descentralista trabajará para que la industria del turismo incremente su desarrollo en el curso de los próximos años. Esto implica que Perú deberá estar en capacidad de ofrecer una gama de servicios, destinos y de experiencias superior a la actual. Proponemos que, manteniendo el esfuerzo en aquellos destinos turísticos nacionales consolidados, se realice un esfuerzo especial en aquellas destinos con potencial, pero que no han experimentado un desarrollo tan positivo.

La propuesta de Concertación Descentralista específica para turismo recoge lo planteado en el Plan Estratégico Nacional de Turismo 2005-2015 y se propone pasar a la acción para alcanzar el desarrollo sostenible del turismo, como objetivo general, con los siguientes objetivos específicos: “1) Desarrollar una oferta turística competitiva y sostenible; 2) Desarrollar una cultura turística que garantice la seguridad del visitante, una visión y valores compartidos e impulse las buenas prácticas en la prestación de los servicios turísticos; 3) Fortalecer las instituciones vinculadas con la actividad turística y; 4) Incrementar de manera sostenida la demanda del turismo receptivo a fin de generar mayor ingreso de divisas al país, así como de turismo interno a fin de asegurar una adecuada redistribución de los recursos a nivel nacional”. Proponemos una

actuación inmediata en los seis ejes estratégicos planteados en el Plan Estratégico Nacional para el turismo receptivo:

- a) Focalización de la promoción turística en los mercados prioritarios y potenciales.
- b) Posicionamiento de Perú como destino turístico por medio de acciones en los diferentes canales de distribución.
- c) Posicionamiento de Perú como destino turístico en los mercados potenciales y prioritarios identificados.
- d) Posicionamiento de la marca turística “Perú” como destino turístico en los mercados potenciales y prioritarios identificados.
- e) Alianzas estratégicas entre el sector privado y público para participación en actividades de promoción turística.
- f) Fortalecimiento de las embajadas y consulados del Perú en el exterior para lograr acciones de promoción eficientes y eficaces.

Para el turismo interno el eje estratégico estará constituido por la promoción, el fortalecimiento de capacidades, las alianzas estratégicas entre el sector privado y público para actividades de promoción y la generación de facilidades logísticas que permitan el desarrollo de los destinos con potencial que no han alcanzado el desarrollo de los destinos turísticos más dinámicos del país.

### 2.3 COMPETITIVIDAD TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Concertación Descentralista promoverá la competitividad territorial de las regiones del Perú, entendida como la forma de convertir los potenciales económicos y productivos de cada provincia del país en fuentes de bienestar. Esta descentralización de la actividad económica permitirá un mejor equilibrio entre la capital y el resto del país, entre las zonas urbanas y rurales, entre las regiones naturales del país.

Promoveremos la competitividad territorial de las regiones y provincias a partir del establecimiento de ejes o corredores económicos, en los cuales se concentrarán inversiones estratégicas, tomando en cuenta la integración regional latinoamericana y llevando a una mayor igualdad de oportunidades a lo largo del territorio. Estos ejes serán definidos en términos del potencial económico y productivo de cada espacio, los flujos comerciales interregionales y sus conexiones internacionales, la dinámica poblacional, sistema de ciudades, etc.

Fomentaremos una sostenida inversión en infraestructura, en especial en zonas rurales. En los últimos seis años, la inversión privada y pública en infraestructura económica se redujo, pasando de US\$ 1,619 millones en 1998 a sólo US\$ 795 millones en el año 2003. El desarrollo de infraestructura económica de calidad (vías de comunicación, puertos, telecomunicaciones, energía, etc.), en estos corredores económicos es indispensable para lograr la articulación competitiva de los sectores productivos y los territorios en el contexto de la globalización.

### 2.3.1 Vías de comunicación

El Perú es uno de los países sudamericanos con menos carreteras pavimentadas y con más carreteras en mal estado. Nuestra densidad de vías pavimentadas por kilómetros cuadrados de superficie está muy por debajo de la media regional, superando sólo a Bolivia en el área andina.

Dado que nuestros recursos son escasos, lo que necesitamos es priorizar la ejecución de los corredores en una secuencia lógica. Esto es muy importante porque las inversiones requeridas en los corredores de integración superan los US\$ 2,500 millones. Para Concertación Descentralista, los corredores mas importantes son, en orden de prioridad, los siguientes:

- a) Completar los Corredores amazónicos: a) Lima-Tingo María-Pucallpa, b) Paita Yurimaguas y c) Iñapari Puerto Marítimo del Sur, más conocido como Interoceánica del Sur. Estos proyectos deben permitirnos integrar al Perú con los mercados de las ciudades de Manaus, Cuiaba, Río Branco y Porto Velho.
- b) Eje Vial 1 (Piura-Machala-Guayaquil) y el Eje 4 que podría articular a Jaén y San Ignacio con las ciudades ecuatorianas de Loja y Cuenca. Ecuador es un mercado de 12 millones de personas, con dos ciudades densas (Quito y Guayaquil) cercanas a la macroregión norte peruana y debe destacarse que desde el fin de los conflictos, el comercio Perú-Ecuador es uno de lo que crece más rápidamente en el contexto sudamericano.
- c) Sierra Sur para completar las conexiones entre Huancayo y Abancay, y el corredor Tarapoto-Tingo María que articularía con muchas sinergias los proyectos Paita-Yurimaguas y Tingo María Pucallpa. Si se mejoraran ambas, se lograría una vía longitudinal alterna a la Panamericana conectando la Marginal de la Selva Norte con la Longitudinal de la Sierra Sur.
- d) Se ejecutará el 50% de los proyectos Pacasmayo-Cajamarca-Soritor, Juanjuí-Salaverry y Chimbote-Tocache.
- e) Se rehabilitarán 20,000 Km. de caminos rurales.
- f) Se rehabilitarán 7,000 Km. de caminos afirmados departamentales.

### 2.3.2 Energía

Concertación Descentralista apuesta por el desarrollo de una infraestructura energética fuertemente sujeta a un nuevo sistema descentralizado, orientado al fortalecimiento de la competitividad de las regiones del país, vinculado globalmente con otros países, un sistema energético suficientemente autónomo y con negociaciones internacionales del mercado energético favorables para el desarrollo humano de la población peruana.

El sistema energético nacional tiene que consolidar resultados vinculados a la elevación de la calidad de vida de la población, la elevación del acceso a una mayor calidad de la energía de parte de los usuarios, la elevación del valor real de los contratos de exploración, explotación, distribución y regulación de los mercados energéticos, en función de su contribución al desarrollo humano en el país.

Si bien es cierto el mercado energético peruano ha evolucionado en los últimos 20 años, poniéndose al día con la creación de un sistema de regulación y un mercado dinámico, actualmente en el Perú, la generación de energía es peligrosamente poco diversa, regularmente autónoma, poco sostenible y fuertemente contaminante. Las fuentes principales de energía son el petróleo (proveniente de reservas que son cada vez menores), la hidroenergía (proveniente de lluvias de la sierra norte, que no necesariamente están siempre garantizadas), y la leña (recurso que reduce las áreas de bosques).

Proponemos la diversificación de la generación de energía primaria, fortaleciendo las políticas exploratorias de hidrocarburos de modo sean coherentes a las potenciales exportaciones y dirigidas a la reducción de las importaciones y sostenimiento de una balanza comercial energética estable que favorezca la autonomía. En cuanto al recurso hídrico, se propone diversificar las escalas del recurso hídrico aprovechando especialmente aquellas fuentes de pequeña escala donde el acceso a la energía eléctrica es escaso para poblaciones que requieren el recurso para su desarrollo micro y pequeño industrial, conduciéndolas a integrarse en un futuro cercano a un mercado energético maduro, y posteriormente a un mercado eléctrico integrado (en ese orden). Una sólida política exploratoria de gas natural que financie las políticas exploratorias y el nacimiento de un sistema productivo asociado a este recurso.

### **2.3.3 Telecomunicaciones**

Por Concertación Descentralista, el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones ocupa un lugar central en la estrategia de lucha contra la pobreza y de integración de las zonas más pobres al proceso de desarrollo. Las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) pueden tener un impacto sustantivo en la reducción de la pobreza y son particularmente importantes para las zonas rurales y alejadas, pues permiten que las unidades productivas, particularmente las de menor tamaño, puedan acceder a la información que necesitan para mejorar su desempeño, incluyendo información sobre precios, técnicas de producción y rendimientos, que facilitan su participación en los mercados regionales, nacionales e incluso internacionales. Además, las telecomunicaciones ofrecen el potencial de transformar y modernizar la gestión del gobierno en todos sus ámbitos, facilitando la descentralización, elevando los niveles de transparencia y mejorando la eficiencia en la provisión de servicios básicos como la salud y la educación.

Un objetivo de política de Concertación Descentralista será promover el desarrollo de las telecomunicaciones como vehículo de progreso e integración de la sociedad peruana, en la perspectiva de alcanzar la meta del servicio universal y mejorar así la calidad de vida de las personas, en especial de las más pobres. Para este fin, se avanzará progresivamente en la dirección de lograr el acceso universal de todas las personas a servicios de telecomunicaciones utilizando tecnologías de banda ancha (voz y datos). También se asignarán recursos a modernizar las redes rurales existentes, a fin de adecuarlas las nuevas demandas, incluyendo el acceso a internet.

En las localidades que ya cuentan con acceso a telefonía pública se promoverá la provisión de servicios de telefonía fija bajo la modalidad de abonados, así como también la expansión de las redes de telefonía móvil. Las empresas podrán utilizar para estos fines los fondos que actualmente aportan al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), siempre que sus inversiones tengan una relación costo – beneficio razonable, que las localidades atendidas no se encuentren incluidas como parte de sus obligaciones de cobertura, y que sus proyectos sean aprobados por las autoridades competentes, de acuerdo a la legislación vigente.

El Estado también promoverá el establecimiento de pequeñas y medianas empresas de telecomunicaciones. Los modelos convencionales de negocios que generalmente adoptan las empresas más grandes no son viables en zonas pobres y de menor densidad poblacional. La demanda de tráfico en estas zonas es reducida y los ingresos no alcanzan a cubrir los costos y el “overhead” de las empresas, que tienen una magnitud elevada. Por ello se otorgarán incentivos a la formación de alianzas estratégicas entre las empresas que operan a nivel nacional y empresas pequeñas y medianas que operan a escala local, cuyos costos son menores. También se promoverá la participación descentralizada de instituciones locales, incluyendo a las universidades, en la provisión de servicios complementarios.

#### 2.4 POLÍTICA AMBIENTAL PARA EL USO SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS NATURALES, EL TERRITORIO Y LA BIODIVERSIDAD

Promoveremos políticas y acciones que respondan al desafío de conocer, conservar y utilizar sustentablemente nuestros recursos naturales, de reducir la contaminación en todas sus formas, y de hacer un uso adecuado de nuestro diverso territorio. Estas políticas se deben orientar a generar condiciones para el desarrollo sostenible del país, asegurando condiciones de vida digna y saludable de todos los peruanos y peruanas en el presente, y con responsabilidad hacia las futuras generaciones.

En tanto recurso, la diversidad natural es potencial generadora de riquezas. Esto es actualmente evidente en cuestiones de recursos del subsuelo y forestales, pero lo es mucho menos en recursos bio-genéticos, ambientales, hídricos, energéticos alternativos o paisajísticos.

Los principales problemas ambientales del Perú están vinculados con los problemas de contaminación ambiental agravados por la reducción de la dotación de agua dulce en costa y sierra, y la vulnerabilidad del país al cambio climático. Las ciudades más importantes del país presentan problemas de contaminación del aire, fundamentalmente por problemas con el tránsito y ciertas industrias focalizadas en puntos del país como Ilo, Chimbote, La Oroya, etc. Más de la mitad de los residuos sólidos del país se disponen inadecuadamente, y los residuos peligrosos se manejan en muchos casos sin las mínimas normas de seguridad, incluyendo el uso doméstico y agrícola (que generan mayores riesgos). La pérdida de bosques y la erosión de los suelos amenazan con poner en riesgo la base de subsistencia de poblaciones más

empobrecidas. La pérdida de la biodiversidad constituye un problema que puede implicar la pérdida de opciones de desarrollo lo cual se agrava con la biopiratería.

Por otro lado, es necesario incorporar el desarrollo de la minería dentro de una estrategia nacional de desarrollo sostenible, que permita mantener su significativa contribución a la economía nacional y asegure, al mismo tiempo, la reducción de los conflictos minería-comunidades locales y la protección del medio ambiente. Se deben armonizar el interés nacional, la seguridad de las inversiones, el bienestar de las comunidades rurales y el respeto por medio ambiente, a través del diálogo y la concertación y el estricto cumplimiento de las normas, estableciendo canales permanentes de resolución de conflictos y dictando medidas que impidan que la actividad minera contamine áreas críticas para la vida de las comunidades rurales como, por ejemplo, aprobar concesiones en las cabeceras de las cuencas hidrográficas. Se deben resolver los pasivos mineros y aprobar compensaciones reales a las poblaciones afectadas por la minería.

Concertación Descentralista considera central el fortalecimiento de la autoridad ambiental con capacidad de impulsar la aplicación de una política de carácter transversal. Para este fin, las reformas centrales deben concentrarse en:

- Dar al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) la posibilidad de control sobre el proceso de nombramiento de las personas responsables de la gestión ambiental en todos los niveles de gobierno;
- Dar nivel ministerial al Consejo Nacional del Ambiente;
- Darle al CONAM funciones para poder dirigir los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental de los grandes proyectos;
- Generar un proceso ordenado de descentralización de las funciones y atribuciones ambientales, mejorar la capacidad de aplicación y cumplimiento de la política y la normativa ambiental por parte de las entidades responsables en los niveles nacional y regional;
- Mejorar los mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información (transparencia) para la gestión ambiental.

Para hacer viable nuestra propuesta de política ambiental consideramos que debemos concentrar los esfuerzos en cuatro temas estratégicos:

- a) Vincular la agenda ambiental a objetivos de política claramente definidos: duplicar el gasto público en materia ambiental, generar capacidades de gestión ambiental en los niveles regionales de gobierno, promulgar la Ley de Aire Limpio y la Ley de Aguas, entre otras.
- b) Utilizar temas ambientales como puntas de lanza de la acción de política ambiental. Los temas claves en materia ambiental para los próximos años son: Cambio Climático, Agua Dulce, Biodiversidad, Deforestación, y Materiales y Residuos Peligrosos.
- c) Articular el tema ambiental a la agenda del desarrollo, en especial a la reducción de las inequidades.

- d) La conservación no se logrará sin articularla con opciones concretas de desarrollo, y el combate contra la pobreza.
- e) Los impactos ambientales pueden agravar las inequidades, en especial porque las personas con menos recursos tienen también menos capacidades para enfrentar los problemas de vulnerabilidad.
- f) Solución de conflictos ambientales derivados de la actividad minera, poniendo en primer lugar de agenda resolver el problema de los pasivos mineros.
- g) Ampliar las opciones de financiamiento de la gestión ambiental, incluyendo mecanismos de internalización de costos, el pago por servicios ambientales, el establecimiento de tributos orientados a financiar la gestión ambiental y la conformación de fondos y fideicomisos que aseguren la sostenibilidad de programas o proyectos de gestión ambiental, incluyendo el sostenimiento de las Áreas Naturales Protegidas y la atención de los Pasivos Ambientales.

### **Minería y desarrollo sostenible de las comunidades**

La solución de los problemas entre minería y comunidades requieren de un Estado que sea conciente de los grandes desafíos que implica el aprovechamiento sostenible de los recursos minerales, en armonía con el ambiente y las otras actividades económicas desarrolladas o por desarrollarse en el entorno. En este sentido, la planificación estratégica juega un rol central en la superación de estos desafíos.

Creemos que la actividad minera tiene un enorme potencial para generar desarrollo local y que una actividad minera compatible con otras actividades productivas, como la agricultura, ganadería, pesca, turismo, etc., no solo es perfectamente posible con las herramientas tecnológicas y de gestión disponibles hoy en día, sino que además puede ser capaz de articular y desarrollar sinergias entre estas actividades, generando un proceso de desarrollo articulado en el que todas las partes se beneficien.

Concertación Descentralista hace las siguientes propuestas programáticas sobre la relación minería y desarrollo sostenible de las comunidades:

- a) No estamos de acuerdo con la imposición de la minería a las comunidades, ni con los procesos de consulta de carácter sólo informativo o formal. El Estado tiene el rol de crear las bases para una relación armoniosa entre la actividad minera y la comunidad. Se requiere desarrollar mecanismos democráticos de efectiva participación y negociación con las comunidades locales, partiendo del reconocimiento de que la minería beneficia a todo el país, pero son las personas de las comunidades del entorno quienes enfrentan los riesgos que ella conlleva.
- b) El proceso de negociación de tierras para fines mineros requiere una revisión del marco institucional y de las prácticas, sobre la base los casos exitosos de negociación de tierras en el Perú y el mundo.
- c) Es necesario asegurar que los pobladores rurales no vean afectada su seguridad alimentaria y capacidad de generación de ingresos. Mas aún, para el PDS, la promoción de la actividad minera debe constituirse en palanca de desarrollo para garantizar el bienestar de estos pobladores.

- d) Es necesario garantizar la autonomía técnica de la autoridad ambiental para otorgar licencias. La regulación ambiental no debe depender exclusivamente del Ministerio de Energía y Minas, cuyo rol central es la promoción de la minería. Es necesario establecer fórmulas institucionales que aseguren un proceso de evaluación más amplio, con la participación de todos los actores, para dar legitimidad al proceso. Se debe elevar los estándares de los EIAS.
- e) El tratamiento de los pasivos ambientales es una de las áreas prioritarias en esta dirección y debe ser ratificada por el acuerdo nacional. La remediación de los pasivos ambientales puede constituir un esfuerzo grande para el fisco, por que lo debe contarse con un plan que establezca las prioridades en base al riesgo ambiental. Además, la implementación de programas de monitoreo de pasivos ambientales es fundamental. Para pasivos de responsable no identificados, se analizará el desarrollo de fondos con participación privada y pública.
- f) Creemos que la creación de un mecanismo de defensoría en las zonas de importancia mineras o la especialización de un departamento de la actual Defensoría del Pueblo debe promoverse. La Defensoría deberá tener como rol facilitar la prevención y, en caso necesario, la justa solución de los conflictos desde el inicio del proceso y llamar la atención sobre los potenciales problemas a enfrentar.
- g) Proponemos construir una visión nacional de desarrollo económico sostenible que guíe el gasto de los recursos generados por la actividad minera.
- h) Los recursos que genera la minería deben ser reinvertidos en crear nueva capacidad productiva. Dentro de una reforma integral del sistema educativo, proponemos que el gobierno central invierta una parte sustancial de los recursos fiscales generados por la minería en el mejoramiento de la calidad educativa rural y, asimismo, genere los mecanismos para que municipios y regiones hagan lo propio. Asimismo, los recursos de la minería deben también ser reinvertidos en ciencia y tecnología y la provisión estratégica de bienes públicos para el desarrollo de actividades económicas alternativas, como pueden ser la agricultura y el turismo.

## 2.5 INNOVACIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO INTEGRAL

Concertación Descentralista cree en la necesidad de generar políticas públicas que busquen la creación de ventajas comparativas para la producción de nuevos bienes y servicios, que permitan la generación sostenida de empleo para los peruanos y peruanas. A pesar de su importancia económica y del consenso alrededor de poner el conocimiento científico y tecnológico al servicio del desarrollo económico y del mercado, hasta la fecha los distintos gobiernos no han mostrado la suficiente claridad para llevar adelante el conjunto de políticas que demanda un sistema nacional de innovación.

La inversión en investigación y desarrollo en el Perú es muy escasa, alcanzando sólo el 0.1% del PBI hacia el 2002; menos de la tercera parte de lo que fue en 1975. Por tal

razón, el Perú ocupa uno de los últimos lugares en América Latina. En el año 2005, el Perú ocupó la posición 75 en la medición internacional del Índice Tecnológico, descendiendo cuatro posiciones respecto al año 2004, lo que evidencia su retraso en la incorporación de los aportes de la Ciencia, Tecnología e Innovación a la economía. El problema central de la ciencia y tecnología en el Perú consiste en su desarticulación, no se ha logrado articular la ciencia y la tecnología como un sistema de apoyo al desarrollo y a la competitividad de las empresas nacionales.

La innovación para la competitividad es un proceso cuyo fomento requiere la constitución de un sistema nacional de innovación científica y tecnológica. Para ello existen ya varios elementos, instituciones públicas, empresas privadas, institutos de investigación, universidades, proyectos y programas, pero sin articulación plena. Concertación Descentralista tiene como compromiso poner la innovación y el cambio tecnológico al servicio del desarrollo humano integral para brindar a nuestros ciudadanos una realización material y espiritual ampliando sus capacidades y derechos de conocimiento, mejorando la calidad de vida, contribuyendo al manejo responsable del medio ambiente y promoviendo el desarrollo regional y local equitativo. De esta manera, se buscará consolidar a los agentes de innovación en un sistema articulado que consensuará líneas y prioridades de acción, respetará las autonomías de cada parte y facilitará los mecanismos de incentivo, intercambio y fortalecimiento de capacidades.

Concertación Descentralista apostará por el fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para asegurar la articulación y concertación entre los actores del sistema con el fin de atender las demandas tecnológicas en áreas estratégicas prioritarias como los sectores: agropecuario y agroindustrial, pesca y acuicultura marina y continental, minería y metalurgia, forestal, energía, telecomunicaciones, turismo, salud, educación, ambiente y vivienda y saneamiento. Velaremos por la mejor forma de generar efectos de escala a partir de la innovación, en particular en términos de incentivos, crédito, evaluación de experiencias e información.

Algunos de los retos específicos que nos proponemos asumir son:

- a) Fortalecer la creación de mecanismos eficientes y sostenibles de concertación, articulación, información y descentralización de la innovación científica y tecnológica;
- b) Incrementar la inversión nacional en actividades de innovación científica y tecnológica, especialmente en investigación y desarrollo, a través del fortalecimiento del FONDECYT, creación y fortalecimiento de fondos concursables y promoviendo diversos mecanismos para el financiamiento de las actividades de innovación científica y tecnológica;
- c) Impulsar la investigación científica y tecnológica orientada a la solución de problemas y satisfacción de demandas en las áreas estratégicas prioritarias del país;
- d) Reorientar la inversión estatal y privada en el nivel de la educación superior, universitaria, técnica y de postgrado, hacia las ramas directamente ligadas a las

ciencia y la tecnología, reforzando y otorgando prioridad a la preparación y capacitación de profesionales en los diversos campos de la ingeniería, la biotecnología y la electrónica.

- e) Promover el desarrollo y la transferencia de innovaciones tecnológicas en las empresas a través de una política nacional de transferencia y adaptación de tecnología.
- f) Reorganizar los centros de investigación del Estado, elevar en forma significativa la inversión en investigación en las universidades, estimulando la investigación asociada a las prioridades industriales que señale la política del Estado. Esto debe incluir el desarrollo de las disciplinas básicas que sirven de apoyo a las aplicadas en los campos de la ciencia y la tecnología.
- g) Creación de Centros de Innovación Tecnológica que aprovechen la cultura y habilidades tradicionales de las comunidades indígenas y amazónicas.
- h) Capacitación de gerentes y de trabajadores de las empresas involucradas en procesos de innovación, acción en la que deben jugar un papel importante, por una parte las becas hacia el exterior o la contratación de profesionales de países que puedan servir de guías en la industrias escogidas y, relanzar el papel que ya desempeña SENATI (Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial) para los trabajadores.

## SECCIÓN 3.

# EL ESTADO AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

---

Durante los últimos decenios el Perú ha experimentado una serie de crisis de gobernabilidad democrática. Las demandas de la sociedad peruana desbordaron la capacidad de las organizaciones gubernamentales, las instancias legislativas, el sistema jurídico, los partidos políticos, las empresas privadas, los sindicatos, las fuerzas armadas, entre otras instituciones.

No sólo ha habido un desfase entre la capacidad de las instituciones para procesar y responder a las demandas sociales, económicas y políticas de la población sino que también hemos experimentado un rápido crecimiento demográfico lo que llevó a multiplicar dichas demandas.

Estos desfases se agravaron hacia fines de los ochenta cuando el terrorismo, la hiperinflación, la atrofía del Estado, la parálisis empresarial, la corrupción y el desorden amenazaron con socavar los fundamentos de la nación peruana. La incertidumbre y la angustia crearon el deterioro institucional y la crisis de gobernabilidad provocaron desconfianza generalizada, principalmente, hacia las organizaciones políticas y el aparato estatal.

Durante los primeros años de la década de los noventa se llevaron a cabo algunos avances en relación a las reformas estructurales; sin embargo, estos avances no fueron sostenibles en el tiempo y los procesos se estancaron o incluso revirtieron. La crisis política e institucional, la corrupción a gran escala, el grave retroceso institucional, y las altas tasas de pobreza e informalidad generaron cuestionamientos y desconfianza en la población peruana.

Para avanzar con el diseño y puesta en práctica de las estrategias de desarrollo viable y sostenido es necesario lograr un balance entre los protagonistas de la gobernabilidad y desarrollo, caracterizado por un equilibrio entre las acciones del Estado, las fuerzas del mercado y la gran variedad de organizaciones de la sociedad civil, así como por una subordinación efectiva, mas no sumisa, de las fuerzas armadas al poder civil.

Con el fin de emprender nuevas reformas, culminar las reformas encaminadas y garantizarles sostenibilidad, Concertación Descentralista ha elaborado las propuestas que a continuación se presentarán a fin de responder al desafío de crear un Estado democrático, representativo, descentralizado, participativo y eficaz; una economía donde haya empresas eficientes y competitivas; y organizaciones de la sociedad civil, activas y responsables.

La propuesta se sustenta en cinco ejes transversales que atraviesan el conjunto de las reformas del estado que proponemos:

- La Reforma constitucional
- Descentralización
- Política anticorrupción y transparencia
- Participación ciudadana en la gestión pública
- Planificación estratégica para el desarrollo económico y social

Además, se plantean las reformas específicas que impulsaremos para los tres principales poderes del Estado:

- Reforma del Poder Ejecutivo: reforzamiento de las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, fortaleciendo la gestión pública superior y reformando la gestión pública sobre la base de la carrera de la función pública y del servicio civil.
- Reforma del Poder Legislativo: reestablecimiento del Congreso bicameral con un sistema más representativo y sobre la base de circunscripciones regionales y provinciales; eliminación del voto preferencial y parte de congresistas elegidos por mayoría simple en sus circunscripciones.
- Reforma del Poder Judicial tanto en lo jurisdiccional como en lo administrativo.

Este conjunto de reformas tendrán por objetivo principal legitimar las instituciones estatales para la consecución de una comunidad política democrática en donde la sociedad civil sea lo suficientemente activa y los partidos políticos sean capaces de impulsar y garantizar la continuidad del proceso de legitimación del Estado.

## 1. LOS EJES TRANSVERSALES

### 3.1.1 LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Desde el establecimiento de la República en 1821, el Perú ha tenido 12 constituciones. La tradición constitucional del Perú ha sido caracterizada por el “presidencialismo”, una tendencia hacia el ejercicio autoritario del poder, centralismo político y económico y un caudillismo que trasciende partidos e ideologías.

A través de la historia peruana, la inestabilidad política combinada con la débil institucionalidad ha producido repetidas interrupciones del régimen constitucional y vaivenes entre los gobiernos elegidos y los dictatoriales, los cuales se generaron tras conflictos entre presidentes y los parlamentarios de la oposición.

La actual Constitución de 1993, aprobada por el Congreso Constituyente Democrático y sometida a referéndum, no es la excepción a la regla dado que fue creada bajo un contexto político dictatorial. Debido a que el gobierno de Alberto Fujimori perdió la mayoría parlamentaria, los conflictos entre el presidente y la oposición del Congreso

se intensificaron culminando en 1992 con un auto golpe, la supresión de la Constitución de 1979 y el cierre del Congreso, Poder Judicial y el Ministerio Público.

Por tanto, bajo ese régimen de facto presionado por la comunidad internacional se aprobó la Carta de 1993, la cual le atribuyó grandes poderes al Ejecutivo y a los militares, así como la posibilidad de reelección para un término consecutivo, fuertes limitantes a la intervención del Estado en la economía y restricciones a la descentralización regional y municipal.

Tras la caída de la dictadura fujimontesinista, el gobierno transitorio dio inicio a la tarea de reconstrucción de la institucionalidad democrática, en donde el restablecimiento del orden jurídico era uno de los pilares fundamentales. De esta manera, se determinó la existencia de “leyes con nombre propio” que ratificaban la idea de que el cambio constitucional de 1993 era parte de los planes de la mafia para enquistarse en el poder y extender sus operaciones ilegales, utilizando al Estado para tales fines. La legitimidad de la Constitución estaba en crisis.

La necesidad de estos cambios democráticos y constitucionales obedece a la voluntad general ciudadana de romper con el sistema de gobierno autocrático y corrupto que se implantó bajo el régimen del ex-Presidente Fujimori. Sin embargo, se tiene que ejercer un pleno respeto a la legalidad y los procedimientos de reforma constitucional previstos en el artículo 206° de la Constitución vigente.

Asimismo, debe considerarse que la eventual reforma constitucional debería partir por reconocer los actos políticos, jurídicos y económicos legítimos, que la ciudadanía haya aceptado de buena fe y que hayan tenido vigencia en el tiempo.

Por ello, si bien la continuidad jurídica es una garantía de toda reforma constitucional, ésta será válida en tanto se hayan respetado los principios y valores fundamentales de una sociedad democrática, basada en el respeto de los derechos fundamentales, el control y balance entre los poderes del Estado, así como la garantía de una economía al servicio de la persona humana.

En relación a los mecanismos tradicionales de reforma constitucional, se plantea reformar las normas necesarias para establecer que el Congreso a ser elegido en el año 2006 tenga un carácter constituyente y ello se apruebe en un referéndum que se vote el día de las elecciones nacionales para presidente, vicepresidentes y congresistas. El procedimiento de la reforma de la Constitución deberá cumplir con el artículo único 206 del título VI de la Constitución de 1993, que establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum, de manera que se rompa la tradición histórica y se establezca un retorno democrático, legítimo y subordinado a las reglas de la reforma constitucional vigente.

### 3.1.2 COMPROMISO PROFUNDO CON LA DESCENTRALIZACIÓN

Nos comprometemos con la descentralización como un proceso de reforma radical del Estado y de transformación profunda de la organización social, economía y cultura nacionales, para promover las capacidades y potencialidades de todos los territorios de la República. Pero también propugnamos la descentralización como una transformación profunda de la organización social, economía y cultura nacionales.

Desde el año 2003, el proceso de descentralización ha instalado 2047 unidades de gobierno descentralizado en el que ejercen autoridad 25 presidentes regionales, 194 alcaldes provinciales y 1828 alcaldes distritales. Las transferencias a gobiernos locales y regionales por concepto de canon han crecido en 38% el año 2004, en 55% el 2005 y para el año 2006 se espera un nuevo incremento de 15%. Sin embargo, la distribución del canon entre los gobiernos locales se ha tornado extremadamente desigual.

Concertación Descentralista asume el compromiso y la responsabilidad histórica de darle a las regiones mayor peso económico y político frente al asfixiante centralismo, ampliando sus responsabilidades de decisión, frente a los desafíos de su desarrollo. Nos comprometemos a profundizar el proceso de descentralización respetando la gradualidad pero con la necesaria firmeza para trasladar competencias, capacidades y recursos a los gobiernos regionales y municipales de manera equitativa.

El desarrollo descentralizado al que aspiramos se apoya en una firme alianza entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Para un desarrollo descentralizado coherente proponemos:

- Que el Gobierno Nacional retenga y perfeccione las competencias sobre política y estabilidad macroeconómica, defensa y soberanía nacional, seguridad interna y ciudadana, políticas multisectoriales, y políticas sectoriales para el desarrollo productivo descentralizado. Estas políticas se inscribirán en el marco de un planeamiento estratégico nacional.
- Que los gobiernos regionales asuman principalmente las competencias y tareas referidas al acondicionamiento del territorio, la competitividad, la inversión y el empleo a generarse a nivel de todas las regiones del país; y asuman decisiones de políticas públicas para el desarrollo económico y social de sus regiones.
- Que los gobiernos locales ejerzan principalmente las competencias y tareas relacionadas con la promoción de la equidad, la igualdad de oportunidades, la gestión de los programas sociales, la seguridad ciudadana y la gestión del medio ambiente en sus circunscripciones.

El gobierno de Concertación Descentralista relanzará el proceso de formación de regiones fomentando la participación ciudadana y asignando los recursos necesarios e incentivos tributarios para promover la integración armónica y democrática de departamentos en regiones más fuertes y competitivas. Este proceso mantiene su valor y vigencia como una propuesta estratégica para conducir la descentralización y promover el desarrollo territorial en el Perú, debido a: (i) la necesidad de constituir

núcleos de poder regional, con el manejo de recursos, proyectos y capacidades de gestión de volumen y calidad suficientes para contrarrestar el poder acumulado en el gobierno nacional y en la capital de la República; (ii) las posibilidades de hacer uso de las economías de escala asociadas a la gestión y manejo de recursos y proyectos de mayor dimensión que lo local, para generar impactos efectivos de carácter regional; y (iii) la conveniencia de darle a los territorios económicos en vías de formación o formados una expresión política estable y democrática.

Aplicaremos un agresivo Plan de Capacitación dirigido a funcionarios del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales. Su ejecución requerirá la coordinación interinstitucional y la participación de distintos sectores y entidades públicas en los temas de desarrollo económico territorial y gestión pública descentralizada. Una prioridad absoluta será la capacitación en planificación, proyectos de inversión pública y privada de alcance regional y local.

Para la reafirmación de este proceso, Concertación Descentralista implementará las siguientes prioridades de política:

- a. Recuperar la visión de largo plazo y la estrategia gradualista con la que se inició el proceso de descentralización;
- b. Modificar y hacer más flexible la legislación existente relativa al calendario de convocatoria de las consultas populares para la formación de regiones, dado que, por la heterogeneidad de situaciones existentes en los distintos departamentos y provincias, es de prever que este proceso requerirá de ritmos y velocidades diferentes;
- c. Utilizar a fondo y potenciar el rol de las Juntas de Coordinación Interregional constituidas por los gobiernos regionales de departamentos que son vecinos. El papel asignado a las Juntas que debe fortalecerse está referido a la generación de propuestas estratégicas de desarrollo en los territorios de los departamentos asociados, gestionar proyectos conjuntos, formular planes de competitividad y promoción de la inversión, vigilar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y, en general, preparar condiciones y definir planes conducentes a una futura integración de los departamentos contiguos que lo deseen en una región;
- d. Reforzar las relaciones entre los departamentos y promover el papel fundamental de las provincias, a fin de mantener abiertas las posibilidades de integración, modificando y perfeccionando en lo que sea necesario las anteriores propuestas de formación de regiones;
- e. En el marco de una mejora y fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), impulsar firmemente su descentralización y adecuación a las necesidades de los gobiernos regionales y locales a fin de impulsar, además de obras de infraestructura, proyectos de formación de capital humano, innovación y promoción de oportunidades en las regiones y localidades;
- f. Hacer de las provincias unidades de planeamiento y programación del desarrollo descentralizado, para que asuman la provisión y gestión de la infraestructura económica urbana y rural y la transformación productiva local con impacto en la inclusión social y en la promoción de las potencialidades territoriales;

- g. Llevar a cabo una profunda descentralización fiscal que establezca una participación creciente de las regiones y localidades en la recaudación del Impuesto a la Renta, y propiciar que el domicilio fiscal de las empresas sea fijado en la región donde desarrollan sus actividades;
- h. Impulsar el establecimiento de un porcentaje mínimo de votos para la elección de presidentes regionales, alcaldes y regidores, a fin de asegurar su legitimidad. Plantearemos que los consejeros regionales y regidores municipales sean elegidos con criterios de representación territorial, eliminándose el sistema actual que otorga mayoría al presidente regional o alcalde ganador de las elecciones;
- i. Propugnar la solidaridad regional de modo que una parte de los recursos provenientes de cánones y regalías se destinen a las localidades más pobres y desfavorecidas de cada región;
- j. Crear un Consejo de Coordinación Intergubernamental para la conducción política del proceso de descentralización. Este Consejo estará presidido por el Presidente del Consejo de Ministros e integrado por Ministros de Estado, Presidentes Regionales y representantes de los Alcaldes Provinciales y Distritales. En reemplazo del actual CND crearemos una Secretaría Técnica con rango viceministerial, y Comisiones Sectoriales de Descentralización, responsables de la coordinación y conducción del proceso en sus ámbitos.

### 3.1.3 LIMPIEZA DE LA CORRUPCIÓN, HONESTIDAD Y PROMOCIÓN DE LA CULTURA ÉTICA

Combatiremos la corrupción en todos los niveles del Estado, y promoveremos una cultura ética, transparente y de respeto a la ley en todos los espacios de la sociedad. Asimismo, ofrecemos un equipo de gente honesta.

Las principales consecuencias de la corrupción están ligadas al aumento de la pobreza, elevación del costo de hacer negocios, restricción de la inversión extranjera, generación de pérdidas al Estado, desincentivo a funcionarios honestos y lo que resulta peor, la relativización de la ley. Por esto, la corrupción socava la fibra íntima del Estado de Derecho y del Sistema Democrático, haciendo imposible la gobernabilidad de un país.

Nuestra estrategia de lucha anticorrupción girará en torno a tres ejes: poner límites al poder político, reducir beneficios económicos derivados de la corrupción y elevar el costo o riesgo de la comisión de actos corruptos.

Se plantearán objetivos claramente definidos, que se consigan a través de un enfoque multidisciplinario (no sólo legal o judicial) y un plan de acciones e iniciativas que involucrando al sector público, al sector privado y a la sociedad civil, comprenda las tres dimensiones de esta lucha: la prevención, la represión (o control) y la persecución. La estrategia incluirá desterrar la cultura del privilegio, y propiciar políticas que premien el desempeño probo, transparente y responsable de los ciudadanos. Se promoverá la ética y el ejemplo como normas de conducta pública, desde el más alto hasta el último funcionario público.

Para este fin, Concertación Descentralista se propone redefinir y re-impulsar el Plan Nacional de Lucha Anticorrupción y la política No. 26 del Acuerdo Nacional, estableciendo una visión estratégica de largo plazo y creando una nueva Comisión Nacional Anticorrupción compuesta por representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil, autónoma, con un claro liderazgo y con facultades y prerrogativas para investigar y denunciar ante las instancias competentes. Como parte de este Plan Nacional, se propone lo siguiente:

- a) Reducción del presidencialismo frente a un mayor control y fiscalización parlamentaria, real autonomía del Poder Judicial y del Ministerio público, efectivo sometimiento de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional al poder democráticamente establecido y el fortalecimiento de la Contraloría General de la República;
- b) Homologación de las remuneraciones de todo el personal de carrera del sector público, que deberán estar bajo un mismo sistema escalonado y transparente. Impondremos un tope máximo de 5 UITs mensuales para la máxima remuneración del sector público por todo concepto, con una graduación que refleje méritos y niveles de responsabilidad asumidos para los funcionarios públicos de carrera;
- c) Implementación de un sistema administrativo de promoción y recompensas en el sector público (reconocimiento e incentivo de conductas probas);
- d) Fortalecimiento y ampliación del Sistema Nacional Anticorrupción recuperando la iniciativa y combatiendo este flagelo en todos los periodos de gobierno anteriores al nuestro e incluyendo explícitamente el seguimiento de posibles casos de corrupción del propio gobierno vigente en el periodo 2006-2011;
- e) Reforma de la Ley de Participación y Control Ciudadanos para incorporar la revocatoria para congresistas, autoridades regionales y judiciales.
- f) Reforma el código procesal penal para instaurar la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, la acumulación de penas, la regulación del procedimiento de contumacia, y para asegurar la sanción efectiva de delitos de funcionarios públicos;
- g) Integración en el sistema de defensa judicial del Estado, junto con las procuradurías sectoriales, a las procuradurías regionales y municipales, desterrando la dependencia de los procuradores públicos al poder político;
- h) Creación de comisiones regionales y municipales anticorrupción, integradas por miembros del sector público, sector privado y sociedad civil y articuladas con la Comisión Nacional Anticorrupción;
- i) Modificación del procedimiento sancionador de la Comisión de Ética del Congreso de la República (eliminar necesidad de que sus dictámenes sancionadores pasen por el pleno del Congreso);
- j) Reformar el sistema disciplinario policial para determinar la gravedad de las faltas, estableciendo procedimientos rápidos y objetivos, que permitan una efectiva defensa y/o sanción de efectivos vinculados a casos de corrupción;
- k) Implementar códigos de ética en las instituciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo la obligación de denunciar actos de corrupción.

### 3.1.4 PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA PARA UNA MEJOR GESTIÓN PÚBLICA

Las reformas institucionales deben incorporar la participación ciudadana en el diseño y ejecución de programas, transparencia en el ejercicio de la función pública, rendición de cuentas por parte de las autoridades, separación y equilibrio de poderes, renovación periódica de cuadros directivos, estabilidad de las normas legales, concertación de consensos operativos, libertad de expresión y respeto a los planeamientos de las minorías.

Es necesario enfrentar la crisis de representación de las agrupaciones políticas y el desencanto de la población sobre el funcionamiento de la democracia. Se debe fomentar una mayor participación de los ciudadanos, mejorar el flujo de información sobre las finanzas y las decisiones políticas y los mecanismos de control social.

A pesar de que en el Perú los canales de transparencia y participación ciudadana han mejorado, todavía se requiere trabajar al respecto desde una perspectiva descentralizadora. Por tanto, quedan por generar más espacios de discusión y participación, sistemas de información y planificación a escala nacional, sectorial y regional.

La participación ciudadana es fundamental para anclar las reformas institucionales y liberarlas de su dependencia de los cambiantes “padrinos políticos” de turno. Se requiere promover amplios consensos no solo para dar continuidad y estabilidad a las reformas iniciadas, sino para emprender nuevas reformas aún necesarias.

Concertación Descentralista considera fundamental dar continuidad y fortalecer los mecanismos e instrumentos desarrollados en los últimos años orientados al diálogo, participación y concertación social y a una asignación equitativa, racional eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, tales como la Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y el Presupuesto Participativo.

La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), creada en el gobierno de Valentín Paniagua, es una instancia de coordinación que convoca a la diversidad de actores locales: representantes de la sociedad civil y de las diversas instituciones públicas presentes en la región. Las Mesas de Concertación fueron las encargadas de promover la formulación de Planes Concertado de Desarrollo y de apoyar a las CTARes en la formulación de los presupuestos participativos. Además, introdujo consideraciones como control social de las acciones públicas, productividad de los recursos públicos, estimulación de una ciudadanía activa y responsable e incorporación de grupos excluidos al ejercicio pleno de la ciudadanía.

El Presupuesto Participativo (Ley N° 28056) busca mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en documentos

elaborados en base a acuerdos concertados con participación de la población y los gobiernos locales. Sin embargo, este mecanismo debe estar acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales con el fin de que las priorizaciones de obras del presupuesto participativo sean consistentes con los planes de desarrollo concertado elaborados. Asimismo, es importante lograr que las políticas desarrollo estén debidamente integradas y articuladas, de manera que las intervenciones respondan a un plan de desarrollo local en consistente con el plan de desarrollo regional y nacional.

### 3.1.5 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL

La Planificación Estratégica es un factor crucial para el fortalecimiento de la formulación de políticas, la construcción de una visión de mediano plazo y la integración de acciones simultáneas de diferentes entidades del Estado. Permite que el Estado cuente con una agenda propia en la perspectiva del desarrollo nacional y ubica los procesos de reforma institucional en función de los objetivos de las políticas que se articulan en un plan de desarrollo. La implementación de un sistema de planificación estratégica requiere darle un lugar apropiado a la política financiera.

Concertación Descentralista apoyará la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico que debe ser factor crucial para el fortalecimiento de la conducción política y del desarrollo de la PCM como ente rector de la formulación de política, la construcción de una visión de mediano plazo y como catalizador de políticas que integren acciones simultáneas de diferentes entidades. La creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico debe permitirle a la PCM convertirse en una entidad con mayores capacidades para coordinar y orientar el desarrollo del país, contar con una agenda propia basada en la concertación ubicar los procesos de reforma institucional en función de los objetivos de las políticas que se articulan en un plan de desarrollo de mediano y largo plazo.

La conformación del sistema incluye la necesidad de conformar oficinas de planificación estratégica en todas las instancias regionales y en los Ministerios y Viceministerios correspondientes. Al mismo tiempo, debería establecerse mecanismos de discusión y concertación en todos los niveles con el sector empresarial y con la comunidad científica e intelectual de modo de lograr concordar permanentemente visiones y planes de desarrollo a todo nivel.

Es importante reforzar la capacidad de pensamiento estratégico de las principales fuerzas políticas del Congreso, los gremios empresariales, sindicales y otras organizaciones sociales importantes. Estos esfuerzos impactarán directamente sobre la capacidad de gobierno y permitirán que los recursos de la sociedad generen los mayores impactos posibles en términos de competitividad y elevación de la calidad de vida.

## 2. LAS REFORMAS DE LOS PODERES PÚBLICOS

### 3.2.1 REFORMA DEL PODER LEGISLATIVO

El Congreso de la República es uno de los pilares del sistema democrático. Debe representar la amplia gama de intereses de la ciudadanía y al mismo tiempo actuar con eficiencia en la producción de leyes y la fiscalización de los otros poderes del Estado.

Sin embargo, el Congreso de la República es una de las instituciones más desprestigiadas en la actualidad, y la opinión pública considera que los congresistas son corruptos, reciben sueldos excesivos, trabajan muy poco y tienen un desempeño deficiente. Sólo por el 6.9% de los peruanos encuestados considera al Congreso como una de las instituciones que le inspira más confianza y tan sólo el 1.2% de los peruanos considera que los congresistas son los personajes que les inspiran más confianza.

A pesar de los modestos avances en eficiencia técnica, el Congreso de la República desde 1992 ha sido incapaz de cumplir con su rol formal de organismo autónomo encargado de velar por los intereses de los ciudadanos, promover la libre competencia de ideas y políticas, y fiscalizar los abusos del Poder Ejecutivo. Por el contrario, el Congreso ha aprobado leyes cuestionables constitucionalmente que restringen la competencia política y afectan el funcionamiento de otros actores e instituciones.

Esta grave situación exige una transformación del Poder Legislativo que debe girar en torno a la representatividad de los parlamentarios y la eficiencia del funcionamiento del Congreso. En este sentido, se plantea una reforma integral basada en una reforma constitucional, una reforma administrativa del Congreso y algunos cambios específicos sobre la base de Ley.

#### **Preferimos la bicameralidad**

El régimen bicameral es mayoritario en la legislación comparada. En la región andina Bolivia, Chile y Colombia lo tienen. Ecuador tiene un Congreso unicameral poco funcional en la práctica debido a las dificultades de las fuerzas políticas para lograr acuerdos. Perú y Venezuela asumieron el unicameralismo en el contexto de procesos políticos de corte autoritario donde recortar la representación política era una necesidad.

En el Perú, el deficiente desempeño y escasa representatividad del Congreso hacia fines de los años noventa deja en claro la necesidad de volver a un Congreso con dos cámaras. Por lo que resulta necesario pasar de un Congreso unicameral a uno bicameral con un Senado y una Cámara de Diputados, restaurando así el sistema vigente hasta la Constitución de 1993.

Con la bicameralidad se contaría con un Congreso mucho más representativo y se mejoraría la eficiencia en la gestión parlamentaria, lo que implica distinguir claramente entre las funciones comunes a las dos cámaras y las específicas. En el proceso de aprobación de una ley, se tendría un mejor control parlamentario, mejores criterios de representación y mayor seguridad para la elaboración de leyes. La existencia de dos cámaras permitiría, además, evitar el apresuramiento y la falta de reflexión en torno a disposiciones legales que norman la vida económica, social y política del país.

Las dos cámaras participarían activamente en las discusiones de las leyes. El Congreso sería presidido, alternativamente, por el presidente de cada una de las cámaras. Las funciones del Senado estarían relacionadas con la legislación que compromete el largo plazo o asuntos esenciales del Estado o que se vinculan a la estabilidad de la propia organización política.

La cámara alta tradicionalmente es institucional, puesto que nombra altos funcionarios, ratifica ciertas decisiones del Poder Ejecutivo y decide proceso a personas con inmunidad. Mientras que la cámara baja es básicamente política, centrada en coyunturas, interpela, censura, abre investigaciones a personas que gozan de inmunidad y legisla. La tendencia mundial no es la cámara única sino la especialización de ambas.

### **Perfeccionamiento del Distrito Electoral Múltiple**

Para el diseño de un sistema electoral, el número de circunscripciones está en función de escoger entre, dividir el territorio nacional en una multiplicidad de circunscripciones o hacer de él una sola. En la región andina, Perú y Ecuador cuentan con un Congreso unicameral, mientras que Bolivia, Colombia y Venezuela cuentan con dos cámaras en el Congreso. Los principios de elección entre los países andinos varían incluso entre los que cuentan con un Congreso bicameral.

Actualmente, contamos con circunscripciones plurinominales a nivel departamental y el resultado de esta distribución fue que se crearon 22 circunscripciones pequeñas, con 72 escaños y que representaban el 60% del total; 2 circunscripciones medianas, con 13 escaños que representaban el 11% del total; y 1 circunscripción grande (Lima), con 35 escaños que representa el 29% del total de escaños.

Sería conveniente perfeccionar los distritos electorales reduciendo su actual tamaño en menores circunscripciones dentro de los departamentos para evitar tener problemas de una sola circunscripción grande como Lima. La mega ciudad no puede seguir siendo considerada un solo distrito electoral, ya que se está privando a los habitantes de los conos de la ciudad de contar con sus representantes.

Por tanto, sería conveniente reformar el sistema electoral para modificar los criterios de representación determinando circunscripciones electorales más pequeñas que permitan otorgarle efectiva representación a mayores sectores de la población del país, lo que posibilitaría mejorar la relación entre electores y sus congresistas.

Este perfeccionamiento del tamaño de los distritos electorales mejoraría la democracia representativa promoviendo espacios locales y regionales de participación ciudadana. Contar con distritos electorales más pequeños garantizaría una mejor proporcionalidad de la representación política evitando así los posibles problemas de sobrerrepresentación o de subrepresentación.

Otra de las ventajas de reducir los distritos electorales es que al mejorar la representatividad los electores estarán más cerca de sus distritos electorales y habrá una mayor preocupación de fiscalizar y legislar sobre asuntos y problemas de la jurisdicción.

### **Renovación del Congreso y el voto preferencial**

Con el propósito de dotar de un efectivo control de los electores hacia los congresistas, debe pensarse en introducir la revocación del mandato parlamentario, así como la renovación periódica parcial del Congreso. El hecho de que el Congreso sea renovado por tercios o por mitades es todavía un tema en discusión, por lo que no tenemos una política clara al respecto

Las últimas décadas han estado cargadas de organizaciones partidarias profundamente erosionados y debilitadas debido a la política del voto preferencial, el cual favorece la ‘plutocratización’ de la vida política, porque hace exitoso al que tiene más recursos económicos frente a quien no los tiene. Por lo que planteamos la eliminación del voto preferencial.

El voto facultativo tal vez contribuya a crear una ciudadanía más consciente, más responsable y que participe en el proceso político con mayor convicción, pero quizás si se aplica de una manera gradual. No tenemos una sólida posición al respecto.

### **Reforma administrativa y otros cambios**

La reforma del Congreso está profundamente ligada al tema administrativo, puesto que finalmente garantiza la eficiencia, fiscalización y control de las funciones de los congresistas. Al respecto habría que considerar los siguientes temas:

- Mayor disciplina fiscal, racionalización y transparencia en las remuneraciones de los congresistas, de manera que se sinceren los salarios que perciben diferenciándolos de lo asignado para gastos corrientes.
- Reforma de la administración del presupuesto del Congreso, separando las funciones administrativas de las políticas para que sea el administrador quien gestione dichos temas.
- Establecimiento de la carrera administrativa en el Congreso
- Requerimientos mínimos para el otorgamiento de cargos de confianza.

Entre los otros cambios, sobre la base de Ley, necesarios para llevar a cabo una reforma integral de Poder legislativo tenemos:

- Reformar las normas que impiden a los movimientos políticos regionales presentar listas de candidatos al congreso. De este modo lograremos que se devuelva un derecho consistente con el proceso general de la descentralización.
- Reformar las normas para permitir que los movimientos regionales inscritos de acuerdo a la ley de partidos y organizaciones políticas vigente, que representen más de las 2/3 partes de los departamentos del país, puedan establecer alianzas electorales que hagan posible la presentación de candidatos ala presidencia y vicepresidencia de la República.

En conclusión, es necesario realizar una reforma constitucional que restaure el carácter bicameral del Congreso a fin de fortalecer la representatividad política y democrática del Congreso. También es conveniente que se reduzcan los distritos electorales, cuando menos para la cámara de diputados. Finalmente, con el propósito de dotar de un efectivo control de los electores hacia los congresistas, debe pensarse en introducir la revocación del mandato parlamentario, así como la renovación periódica parcial del Congreso.

### 3.2.2 REFORMA DEL PODER EJECUTIVO

La experiencia internacional enseña que las reformas estatales exitosas se producen cuando el cerebro central que conduce el proceso tiene una visión estratégica de largo plazo que le da sentido a las políticas sectoriales, éstas tienen objetivos claramente establecidos y jerarquizados, se cuenta con un amplio número de cuadros profesionales capaces de instrumentalizar la reforma y, al propio tiempo, existen los mecanismos para lograr apoyo político a las grandes orientaciones de la reforma.

Adicionalmente, es importante señalar que no es posible entender la reforma del Estado como un hecho aislado que pueda ejecutarse una sola vez, puesto que no es factible la implementación simultánea e inmediata de los cambios que adecuen las organizaciones públicas a las necesidades del país.

Así, la reforma debe ser entendida como un proceso que, liderado por las altas esferas del Poder Ejecutivo, establece canales de diálogo con los actores significativos de la sociedad, modifica las políticas en curso y adecua las organizaciones del aparato del Estado para que puedan cumplir los objetivos de las políticas establecidas. En este sentido, la reforma del Estado es indesligable de la capacidad de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Por todo ello, las reformas económica, social y del Estado deben concebirse como un conjunto de tareas parciales de un proceso integrador de desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, el principal desafío de nuestro gobierno será evitar que los temas urgentes desborden su capacidad y pueda establecer una agenda pública que permita enfrentar los problemas de fondo.

Al respecto las principales opciones estratégicas en la Modernización del Poder Ejecutivo son:

- Conformar un grupo de trabajo para que esté al frente de la reforma del Poder Ejecutivo. Se propone conformar una Comisión Interministerial de Modernización del Estado presidida por el Presidente del Consejo de Ministros para asegurar el apoyo político a la reforma. Esta comisión contaría con un equipo multidisciplinario y estaría a cargo de un secretario ejecutivo.
- Agrupar a los diferentes sectores y ministerios con el fin de lograr mayor coherencia en la formulación de políticas. Así, se fortalecerá el gabinete de ministros como espacio de discusión de los asuntos de fondo del programa de desarrollo.
- Crear instancias para el diálogo, promover consensos operativos y ampliar la participación de los diversos actores sociales, con el fin de involucrar activamente a los ciudadanos en las tareas del desarrollo económico, social e institucional.
- Establecer una clara diferenciación de funciones entre el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros. El Presidente del Consejo de Ministros tendría como funciones fundamentales la gerencia del Sistema de Planificación Estratégica del programa de Desarrollo y la coordinación del gabinete ministerial.
- Delegación de responsabilidades administrativas de los ministros hacia los vice-ministros o secretarios generales y, de ser posible, a los directores generales, de modo de concentrar a las autoridades en la definición de políticas y su coordinación con el resto de políticas del gobierno.
- Clara definición de los diferentes niveles de responsabilidad en la gestión pública.
- Debe establecerse un grado adecuado de autonomía para los diferentes tipos de entidades públicas; diferenciando la autonomía necesaria para entidades ejecutoras, fiscalizadoras, reguladoras etc.
- Debe establecerse prioridades y requisitos profesionales mínimos para la contratación de asesores, especialistas y gerentes en tanto en el nivel central como en los niveles regional y local. La prioridad debe girar en torno a las oficinas vinculadas a la formulación de políticas, proyectos, planes y programas.

### **Gestión pública superior**

La reforma del Estado en el Perú debería comenzar con la gestión pública superior encargada, entre otras cosas, de la alta gerencia política. Este nivel de gestión involucra el Presidente de la República, a los superiores jerárquicos de los Ministerios y a los gabinetes de conducción estratégica conformada por asesores especializados interconectados y coordinados por un gabinete central en la Presidencia del Consejo de Ministros. Entre las funciones de la alta gerencia política destacan:

- El establecimiento de la agenda pública.
- Definición de los lineamientos para lograr el consenso y la participación de la población en la toma de decisiones.
- La conducción de la ejecución del programa del gobierno.
- La selección de los profesionales claves del Poder Ejecutivo.
- La orientación de los procesos de evaluación de políticas.

Entre los requerimientos para mejorar la gestión pública superior destacan el planeamiento estratégico que incorpora los aspectos políticos y técnicos de cada sector, los mecanismos de coordinación multisectorial y una relación fluida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Además, la reforma de la gestión pública superior requiere de un conocimiento profundo de la situación real en la que se desenvuelve el sector público. A partir de esa situación debería establecerse una jerarquía y secuencia de reformas relacionadas a determinadas políticas globales y sectoriales. Cada política debería definirse en función de sus propios objetivos y a ellos deberán responder los cambios legales y de organigrama. De ese modo, las reformas orientarán a las organizaciones del sector público más hacia resultados que hacia procesos.

Dada la precariedad institucional del aparato del Poder Ejecutivo, el primer paso debería apuntar a mejorar la capacidad de racionalización en materia de formulación de políticas públicas al nivel de la gestión pública superior. Luego de ello, debería ejecutarse una redistribución de funciones de modo de lograr una mejor articulación entre la gestión pública superior de cada sector (ministros, viceministros y asesores) y las entidades que operan bajo su ámbito de influencia sean éstas divisiones en línea, unidades ejecutoras de proyectos de carácter temporal u organizaciones públicas descentralizadas (órganos reguladores, empresas públicas e instituciones descentralizadas en general).

En el Perú, es crucial fortalecer las funciones de planificación y coordinación intersectorial. Ello implica priorizar la institucionalización de los avances logrados por el Vice-Ministerio de Economía en materia de control y programación de inversiones; fortalecer y dotar de sectoristas y analistas de primer nivel a las oficinas de Palacio de Gobierno y la Presidencia del Consejo de Ministros para mejorar la coordinación con el Congreso y filtrar políticas y normas; y reforzar el soporte técnico de las Comisiones Interministeriales de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y Asuntos Sociales (CIAS).

En la medida en que se deleguen hacia abajo las tareas ejecutivas y administrativas, la alta gerencia política podrá concentrarse en el desarrollo de indicadores de gestión, en la evaluación del impacto de las políticas y programas, en la promoción del cambio técnico, el análisis normativo y el seguimiento de los programas, con el objeto de generar incentivos para mejorar el desempeño de cada organización y de cada programa.

## Reestructuración del Poder Ejecutivo

Es importante reestructurar el Poder Ejecutivo que se encuentra excesivamente fragmentado y modificar el proceso presupuestal significativamente atomizado en más de 142 pliegos. Es importante que las unidades que realizan temas afines se agrupen y que se articulen aquellas entidades cuyo papel permite cumplir un mismo objetivo. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Desarrollo (que invierte y opera los grandes proyectos de riego) debe pasar del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento al Ministerio de Agricultura para articular los temas de agua, tierra y riego. Otro ejemplo; Essalud, las sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales, el Ministerio de Salud deberían integrar y articular sus inversiones para evitar las duplicaciones y pérdidas de recursos que hoy se producen en un sector con recursos extremadamente escasos.

Propugnamos las siguientes modificaciones en la estructura del poder ejecutivo:

- Separar economía de finanzas, especializando al MEF como Ministerio de las finanzas públicas del Estado (deuda, recaudación, estimación del presupuesto de ingresos, seguimiento de los marcos legales de los sistemas bancarios y de valores y coordinación de las políticas monetaria y cambiaria).
- Agrupar a las políticas sociales (educación, salud, previsión social y legislación laboral, población, deportes, programas focalizados) en un solo Ministerio del Desarrollo Humano con más peso político y capacidad de articular todas las políticas que prioritariamente se enfocan a igualar oportunidades.
- Agrupar a los sectores relacionados a las políticas de recursos naturales (hidrocarburos, minería, agricultura, pesca, acuicultura, forestal, biodiversidad, etc.) de modo de lograr una articulación armónica de la explotación económica de recursos naturales y la protección del ambiente y la preservación de los recursos renovables.
- Agrupar a las políticas de transformación productiva en un Ministerio, de modo incrementar el valor agregado de las exportaciones, revertir la reprimarización de la economía iniciada en la década de los 90 y establecer criterios coherentes para la priorización de actividades industriales (básica, petroquímica, metalurgia y metalmecánica, madera, artesanía, turismo, manufactura, agroindustria, y electrónica) en función de una definición clara de competitividad.
- Agrupar a los sectores relacionados a las políticas de infraestructura (transportes, telecomunicaciones, gran infraestructura de riego, energía, saneamiento, vivienda etc.) de modo de lograr concordar una visión relacionada a un mejor equilibrio espacial y un acondicionamiento adecuado del territorio.

Es crucial que el Consejo de Ministros y el Congreso de la República recuperen su soberanía sobre los procesos de asignación de recursos. Actualmente, el Vice-ministerio de Hacienda tiene, sin corresponderle, una excesiva capacidad discrecional sobre los procesos de asignación de recursos y ello limita la planificación del

desarrollo. El presupuesto se asigna con un importante componente inercial y sobre criterios de corto plazo (un año).

### **Promoción de la inversión privada**

Las privatizaciones y concesiones de bienes públicos, especialmente de aquellos bienes o servicios que constituyen monopolios naturales, adecuadamente implementadas, pueden acelerar el proceso de cambio al generar una división del trabajo eficiente entre los ministerios encargados de las políticas de largo plazo y del establecimiento de la normatividad, en coordinación con el Congreso, los órganos reguladores encargados de supervisar y administrar los contratos de concesión; y el sector privado que suministraría el bien o servicio.

No obstante, es importante señalar que para que las privatizaciones y concesiones contribuyan al fortalecimiento institucional se requiere que la entidad encargada y el ministerio correspondiente compartan una visión de largo plazo del problema que permita que la privatización se diseñe en función de los objetivos de la política del sector.

Por el contrario, en los procesos en donde el gobierno no identifica el desafío fundamental ni los objetivos de política, la desarticulación entre los procesos de privatización y concesión y las políticas sectoriales son más que preocupantes.

La inversión privada estaría centrada en la gran infraestructura económica (carreteras, puertos, aeropuertos, energía, riego mayor, saneamiento en las principales 11 ciudades). Es posible lograr entre US\$5,000 y US\$6,000 millones de inversión privada en los próximos cinco años. Ello permitiría liberar recursos hacia la pequeña infraestructura social o rural y, en general, hacia las políticas sociales. Por ello, la privatización y concesión tienen importantes implicancias y efectos sobre la equidad.

En líneas generales, es importante distinguir - y no confundir- la política de un sector y sus objetivos, de los instrumentos de la política como son las concesiones - privatizaciones, la desregulación, la descentralización o la promoción de la participación de los beneficiarios y/o usuarios.

### **3.2.3 REFORMA DEL PODER JUDICIAL**

Tenemos un claro compromiso político con la reforma del sistema judicial y por una justicia realmente accesible para todos los peruanos. El poder judicial no se puede reformar por sí solo y requiere una intervención externa con participación de la sociedad civil. Consideramos esencial el acceso a la justicia para todos los peruanos y peruanas como mecanismo para garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales y las oportunidades para su desarrollo económico y social. Este acceso implica la responsabilidad del Estado de facilitar el acceso a formas adecuadas de prevención y resolución de conflictos, en especial a nivel de juzgados de paz, mixtos o especializados, brindando una atención prioritaria a las necesidades de justicia básica

de la población de menores recursos, disponiendo de mecanismos y procedimientos de acceso a nivel de todos los centros poblados del país y asegurando el respeto de los derechos económicos y sociales de todos.

El Poder Judicial se encuentra atravesando una grave crisis institucional producto de la corrupción en el que se ha visto envuelto durante las últimas décadas. Siendo un Poder del Estado carece de autonomía al estar sujeto política y económicamente al Ejecutivo y Legislativo. Producto de esta situación la función judicial es deficiente y está caracterizada por: (i) congestión; (ii) escasa producción; (iii) falta de celeridad procesal, (iv) ausencia de predictibilidad; (v) deficiente nivel de los fallos; (vi) deficiente nivel de jueces, magistrados, personal judicial y administrativo. Esta situación se ha pretendido a través de reformas trucas emprendidas desde hace más de 15 años, las que no llevaron a ningún cambio sustancial por la ausencia de voluntad política para efectuar la reforma de manera profunda y de acuerdo a lo que se exige.

Eso se debe en parte a que las reglas del juego han cambiado permanentemente. Las disputas políticas que solían negociarse y resolverse a puertas cerradas entre las élites se ventilan ahora en las cortes. Armadas con la ratificación de tratados que amparan una definición más amplia de los derechos humanos, miles de personas reclaman reparaciones por injusticias que, en algunos casos, ni siquiera figuran en el código penal de sus propios países.

Esta avalancha de litigios, descargada sobre sistemas judiciales ya abrumados y vulnerables a las presiones, ha provocado crisis institucionales en varios países. Casi sin excepción, los gobiernos latinoamericanos están asediados por reclamos en favor de reformar los tribunales. Numerosos programas de reforma se han puesto en marcha, pero lograr progresos ha resultado ser extraordinariamente difícil.

### **Reformar el Poder Judicial desde afuera**

La Reforma del Poder Judicial no puede realizarse desde dentro, los jueces y vocales que lo conforman no tienen capacidad objetiva para modificar estructuralmente este poder del Estado.

Los procesos de reforma iniciados en el año 1993 con marcada injerencia del Ejecutivo y posteriormente el seguido desde el 2001 por los mismos magistrados, han encontrado un fuerte obstáculo permanente en la intervención de los miembros del Poder Judicial, razón por la que resulta lógico plantear que la reforma se realice desde fuera y con actores, que ajenos a la actividad de administrar justicia, son los que sufren los efectos de dicha actividad estatal.

Por ello la reforma requiere voluntad política de los actores sociales y el Estado para que el proceso de cambio tenga éxito. Debe ser dirigida por el CNM, luego que éste sea reformado y estén representados los gremios empresariales, asociaciones de usuarios y consumidores, colegios profesionales, representantes del Ejecutivo y del Legislativo, Decanos de Facultades de Derecho.

Asimismo, se debe evitar la participación de fuerzas políticas, el enfoque debe ser técnico y el Estado estar dispuesto a asumir el costo necesario. La Reforma no sólo es de infraestructura y logística, deberá incidir primordialmente en el factor humano, la calidad de magistrados y personal auxiliar deberá modificarse en el sentido de contar con profesionales de primer nivel académico y técnico.

### **Carrera Judicial**

El factor humano es el elemento más importante en la reforma del Poder Judicial, por ello es necesario que el personal auxiliar técnico y los magistrados que conformarán este poder del Estado deberían tener un alto nivel de profesionalismo y formación académica que se sustente en una carrera en la que se incentive la constante capacitación y la periódica evaluación.

En este contexto se plantea:

- Intervención del Poder Judicial y suspensión de atención del despacho por 3 meses para la evaluación y nombramiento de jueces, vocales y auxiliares.
- La selección de los nuevos jueces y vocales deberá ser realizada por la CNM dentro de un plazo de 3 meses, proceso en el que podrán estar incluidos los egresados de la Academia de la Magistratura y abogados. Posteriormente la designación de jueces y vocales será realizada por el CNM en procedimientos ordinarios y anuales.
- Modificación de los requisitos para ser jueces y vocales, toda vez que éstos no deberán incidir en la edad sino en la capacitación y currículo de los postulantes. El Poder Judicial deberá tener profesionales especializados en diversas ramas del derecho y no sólo en temas jurisdiccionales. La especialización de los jueces es esencial.
- En todo caso para ser juez bastará ser mayor de 25 años y reunir atributos profesionales y académicos. Para ser vocal de la Superior o Suprema ser mayor de 35 años, además de experiencia y formación académica. Descartemos el criterio que para ser un mejor vocal hay que tener más de 20 años de experiencia profesional y tener más de 45 años.
- Los mecanismos de resolución de conflictos por medio del arbitraje han demostrado que abogados menores de 45 años con estudios de especialización resuelven mejor que la Corte Suprema.
- Los relatores de Corte y Especialistas deberán ser abogados y los asistentes bachilleres en derecho.
- Para acceder a la carrera auxiliar o judicial sólo podrá hacerse a través de los concursos públicos que se convoquen anualmente y siempre que existan plazas vacantes luego de las evaluaciones anuales de jueces y auxiliares.

### **Distritos Judiciales**

Un problema fundamental en la actualidad es el escaso número de jueces para la alta demanda de causas que se tramitan en el Poder Judicial. Esto nos lleva a plantear que

debería darse una nueva demarcación de los distritos judiciales ampliando su número y por consiguiente el de jueces y juzgados por jurisdicción territorial. Los juzgados deberían estar determinados en función a la población a la que podrían atender.

Los asuntos derivados a los jueces de paz letrado son de menor cuantía, éstos conocen causas que no sobrepasan las 20 URP o lo que equivale a S/. 6,600.00. Existen Juzgados de Paz Letrado y no Letrados en casi la totalidad de los distritos del país, quienes conocen temas civiles, penales, laborales y en especial familiares.

La actual organización que incluye juzgados de paz letrados y no letrados se torna en innecesaria, debido a que si se establecen nuevas demarcaciones jurisdiccionales no tendría sentido la existencia de juzgados de paz letrados, pasando todos los jueces a ser de primera instancia y conservando la existencia de jueces especiales para poblaciones menores como los centros poblados menores, en donde tendría funciones mixtas y su límite en la cuantía de los asuntos en disputa

El incremento del número de jueces no implica necesariamente el número de salas, pero si se considera fundamental que no existan salas mixtas y que cada corte superior tenga cuando menos una sala civil, una sala penal, una sala laboral, una sala de familia, una sala constitucional y administrativa, y una sala comercial.

### **Especialización de juzgados y salas**

La especialización de jueces y vocales se debe considerar un elemento necesario en todo esquema de reforma del Poder Judicial. No se pueden seguir teniendo instancias jurisdiccionales que resuelvan todo.

La complejidad de los temas a ser resueltos y la búsqueda de brindar un servicio eficiente y eficaz hace viable el planteamiento de las instancias especializadas. Por tanto, se plantea lo siguiente:

- La especialización de juzgados y salas a niveles de 1ª y 2ª instancia puede convertirse en un elemento indispensable para que los justiciables recuperen la confianza en el sistema judicial nacional, puesto que no sólo la corrupción es un indicador de desconfianza, también lo es en orden importante la calidad de los fallos judiciales atribuido a la falta de especialización de los jueces.
- La pérdida de celeridad en la resolución de los procesos que se tramitan en el Poder Judicial también se debe a que los juzgados y salas deberían tener la libertad de recurrir a asesores externos a efectos de tener apoyo suficiente en los casos de temas complejos que escapan del aspecto meramente jurídico. Esto lo podemos apreciar con mayor claridad en los arbitrajes, debido a que para determinados casos se tiene un árbitro no abogado o, en su defecto, un profesional ajeno al derecho que asesore al tribunal arbitral.
- La definición de las competencias de la Corte Suprema resulta esencial para nuestro sistema de justicia. Hoy en día la Corte Suprema es una tercera instancia y si bien es cierto conoce en casación la mayoría de causas que

resuelve, aún mantiene calidad de 2ª instancia para determinados procesos, lo cual consideramos debería ser suprimido de plano para que sólo tenga funciones casatorias y de establecimientos de criterios jurisprudenciales en todos y cada uno de los procesos que conoce, sean estos civiles, penales, laborales, de familia, contencioso – administrativos y/o comerciales. Por tanto la Corte Suprema es única y no requeriría tener salas especializadas, por lo que los 35 vocales de sus 7 salas que la conforman pasarían a ser una sola instancia.

### **Creación de Cortes Supremas Macroregionales**

Dentro del proceso de descentralización que vive el país la Corte Suprema de la República debería desconcentrarse en salas que atiendan los asuntos judiciales de amplios espacios regionales.

En la medida que es una corte de fijación de criterios jurisprudenciales y casatoria, al no tener salas especializadas en materias jurídicas, se puede hacer viable la descentralización, sobre la base de establecer que los 35 vocales que la conforman puedan conformar 7 salas que conocen las casaciones según la distribución de las cortes superiores:

- Corte Suprema desconcentrada del Norte: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca y Amazonas.
- Corte Suprema desconcentrada del Sur: Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno, Madre de Dios, Moquegua y Tacna.
- Corte Suprema desconcentrada del Centro: Junín, Cerro de Pasco, Huanuco, Huancavelica, Ayacucho, Ucayalí, Ayacucho.
- Corte Suprema desconcentrada del Oriente: Iquitos y San Martín.
- Corte Suprema sede Central: Lima, Huaura, Cañete, Ica, Ancash y Callao.

### **Modificar el Consejo Nacional de Magistratura**

Siendo el Consejo Nacional de Magistratura (CNM) el órgano constitucional autónomo encargado de nombrar jueces y fiscales, de sancionarlos, promoverlos y destituirlos, es necesario que sea reformado en su composición.

Sus miembros se eligen por representación de los colegios profesionales, colegios de abogados, universidades públicas y privadas; también tenemos que dos de sus miembros provienen de la Corte Suprema y de la Junta de Fiscales Supremos, teniendo la siguiente composición: 1 representante de las Universidades Públicas, 1 representante de las Universidades Privadas, 1 representante de los Colegios de Abogados, 2 representantes de los Colegios Profesionales, 1 representante de la Corte Suprema, y 1 representante de Fiscales Supremos.

El CNM no debería tener en su composición representantes de los Colegios de Abogados, de la Corte Suprema y del Ministerio Público. Es decir, los miembros del

CNM no deberían tener vinculación con los jueces y fiscales más allá de ser los simples potenciales usuarios del sistema. Esto con la finalidad de evitar que algunos de los miembros de forma directa o indirecta se conviertan en juez y parte en funciones de nombramiento, destitución, sanción o fiscalización.

Las modificaciones en su composición permitirían la incorporación de sectores de la sociedad que son usuarios del Poder Judicial y del Ministerio Público y que resultan ser los involucrados con su desempeño. En ese orden de ideas la mayor presencia de asociaciones de usuarios o justiciables, representantes de ONG's, gremios empresariales, entre otros, permitiría que se involucre a los verdaderos actores sociales que en la actualidad se muestran en abierta desconfianza con el sistema.

El CNM debe ser el único órgano encargado de conocer los procedimientos disciplinarios de magistrados y fiscales, eliminándose todo tipo reprocedimiento ante órganos internos. En consecuencia desaparecen los órganos de control internos.

Deberán ampliarse las funciones y facultades del CNM para que pueda ser un organismo de fiscalización permanente del Poder Judicial, lo cual permita coherencia con la función sancionadora al desaparecer los organismos internos de control y ser asumidas sus funciones por el CNM. Las funciones de fiscalización y de sanción deberán ampliarse al personal del Poder Judicial que brinda servicios de técnicos de auxilio a jueces y fiscales.

### **Autonomía Presupuestal**

La autonomía del Poder Judicial es un tema central en el proceso de reforma. Es quizás el poder del Estado que ha estado sujeto al Ejecutivo y al Legislativo bien sea por la dependencia presupuestal como por la dependencia política.

En la Constitución de 1979 el Poder Judicial dependía del Poder Legislativo para efectos del nombramiento de los vocales superiores y supremos, así como del Ejecutivo a efectos del manejo presupuestal. Con la constitución vigente, si bien se ha dejado de lado la dependencia del Poder Legislativo respecto del nombramiento de vocales de la corte superior y suprema; aún se mantiene la falta de autonomía presupuestal, puesto que depende de lo asignado por el MEF y aprobado por el Legislativo.

En este esquema, no existe autonomía total de este poder del Estado respecto de los otros, por tanto es poco o casi nulo lo que pueda realizarse dentro de un esquema constitucional de equilibrio de los poderes del Estado. Asimismo, la intromisión es una constante amenaza y más aún si se hace realidad, lo que se convierte en un elemento adicional de desconfianza de los justiciables en el sistema; sin descontar por ello el riesgo de corrupción que puede llegar a los niveles en los que se encuentra en la actualidad.

Los últimos 10 años han significado un constante incremento en el presupuesto asignado al Poder Judicial por parte del MEF, pero ello no ha representado autonomía

respecto del Ejecutivo, al contrario, su dependencia es mayor. Hacia 1996, el presupuesto del Poder Judicial ascendía a S/. 288'300,000.00, mientras que en 2005 asciende a S/. 645'300,000.00

El Poder Judicial requiere un presupuesto mínimo del 8% del presupuesto nacional, suma que no le es asignada por el Legislativo y que encuentra su principal escollo en el MEF. La propuesta de la Reforma hecha por el CERIAJUS (Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia) camina en el orden del 4% del presupuesto nacional, cifra inferior a la que permitiría una marcha óptima y una total autonomía respecto de los otros poderes del Estado.

No obstante el incremento experimentado en los últimos diez años en materia presupuestal asignada por el Ejecutivo, sería oportuno que dicha asignación pueda seguir incrementándose, toda vez que representa el 1.31% del Presupuesto del Sector Público, cifra menor al 4% del presupuesto, a lo cual se debe añadir el ingreso obtenido por pago de tasas de los justiciables.

Asimismo, el monto obtenido por el pago de tasas judiciales debe ser tratado como un recurso propio del Poder Judicial, razón por la cual deberá centralizarse en la cuenta del Poder Judicial, quien deberá asignarla a su presupuesto de acuerdo a sus necesidades presupuestales. Estos ingresos no tienen por que ir al tesoro y luego ser reasignados al Poder Judicial por el Ejecutivo.

Por su parte, las Cortes Superiores deberían poder cubrir su presupuesto con (i) los ingresos provenientes de las tasas; (ii) el pago de las costas judiciales, multas y otros; (iii) la asignación que se realice de las partidas asignadas en el presupuesto según el monto que se apruebe en el presupuesto nacional y que no sea menor al 4%.

### **Causas patrimoniales civiles deben tramitarse a su costo real**

Siempre ha sido un tema de discusión el acceso al Poder Judicial y el costo de poner en movimiento el sistema de justicia. En materia civil, laboral, familiar y contencioso administrativo los justiciables están obligados al pago de tasas judiciales por los actos procesales realizados en la tramitación y según la cuantía de lo discutido.

Sin embargo, el pago de tasas no necesariamente representa el costo real de las diligencias y personal que se dedica a la atención de los procesos. Están por un valor muy inferior al costo real. Si un abogado de un estudio de primer nivel suele facturar en un promedio de US\$ 100.00 la hora laborada para su cliente, el Poder Judicial tendría dicho valor por cada hora desemejada por sus jueces en cada proceso, adicionando el valor de cada uno de los auxiliares que intervienen en el proceso.

Ese valor no real de los procesos hace que, en la evaluación costo beneficio, la parte demandada decida seguir con el proceso hasta la última instancia antes que proceder a pagar el monto materia de pretensión. El costo irreal de los procesos es un incentivo a la congestión que se produce desde la 1ª Instancia. Por estas razones, se plantean las siguientes medidas:

- Poner el costo de los procesos en su valor real y hacer efectivo el cobro de las costas judiciales es un elemento importante para evitar la excesiva demanda del servicio.
- A esta medida se deben adicionar las referidas a la existencia de jurisprudencia uniforme, real participación del Juez en la etapa de conciliación judicial y utilización de filtros procesales como la inadmisibilidad, saneamiento, pronunciamientos liminares, entre otros.
- Imposición de costas y aranceles que desalienten el uso indiscriminado del Poder Judicial, incentivando los mecanismos de conciliación o resolución de disputas en forma directa.

### 3.2.4. NUEVO ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA DEFENSA NACIONAL

Creemos que es necesario retomar la reforma de las instituciones de seguridad nacional, iniciada en el 2001, orientada al fortalecimiento de la institucionalidad y al establecimiento de un nuevo modelo de relaciones Estado – Fuerzas Armadas – sociedad civil, donde el Estado asuma su responsabilidad en la defensa nacional, las Fuerzas Armadas garanticen la seguridad nacional y la institucionalidad democrática y la sociedad civil tome conciencia de su derecho y deber de conocer lo que sucede con su seguridad y defensa. Esta participación de la sociedad debe darse en aspectos de conocer, pero más aun en aspectos de fiscalizar, a manera de una auditoria civil del sector.

Consideramos fundamental la ejecución de un programa muy exigente de transformaciones del sector militar del Estado, un programa de “reconversión militar” que abarque no sólo principios políticos y jurídicos que definan a las instituciones militares dentro del Estado, sino que evalúe doctrinas y estrategias dentro del cumplimiento de nuevos roles y misiones asignados; y sobre todo muestre actitudes y conductas que se enmarquen en los principios y valores de un Estado de Derecho.

Concertación Descentralista propiciará desde el Estado el desarrollo de la defensa como un bien público, para lo cual establecerá políticas claras de desarrollo e incentivo a los funcionarios y servidores públicos que se desempeñan en el sector. La clase política debe otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dentro de un sistema democrático; y los militares, en su calidad de “ciudadanos con uniforme”, deben saber que los conceptos fundamentales de la democracia, entre los que destaca transparencia, tolerancia y alternancia, ocupan un importante espacio en la vida del país.

Los principales aspectos que Concertación Descentralista impulsará para enmarcar la institucionalidad democrática en el sector defensa son:

- j) La conducción civil del sector, entendida como capacidad política de dar dirección al sector, la cual no sólo se sustenta en tener un ministro civil, sino en tener una burocracia civil consolidada, coherente y eficiente en el sector.

- k) Fortalecimiento del Ministerio de Defensa como rector de la política de defensa, convirtiéndose en el responsable de la política del sector y no en portavoz de los institutos. Las direcciones del ministerio (personal, logística, economía, entre otras) deben tener la capacidad de monitorear y fiscalizar las actividades de su competencia en los institutos armados.
- l) Desarrollar una cultura de defensa común en la sociedad civil y en los institutos militares, donde el diseño de las líneas políticas de la defensa nacional sea un espacio más de debate y decisión pública, sujeto a la discusión de propuestas y el monitoreo ciudadano. Esto implica distinguir la política de la defensa nacional de la política militar de la defensa.
- m) Participación de la sociedad civil en la fiscalización (auditoría social) de la discusión, formulación y ejecución de las políticas públicas en defensa.
- n) Agencia de inteligencia estratégica como coordinadora de un sistema de inteligencia, coordinada por una agencia central que informe directamente al Presidente del Consejo de Ministros y al Jefe de Estado, regida por una ley de inteligencia y un reglamento donde se estipulen los controles correspondientes: del ejecutivo, parlamentario y judicial.
- o) Eliminación de prerrogativas institucionales de la Fuerza Armada. La asignación de los recursos para la defensa debe ser, en su integridad, a través del presupuesto público y no por fondos específicos que representan una abdicación política de control y fiscalización. La justicia militar debe estar incorporada al sistema judicial común quedando el sistema militar de justicia sólo con carácter disciplinario.
- p) Generación de mayores intercambios entre profesionales civiles y militares, promoviendo espacios comunes de profesionalización.
- q) Establecimiento de una estructura de la fuerza armada capaz de satisfacer el cumplimiento de las misiones encomendadas, centrada en rapidez de reacción, pequeña y eficiente. En la actualidad el problema de la estructura de la fuerza armada es un problema de cambio de una fuerza diseñada y estructurada para una guerra terrestre a una fuerza diseñada para una guerra altamente móvil, ligera donde actúen en combinación y sintonía las fuerzas de mar, aire y tierra.
- r) Asignación de recursos vía presupuesto público. Ministerio de Defensa a través de sus direcciones debe organizar y dirigir el proceso presupuestario del sector.
- s) Privilegiar el accionar conjunto de los institutos armados desde el mismo proceso de formación militar. Mantener unidad militar de intervención en misiones de paz permanentemente activa y operativa.
- t) Poner énfasis en la Formación Profesional de los nuevos oficiales y subalternos de los institutos armados.
- u) Promover la Investigación y Desarrollo (I&D) dentro de los institutos armados.