





“PLAN BICENTENARIO : EL PERU HACIA EL 2021”

-  METODOLOGIA,
-  OBJETIVOS,
-  PRIORIDADES, Y
-  PROGRAMAS ESTRATEGICOS.



RESUMEN - ORIENTACION PARA LA ACTUALIZACION DEL P.D.C. DEL DISTRITO DE IMPERIAL

Elaboración:

Econ. Rómulo Persing Cárdenas Ruiz

PLAN BICENTENARIO: EL PERU HACIA EL 2021

(R E S U M E N)

Elaboración:

Econ. Rómulo Persing Cárdenas Ruiz

I.- DE LA PRESENTACIÓN

Es necesario contar con un Plan Estratégico que nos convierta en un país desarrollado, democrático y cohesionado socialmente.

El “**Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021**” recoge dos años de trabajo participativo. Se ha elegido el año 2021, bicentenario de la Independencia, como horizonte temporal de este **primer Plan Estratégico de Desarrollo Nacional**; fecha que propicia una reflexión sobre la situación en la que nos encontraremos.

Los criterios empleados en el Plan se sustentan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Este Plan estratégico define seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura y (vi) recursos naturales y ambiente. Con este esquema se ha efectuado un diagnóstico de todos los aspectos de la vida nacional y su relación con la globalización, tales como la reducción de la pobreza, la creciente participación de los sectores de menores ingresos en la distribución de la renta y la reciente salida del Perú del grupo de países con mayor desigualdad en el planeta para pasar a ser un país de renta media alta, en donde la descentralización aparece como la reforma del Estado más profunda y significativa de nuestra vida republicana con la transferencia de competencias y recursos; y en donde la educación se ha universalizado pero con calidad aún deficiente, al igual que la salud pública.

La economía peruana ha salido de su estancamiento y en la última década ha crecido a un ritmo sin precedentes y de manera sostenida. El freno impuesto por la crisis internacional del año 2008 y el carácter primario exportador de nuestra economía nos hacen ver la necesidad de diversificarla mediante la promoción de la industrialización y el fortalecimiento del mercado interno, dándole mayor valor agregado. Asimismo, hay avances en la lucha contra la pobreza y la reducción de la desnutrición crónica y la mortalidad infantil, pero también severo déficit en materia de infraestructura; siendo necesario fortalecer la calidad de la administración pública, para contar con un Estado eficiente y transparente.

La crisis internacional del 2008 marca el fin de un ciclo y el ingreso a otro de larga duración, en donde el Estado recupera la capacidad reguladora; la estabilidad macroeconómica y el equilibrio no son ajenos a la recuperación de la dinámica internacional, y el nuevo siglo anuncia la redefinición de la hegemonía planetaria, el surgimiento de nuevas potencias y el afianzamiento de los entornos regionales. El avance de las tecnologías de las comunicaciones y los nuevos inventos abren un panorama promisorio para una sociedad planetaria diversa pero intercomunicada, donde el progreso y los beneficios de la globalización sean para todos. El reto de la inclusión, el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente impulsan la universalización de la democracia.

Existen tendencias negativas y hay que saber afrontarlas, en particular la violencia terrorista y el narcotráfico, que parecen ser los flagelos del nuevo siglo. En el Perú, el terrorismo subsiste y trata de exacerbar los conflictos

sociales mientras se alía con el narcotráfico, cuyas redes cruzan el continente y los océanos. La recuperación de valores éticos e identidades culturales que nos afiancen como una sociedad bien organizada políticamente, de ciudadanos libres, y abierta a la región y al mundo, nos consolidará como una república sustentada en el Estado social de derecho.

Para el segundo centenario, el Plan propone que el Perú alcance un ingreso per cápita entre US\$ 8,000 y US\$ 10,000 anual. Con una población prevista de 33 millones de peruanos, necesitaremos duplicar nuestro producto interno, cuadruplicar nuestras exportaciones y lograr una tasa promedio de crecimiento cercana al 6% anual y tasas de inversión del 25%. La pobreza debe reducirse a menos del 10% del total de la población y la mortalidad infantil y la desnutrición crónica deben disminuir drásticamente o, de ser posible, eliminadas.

El Plan Bicentenario es un instrumento orientador, flexible, abierto y permanente, que se enriquece en la dinámica social y económica del país. Propone objetivos generales y específicos, indicadores para alcanzar las metas fijadas y plantea programas estratégicos que se articularán, vía presupuesto general de la República, con los planes de mediano plazo y los planes multisectoriales, en coordinación con los planes regionales y municipales.

II .- DEL ENFOQUE METODOLÓGICO

El “**Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021**” es un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años. Presenta las metas de fin de periodo como aspiraciones nacionales a una mejor calidad de vida para toda la ciudadanía y un conjunto de programas estratégicos de largo plazo, que permiten un mayor grado de especificidad para guiar la toma de decisiones públicas y privadas. Este plan de largo plazo no es un plan de acción sino de orientación, y por ello requiere de una programación multianual para hacerse operativo. Los planes sectoriales y regionales son los que desarrollarán con mayor detalle los objetivos, las políticas, las acciones y las metas establecidos en los planes nacionales, manteniendo con éstos la correspondiente coherencia a fin de imprimir una direccionalidad única al proceso de desarrollo nacional.

El Plan Bicentenario se sustenta en los pronósticos de las principales variables macroeconómicas que definen un escenario probable o tendencial, tomando como base el estudio de los ciclos económicos de larga duración de la economía peruana manifestos entre el año 1896 y el 2009. Para su formulación, luego de la sistematización de la información recogida en los talleres y de la identificación de las tendencias del entorno, denominadas megatendencias, se identificaron seis objetivos nacionales, en torno a los cuales se definieron seis ejes estratégicos con sus respectivas propuestas de lineamientos estratégicos. Estos ejes son:

1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado y gobernabilidad
4. Economía, competitividad y empleo
5. Desarrollo regional e infraestructura
6. Recursos naturales y ambiente

Siguiendo un enfoque de planeamiento por resultados, se desagregó cada objetivo nacional en objetivos específicos, para los que se definió a su vez un conjunto de indicadores y metas, así como acciones estratégicas, proyectos y programas nacionales. Los valores tendenciales han servido de referencia para definir las metas del Plan Bicentenario.

La lógica del planeamiento por resultados en el ámbito nacional exige que sea multisectorial y multirregional; enfoque que permitirá que en la programación multianual se incluyan acciones integradas de diversas entidades del Estado y en los diferentes niveles de gobierno; lógica que a su vez coincide con los esfuerzos del MEF por introducir el presupuesto por resultados como instrumento clave de la gestión presupuestal, así como de la PCM con la

Autoridad Nacional de Servicio Civil respecto al establecimiento de una carrera pública basada en la meritocracia y la evaluación de desempeño. Con ello se busca facilitar la articulación de los planes estratégicos de desarrollo con los planes estratégicos institucionales y los respectivos presupuestos. Al mismo tiempo, se abre un espacio para concertar las decisiones públicas con las del sector privado, lo cual posibilita una mejor respuesta del Estado a las demandas de la sociedad.

III .- DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional aprobó 31 Políticas de Estado, agrupadas en cuatro ejes temáticos: (i) Democracia y Estado de derecho; (ii) Equidad y justicia social; (iii) Competitividad del país; y (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Estas Políticas de Estado constituyen el marco orientador para la definición de los objetivos nacionales, las políticas, y las metas y acciones incluidos en el “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”.

IV .- VISIÓN COMPARTIDA DE FUTURO PARA EL SIGLO XXI

“Somos una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos los habitantes tienen una alta calidad de vida e iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tenemos un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía.

Nuestra economía es dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo. El país favorece la inversión privada y la innovación, e invierte en educación y tecnología para aprovechar competitivamente las oportunidades de la economía mundial.

La pobreza y la pobreza extrema han sido erradicadas, existen mecanismos redistributivos para propiciar la equidad social, y los recursos naturales se aprovechan en forma sostenible, manteniendo una buena calidad ambiental”.

V .- DE LA CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

El primer objetivo nacional del Plan Bicentenario es lograr la vigencia plena de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas. Ello requiere erradicar la pobreza y la pobreza extrema y eliminar las barreras sociales, de género, culturales y de todo tipo que limitan las libertades humanas y la posibilidad de que todas las personas puedan realizar su máximo potencial como seres humanos. La libertad, la justicia, la paz y la dignidad intrínseca de las personas son derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, y el desarrollo es un proceso integrado de ampliación de las libertades fundamentales, articulado a consideraciones económicas, sociales y políticas, que incluye el reconocimiento de los valores sociales y culturales.

Para garantizar los derechos fundamentales a todos los peruanos se requiere de políticas que busquen lograr la equidad social, lo que implica asegurar la igualdad de oportunidades para todos y el acceso universal a los servicios básicos, como son una buena educación y salud, una adecuada alimentación, servicios de agua y desagüe, electricidad y telecomunicaciones. En esta materia, el Plan propone dejar atrás, progresivamente, el asistencialismo y reorientar el gasto social y la lucha contra la pobreza hacia programas habilitadores de capacidades y promotoras del desarrollo productivo; asimismo, concentrar el esfuerzo público en reducir de manera sustantiva, y de ser posible erradicar, la desnutrición crónica y la mortalidad infantil para el año 2021.

El acceso a una educación de calidad es un requisito esencial para lograr el desarrollo humano, y constituye la base para la superación individual y el éxito económico de las personas, y también para la conformación de una sociedad

solidaria y con valores éticos. Pero en el Perú se requiere, además, que la educación se conecte adecuadamente con las necesidades del crecimiento económico y el mejoramiento social y ambiental. De allí la importancia de vincular la educación con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de manera que la innovación y el conocimiento sean elementos clave de la transformación hacia una economía de alta productividad, donde el progreso social y la gestión del desarrollo sean ambientalmente sostenibles.

Un requisito fundamental para alcanzar los objetivos señalados es lograr una economía competitiva que permita la generación masiva de empleos con alta productividad. El desarrollo nacional requiere impulsar la diversificación y sofisticación de la economía peruana, lo cual demanda fomentar un proceso de industrialización nacional. En este sentido, se propone una estrategia que aproveche los recursos naturales como palanca de desarrollo y que, complementada con la inversión en ciencia y tecnología e infraestructura económica, posibilite generar innovación y conocimiento alrededor de las actividades de exportación primaria. La conformación de corredores económicos para integrar las economías regionales del Perú a la economía mundial, permitirá incentivar la inversión en nuevas actividades económicas competitivas y por tanto generadoras de empleos adecuados. Estas nuevas actividades deberán orientarse inicialmente a la exportación y, posteriormente, también a un mercado interno mucho más fortalecido, generando mayores niveles de complementación entre las industrias.

Las actividades clave para diversificar la estructura productiva son la agricultura ecológica y las agroindustrias de exportación, la minería y la transformación de metales estratégicos para la microelectrónica (nanomateriales) y la robótica; la petroquímica y la producción de fertilizantes; la exportación de energía con fuentes renovables; la pesca y la acuicultura así como sus industrias de transformación; la producción y la transformación para la exportación de celulosa y maderas con base en la reforestación de zonas andinas y selváticas También los servicios de turismo cultural, de aventura y gastronómico, y el servicio de salud y otros

Se plantea también como objetivo nacional lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas. Otro objetivo nacional es el desarrollo de una infraestructura adecuada y distribuida equilibradamente en las regiones, indispensable para sostener el crecimiento económico y hacer llegar sus beneficios al conjunto del territorio nacional, de manera que en todos los espacios geográficos los peruanos tengan iguales oportunidades para el acceso a los servicios básicos y el desarrollo de sus economías. Es fundamental la inversión en infraestructura de carreteras, centrales eléctricas, riego agrícola y servicios públicos de agua-desagüe y telecomunicaciones, lo cual requiere complementar la inversión pública con la privada bajo la forma de concesiones o asociaciones público-privadas.

Finalmente, el logro de los objetivos nacionales requiere acelerar la reforma del Estado con el fin de alcanzar una gestión pública eficiente que facilite la gobernabilidad y llegue a todos los sectores de la sociedad y rincones del país, que respete y haga respetar los derechos fundamentales y asegure la erradicación de la pobreza, garantice el acceso a los servicios básicos y la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del Perú; que promueva el desarrollo dinámico de las actividades productivas, garantice la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales y la calidad del ambiente, y promueva la inversión privada en infraestructura e invierta directamente cuando no se disponga de inversión privada. Por esta razón, el Plan Bicentenario incluye el objetivo nacional de lograr un Estado eficiente, transparente y participativo, con vocación de servicio a la ciudadanía y promotor del desarrollo económico.

El Plan involucra una decisiva participación privada no sólo en la inversión sino también en la formulación de la política de desarrollo. Se compartirá una visión de futuro únicamente si ésta se encarna en la sociedad civil, y los actores sociales se organizan y se movilizan para hacerla realidad.

VI.- DE LAS MEGATENDENCIAS

La sociedad peruana se desenvuelve en el marco de megatendencias determinadas por los cambios que a nivel mundial se producen en los diversos ámbitos de la actividad humana. Tales cambios condicionan las posibilidades de desarrollo nacional y representan, en unos casos, oportunidades de progreso y en otros casos circunstancias poco favorables que se debe enfrentar de la mejor manera posible. Por ello es importante identificar dichas megatendencias, a fin tomar las decisiones más apropiadas. Y, las megatendencias de mayor gravitación, son:

1.- La globalización

Globalización o mundialización: es el proceso por el cual la creciente comunicación e interdependencia entre países tiende a unificar economías, sociedades y culturas, a través de una multiplicidad de transformaciones sociales, económicas y políticas que les otorgan una naturaleza global. Así, los procesos de producción y los movimientos de capital se configuran a escala planetaria, las empresas transnacionales adquieren mayor poder que los Estados y los gobiernos van perdiendo autonomía para decidir sus políticas nacionales. Como consecuencia de esta globalización, se produjo en la última década una expansión sin precedentes del comercio mundial, sólo detenida de manera transitoria por la crisis financiera mundial del 2008, que rápidamente se trasladó hacia el sector real de las principales economías nacionales. Dicha expansión fue aprovechada favorablemente por la economía peruana, cuyas exportaciones y crecimiento económico alcanzaron niveles elevados.

Es característica de la fase actual de globalización la tendencia a la generalización de los acuerdos de integración bajo diversas modalidades. En esta tendencia se inscriben los diversos acuerdos comerciales que el Perú promueve, como los Tratados de Libre Comercio (TLC), que abrirán importantes oportunidades para los negocios de exportación.

Pasada la crisis del 2008, la recuperación del comercio internacional será lenta y progresiva, y afectará a las economías que, como el Perú, sostienen su crecimiento mayormente en las exportaciones hacia los países desarrollados. Por esta razón se recomienda, durante la recuperación, desarrollar la logística y la infraestructura para la competitividad internacional mediante la promoción de los mercados internos y regionales, el fomento de la creación de empleos productivos y la innovación de tecnologías en las actividades de exportación.

2.- La democracia global

La democracia, concebida como la convivencia social en la que todos sus miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo con mecanismos contractuales, se ha visto favorecida con el esfuerzo de instituciones internacionales y fortalecida por la consolidación del Estado de derecho y la mayor participación de la sociedad civil.

En la actualidad, la democracia se ha universalizado como parte de la globalización. Asimismo, los sucesivos pactos y convenios sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y ambientales han forjado una legislación supranacional que incluso cuentan con instancias sancionadoras de alcance internacional. Sin embargo, a pesar de estos avances en la mayoría de países latinoamericanos todavía falta mucho por hacer a nivel mundial.

Por otro lado, la democracia representativa ha afianzado las instituciones de autogobierno que expresan la soberanía popular, y los mecanismos de participación ciudadana han fortalecido la formación y la fiscalización de las decisiones públicas. A pesar de ello, la región enfrenta retos que han llevado a una profunda insatisfacción popular con los líderes elegidos democráticamente. El crecimiento económico insuficiente, las profundas desigualdades y los sistemas jurídicos y servicios sociales ineficientes han provocado el malestar popular reflejado en conflictos sociales caracterizados por el desorden y la violencia.

3.- Las telecomunicaciones y la masificación del uso de internet

En las últimas décadas, las telecomunicaciones en el mundo han evolucionado notoriamente a través de nuevas tecnologías para procesar, transmitir y difundir conocimiento (el teléfono, la radio, los satélites, las redes, el fax, la digitalización, la comunicación móvil y el internet). De todos ellos, el internet constituye en la actualidad en uno de los medios más utilizados por los agentes económicos, por ser una gran oportunidad de inversión, aminorar costos y facilitar las comunicaciones en tiempo real entre el sector público y el privado.

El uso masivo del internet se convertirá en indispensable para la vida cotidiana y cambiará la vida moderna al permitir hacer todo a través de este medio, como manejar el hogar, estudiar y realizar todo tipo de transacciones, diluyendo la distinción entre empresarios y trabajadores y promoviendo el concepto de desterritorialización. Asimismo, la educación virtual tenderá a sustituir a la educación presencial, propiciando el desarrollo de nuevas tecnologías y herramientas de aprendizaje mucho más efectivas que las tradicionales. Sin embargo, el uso de internet puede ser perjudicial para la sociedad, como el acceso a contenidos y materiales gráficos no aptos para menores de edad.

El efecto más interesante de esta megatendencia es su impacto en la reducción de las brechas de acceso a la información, incluso en los sectores de bajos ingresos de los países en vías de desarrollo. A medida que esta tendencia se afiance, se abrirán nuevas oportunidades de negocios y de desarrollo para más peruanos y peruanas.

4.- El surgimiento de nuevas potencias económicas

El rápido ascenso de algunos países asiáticos y latinoamericanos va a redefinir la distribución del poder en el ámbito internacional. Es el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China), cuatro de las economías con mayor potencial en el mediano y largo plazo. En la actualidad, el poder económico de China es una realidad, seguido de cerca, en términos de desarrollo tecnológico e industrial, por la India. Ambas potencias emergentes se alejan velozmente de la pobreza y se aproximan a las que fueron superpotencias del siglo XX. La crisis económica internacional reducirá la hegemonía de Estados Unidos y la Unión Europea, situación que permitirá a las potencias emergentes ganar poder y traer como resultado un mundo multipolar. Al Perú, esta tendencia mundial le plantea el reto de aprovechar la vecindad con Brasil para desarrollar nuevas oportunidades económicas y de negocios.

En estas condiciones, el Perú, en la medida en que pueda adscribirse a una integración de mayor complementariedad con las economías latinoamericanas, ganará poder de negociación y mejores oportunidades para diversificar y transformar sus recursos productivos.

5.- La Cuenca del Pacífico, nuevo eje del comercio mundial

En las últimas tres décadas, el comercio internacional se viene desplazando hacia los países de la Cuenca del Pacífico. En sus costas asiáticas, americanas y de Oceanía, se articulan las más poderosas potencias del mundo, a excepción de Europa. El intercambio comercial que surgió tras la Segunda Guerra Mundial, promovido por Estados Unidos y que favoreció el renacimiento del Japón como potencia y la aparición de los “tigres asiáticos” —Taiwán, Corea del Sur, Singapur—, ha seguido en auge con la poderosa presencia de China, India, Rusia, Canadá y Australia. Esto ha llevado a la conformación de la APEC, asociación de países de la Cuenca del Pacífico a la que se han incorporado países latinoamericanos como México, Chile, Perú y Colombia.

La ubicación de las potencias emergentes en esta área y el renovado interés de Estados Unidos y Japón por no perder el paso, hacen que en Latinoamérica se vea en perspectiva la necesidad de incorporarse crecientemente en esta dinámica. El Perú, como socio de la APEC, se ha puesto a la vanguardia de los países de la región sumándose a esta megatendencia clave en la globalización.

6.- El envejecimiento demográfico y la migración internacional

La población mundial crece y los países desarrollados experimentan una menor natalidad; situación que acelerará las tendencias migratorias desde los países pobres hacia los países ricos, en desmedro del capital humano de los primeros. Los países desarrollados pugnarán por atraer migrantes para rejuvenecer su fuerza laboral con jóvenes profesionales y técnicos altamente calificados, lo que significará el agotamiento de las restricciones para la inmigración.

Esto incrementará la “fuga de cerebros” de los países pobres, obligando a sus gobiernos a establecer restricciones e incentivos para que permanezcan en sus lugares de origen. En países como el Perú, con una creciente expansión del estrato de personas en edad de trabajar, la limitada formación técnica y profesional de esta fuerza laboral

restringirá sus posibilidades de realización profesional o laboral en los países desarrollados, con el riesgo de permanecer como desocupados crónicos.

7.- Crecimiento de megaciudades

El crecimiento de megaciudades (con más de diez millones de habitantes) se ha acelerado, en especial en los países en vías de desarrollo, como efecto de intensos procesos de urbanización y migración rural-urbana. Son consideradas motores de la economía mundial por conectar de manera eficiente el flujo de productos, personas, culturas y conocimientos. Pero esta concentración de la población, sobre todo por la centralización espacial de las inversiones, tiene inevitables consecuencias sociales, económicas y culturales; en particular, el incremento del crimen y la delincuencia, problemas mucho más agudos en los países pobres.

Entre las principales megaciudades destacan Tokio, Nueva York, Seúl, Bombay, Delhi, México, Sao Paulo, Shanghai, Los Ángeles, Yakarta, El Cairo y Buenos Aires. Tienen que afrontar duros desafíos para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, lo cual implica una mejor gestión en sus sectores críticos de infraestructura (transporte, electricidad, agua y aguas residuales, salud y seguridad), de forma que mejoren su balance de competitividad con calidad de vida y sostenibilidad ambiental.

En el periodo del Plan Bicentenario, Lima Metropolitana tenderá a convertirse en una megaciudad, lo que encarecerá los costos de los servicios básicos y se enfrentará a mayores problemas sociales. Esperamos que se convierta en una megaciudad equilibrada en competitividad, medio ambiente y calidad de vida.

8.- El cambio climático

El cambio climático que viene experimentando el mundo por efectos del calentamiento global del planeta denominado “efecto invernadero” (alteración de ciclos de lluvias, mayor erosión de suelos, mayor incidencia de desastres naturales, mayor escasez de agua, menor productividad agrícola, inseguridad alimentaria, cambio en los ecosistemas que sustentan la diversidad biológica), es causado por el considerable incremento de emisiones de gases, principalmente el dióxido de carbono (CO₂) proveniente sobre todo de la quema de combustibles fósiles, que se acumulan en la atmósfera y ocasionan la elevación de la temperatura media del planeta, la pérdida de glaciares en los polos y en las altas cumbres montañosas, así como la modificación del régimen de lluvias.

Todos los países van a sufrir los efectos del cambio climático, pero los más vulnerables son los países tropicales y sus poblaciones rurales. Habrá un cambio de paradigma y una reducción drástica del consumo de combustibles fósiles, hechos que afectarán la política y la economía mundiales. El Perú se verá afectado por la menor disponibilidad de agua en su costa. Las alteraciones de los ecosistemas incidirán negativamente en las condiciones de competitividad económica de los países, afectando severamente a la población asentada en las ciudades costeras (dotación de servicios de agua, alcantarillado y salubridad), a la productividad agrícola, la producción de alimentos de origen agrícola, la preservación de la biodiversidad y la generación de energía hidroeléctrica.

9.- La preocupación por el ambiente y la preferencia por los productos naturales

La conciencia mundial acerca de los impactos de las actividades humanas sobre la biodiversidad y la naturaleza se intensificará y aumentará el poder de los grupos ambientalistas, limitando las decisiones nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales. La preferencia por los productos orgánicos y naturales —alimentos, medicamentos, calzado, ropa, muebles, adornos, productos de tocador— asociados a una vida más sana y a una producción más limpia que no daña ni contamina el medio ambiente, abrirá nuevas oportunidades de negocios para países como el Perú, caracterizado por su importante riqueza natural. En el futuro, el consumo de productos orgánicos crecerá de manera sustantiva y formará parte de nuestra vida cotidiana, al punto de sustituir casi totalmente los productos agropecuarios tradicionales. Como parte de este proceso, también se ampliará la demanda de actividades de ecoturismo, en las que nuestro país tiene un gran potencial.

Por otro lado, la protección y la recuperación del medio ambiente en las diversas regiones naturales es una tarea ardua. Hay que recobrar el espacio perdido por el mayor abandono y desertificación de tierras y laderas causados por la migración a la ciudad, la carencia de manejo forestal en los Andes y la Amazonía que termina en

deforestación; la contaminación originada por el uso inadecuado o falta de tecnologías limpias en la explotación industrial extractiva (como la minería formal e informal y la pesca a gran escala) y de servicios (transporte con parque automotor obsoleto).

10.- El desarrollo biotecnológico y la ingeniería genética

La biotecnología, que consiste en la utilización de organismos vivos o partes de estos para obtener o modificar productos, mejorar plantas y animales o desarrollar microorganismos para objetivos específicos, cambiará la vida tal como hoy la conocemos. Podrá mejorar la alimentación (utilizable en los programas sociales vinculados al proceso de erradicación de la pobreza) y tener otros usos no alimentarios, como la producción de plásticos biodegradables, aceites vegetales y biocombustibles. También es útil en la minería, la medicina, la microbiología, la farmacia, así como en el cuidado del medioambiente, a través de la biorremediación, el reciclaje, el tratamiento de residuos y la limpieza de lugares contaminados por actividades industriales.

En el futuro, gracias a la creación de órganos artificiales, cada parte del cuerpo podrá ser sustituida, lo que aumentará las expectativas de vida. La ingeniería genética ofrece la posibilidad de incrementar significativamente el rendimiento de la producción agrícola y la oferta de alimentos, lo que genera la resistencia de importantes grupos sociales al uso generalizado de organismos vivos modificados, como en el caso de algunos transgénicos que alteran negativamente el suelo y la vida natural, o el de la creación de la vida in vitro, que tiene aún observaciones éticas.

Para desarrollar la biotecnología y la ingeniería genética en el Perú se requiere adecuar y mejorar la educación en dichos nuevos campos y sus especialidades.

11.- El desarrollo de la nanotecnología y la robótica

Manipular la materia a escala atómica será la clave del siglo XXI y el nuevo motor del crecimiento mundial. Los científicos utilizarán la nanotecnología para crear materiales, aparatos y sistemas poco costosos y con propiedades únicas. Esta tecnología revolucionaria promete beneficios de todo tipo, desde aplicaciones médicas (biología molecular, órganos, desarrollo de la memoria, la lógica, el yo, cardioterapias, cuidados sanitarios, enfermedades genéticas) hasta soluciones más eficientes a problemas ambientales y de otras áreas.

El desarrollo de nuevos productos y procesos y la penetración en nuevos mercados exigen grandes inversiones, indispensables en el desarrollo de la nanotecnología. Las iniciativas públicas han permitido el despegue de esta tecnología y el sector privado está tomando un protagonismo creciente en la fase de aplicaciones. Adicionalmente, el desarrollo de la cibernética posibilitará usos nuevos y generalizados de robots en las actividades productivas y domésticas, así como en los servicios públicos.

El Perú cuenta en su territorio con los minerales básicos que utilizan estas tecnologías, lo que nos abre la posibilidad de beneficiarnos y participar de las ventajas de esta tendencia mundial. Ello requiere importantes cambios como la mejora de la educación, la formación de nuevos campos y especialidades, que promoverán el valor agregado en las zonas productoras y el incrementando de las exportaciones.

El Estado desempeña un rol importante al promover e invertir en investigación y en infraestructura y generar políticas de promoción de la nanotecnología y la robótica, orientadas a la regionalización de la actividad económica, al desarrollo de industrias que requieren bajo niveles de capital y al fomento de una adecuada formación de redes o asociatividad.

VII.- EJES ESTRATÉGICOS (EE)

EJE ESTRATÉGICO 1 : DERECHOS FUNDAMENTALES Y DIGNIDAD DE LAS PERSONAS

El Plan Bicentenario considera indispensable relacionar el desarrollo integral y sostenible con la vigencia plena y efectiva de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas. Esto implica que toda la ciudadanía tenga acceso a una justicia autónoma, confiable y eficiente, y que la consolidación de la institucionalidad democrática y la participación ciudadana permitan que, mediante el consenso, se logren reducir al mínimo las inequidades, la pobreza y la extrema pobreza.

El Plan Nacional de Derechos Humanos contempla como uno de los derechos a alcanzar el derecho al nombre y a la identidad, lo que hace necesario optimizar el sistema de identificación y de registros civiles. Por ello, la meta propuesta para el año 2021 es que todos los peruanos y peruanas ejerzan su derecho a la identificación al 100%.

En el 2021, la pobreza en el Perú debe reducirse al 10% y la extrema pobreza al 5%. Las políticas de erradicación de la pobreza deberán promover emprendimientos entre la población con menores recursos, para reducir su dependencia de los programas sociales. El Plan Bicentenario estima necesario fomentar cambios de actitudes en la sociedad, y considera la defensa y protección de la familia como el factor esencial para un desarrollo humano integral, erradicando la violencia familiar y consolidando valores éticos y morales favorables a la cohesión familiar, la paz y la solidaridad.

1.1. DEMOCRATIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

La plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas es el fin supremo de la sociedad y constituye el paradigma de las sociedades modernas, cuyas características son las siguientes: (i) Amplias clases medias y sectores altos y bajos reducidos (forma romboidal de la estructura de ingresos), (ii) Democracias representativas y participativas, con sociedades abiertas, flexibles y transparentes, y (iii) Modernización de la economía de mercado, incorporando objetivos de desarrollo humano y sustentable.

Las limitaciones fundamentales para lograr la modernización de nuestra sociedad son la pobreza y la desigualdad social, así como la mala calidad de la educación. En el Perú, más del 90% de las unidades económicas son micro y pequeñas empresas (MYPE) y organizaciones de producción y consumo pre-empresariales urbanas y rurales, las que debido a sus bajos ingresos mantienen a la mayor parte de las familias en situación de pobreza.

Es necesario impulsar aún más la economía solidaria como un tercer sector que incorpore la economía campesina o parcelaria y el sector informal urbano al mercado mediante diversas formas de asociatividad, como la subcontratación, las alianzas estratégicas y las cadenas productivas, entre otros mecanismos, a fin de alcanzar economías de escala y la productividad necesaria para insertarse competitivamente en el mercado.

1.2. POBLACIÓN

En 2007, la población del Perú fue de 28'221,000 habitantes. Para el año 2021 llegará a 33'149,000 habitantes, y para el 2050 el Perú se habrá alineado con las tendencias mundiales, reduciendo su tasa promedio de crecimiento poblacional anual a 0,33%. Su principal fortaleza será la ampliación de su fuerza laboral al 2025, que se hará madura progresivamente hacia el 2050, generando el denominado "bono demográfico" (la ventaja de tener una relativamente menor población dependiente y una mayor población en edad de trabajar), que requiere de inversiones necesarias para crear oportunidades de trabajo productivo. De no ser así, se intensificarán los problemas de delincuencia y otros males sociales. Un reto importante para el mediano y largo plazo será contar con un sistema de seguridad social capaz de mantener a una población en proceso de envejecimiento.

De otro lado, se observa una desigual distribución de la población en el territorio nacional, la que tiende a concentrarse mayoritariamente en la ciudad Lima Metropolitana (30,9% de la población total), fenómeno de centralización de la población en la capital del país que crece a una tasa del 2,1% frente al 1,6% del nivel nacional, y que se explica por la continuación de la migración interna hacia Lima, no obstante que registra el menor promedio de hijos por mujer.

La esperanza de vida al nacer (70,7 años) y la tasa de alfabetización (87,9 %) del país son ligeramente menores que el promedio de América Latina (72,8 y 90,3 respectivamente), pero superiores al promedio de los países en desarrollo. Situación similar ocurre con el saneamiento mejorado y la fuente de agua mejorada. Y, al igual que en el mundo, en el Perú la tendencia es a incrementar el porcentaje de la población urbana, por lo que la demanda de servicios básicos en las ciudades será mayor en los próximos años.

1.3. ESTRUCTURA SOCIAL

La estructura de la sociedad peruana sigue siendo piramidal, con una base amplia de estratos bajos, por la falta de amplias clases medias. Los estratos altos son más corporativos y concentrados, y sus ingresos provienen principalmente de la inversión extranjera; su fortaleza mayor es la modernización productiva y su articulación con la economía internacional, mientras que sus principales debilidades son su falta de propagación en las regiones y su carencia de liderazgo para lograr la universalización de la economía de mercado y la extinción de formas atrasadas. Por la estrechez del mercado interno, la inversión privada no opta por la industrialización, hecho que impide una integración más densa con la economía internacional y un mayor efecto en la creación de empleos formales.

Por otro lado, se observa una creciente expansión de los sectores medios, que han pasado a ser hoy un tercio de la fuerza laboral total. Esto se explica por el crecimiento de los servicios, la multiplicación de las universidades y la formación profesional independiente, y responde a la expansión urbana y a la economía de mercado, pero se limita a las principales capitales departamentales.

Por su parte, los estratos bajos todavía mantienen un peso mayoritario, y muestran un proceso relativamente lento de movilidad social ascendente. Su fortaleza más importante es el autoempleo (estrategia de supervivencia que adoptan frente a la exclusión del trabajo asalariado), y su mayor debilidad es la falta de articulación con los mercados de bienes y servicios y con el mercado de financiamiento. En los últimos dos años se ha producido un cambio sustantivo: los sectores de menores ingresos se elevan apreciablemente; los sectores medios mejoran, aunque en menor proporción, y el sector de mayores ingresos decae en un 1,7%. Conclusión: hay una mejora tendencial en la distribución del ingreso.

1.4. DESARROLLO HUMANO Y POBREZA

El indicador internacional de calidad de vida es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que considera la esperanza de vida al nacer, los porcentajes de escolaridad y analfabetismo, así como el ingreso per cápita; siendo valor de 0 a 1. En el 2010 el IDH del Perú fue 0,723, ubicándose en la posición 63 de entre 169 países, por debajo de Chile, Argentina y México, y por encima del Brasil, Ecuador, Colombia Paraguay, Bolivia y algunos países centroamericanos. A nivel nacional, los departamentos con mayores niveles de IDH son: Callao (0,710) y Lima (0,703), mientras que los más bajos fueron de Apurímac (0,488) y Huancavelica (0,464).

Respecto a la pobreza, el INEI señala que en 1997 la pobreza afectaba al 42,7% de la población y que el 18,2% se encontraba en situación de pobreza extrema. La reanudación del crecimiento económico en los últimos años, especialmente a partir del 2006, ha permitido mejorar la situación en el 2009, con una reducción de la pobreza al 34,8% y la pobreza extrema al 11,5%, debido al mejoramiento en la gestión de los programas sociales. Pero se observa que la pobreza se distribuye de manera desigual en el país, pues en el 2008 mientras la pobreza en las zonas urbanas afectaba al 23,5% de la población, a las áreas rurales alcanzaba al 59,8%.

El bienestar de la población es muy sensible al ciclo económico. La pobreza en el Perú se relaciona también con la desigualdad estructural, la desconexión entre el sistema educativo y la demanda del aparato productivo, y los bajos y desiguales niveles remunerativos del sector formal. Influyen también la desocupación y el subempleo, el centralismo económico —las inversiones con mayor empleo se concentran en Lima y Callao y el litoral—, la ocurrencia de fenómenos como El Niño, así como el carácter aún regresivo del sistema tributario.

En general, se observa en el país una tendencia a la disminución de la inequidad. Los cambios son positivos en la costa urbana y rural, mientras que en la sierra, la selva y Lima Metropolitana la desigualdad se incrementa

levemente. A nivel mundial, en el año 2009 el Perú ha dejado de formar parte del conjunto de naciones con mayor inequidad e integra ahora el grupo de países en donde se encuentran México, Venezuela y China, entre otros.

1.5. JUSTICIA

Estudios sobre la administración de justicia en el país indican que su inadecuado funcionamiento es un freno para el desarrollo económico, político y social. Actualmente, se ha diseñado el Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la Mejora de los Servicios brindados a la Población Peruana (PMSAJ), que constituye la propuesta más profunda y sistémica de los últimos años, por la ausencia de intencionalidad política de intervención, y por la participación de todas las instancias involucradas en la administración de justicia, incluyendo a la sociedad civil. El objetivo general del PMSAJ es incrementar el acceso, la productividad y la calidad de los servicios de las entidades del Sistema de Administración de Justicia (aumentar la cobertura y productividad, reducir la sobrecarga judicial en zonas necesitadas e incorporar las perspectivas interculturales y de sexo en la prestación de servicios). Asimismo, se busca fortalecer la articulación de las instituciones del Sistema de Administración de Justicia (Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Policía Nacional del Perú), así como la debida capacitación en problemáticas específicas de cada zona, y la adopción de nuevas técnicas o soluciones.

Es necesario trabajar en el desarrollo de un sistema de justicia integrado sobre la base de la autonomía de las instituciones que lo conforman, accesible y confiable para el ciudadano.

1.6. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS.

Este objetivo involucra la plena democratización de la sociedad y la vigencia irrestricta del derecho a la vida, a la dignidad de las personas, a la identidad e integridad, a la no discriminación, al respeto de la diversidad cultural y al libre desarrollo y bienestar de todos los peruanos. Para ello se requiere expandir las capacidades humanas de manera que todas las personas puedan realizar sus máximas capacidades como seres humanos, lo que a su vez implica reducir significativamente la pobreza como mal social y la aceptación de los valores de meritocracia, laboriosidad, cooperación, honestidad, solidaridad e inclusión social, al mismo tiempo que se estimula y reconoce la creatividad, el emprendimiento y la creación de riqueza.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Derechos humanos

1. Garantizar el respeto irrestricto y la vigencia de los derechos fundamentales.
2. Impulsar el desarrollo de la legislación secundaria que haga operativos los derechos fundamentales.
3. Erradicar todas las formas de trabajo infantil y adolescente que ponen en riesgo la integridad y el pleno desarrollo.
4. Promover el cambio de actitudes en la sociedad, eliminando paulatinamente la violencia familiar.

Democratización

1. Afianzar el sistema democrático y participativo de gobierno.
2. Afirmar el respeto a la diversidad cultural.
3. Teniendo en cuenta el derecho a la diversidad cultural.

Justicia

1. Fortalecer las instituciones vinculadas a la administración de justicia.
2. Asegurar el acceso gratuito a la justicia a las poblaciones afectadas por la pobreza y la pobreza extrema.
3. Fortalecer la independencia e imparcialidad del sistema de designación de jueces y fiscales.
4. Integrar, coordinar, comunicar y articular a las entidades vinculadas a la justicia desde el Poder Ejecutivo.
5. Promover y facilitar el acceso a los medios alternativos de solución de conflictos.
6. Asegurar que la administración de justicia al interior de las comunidades campesinas y nativas se realice.
7. Promover una continua reforma de la administración de justicia
8. Fortalecer la actividad de las procuradurías públicas.

Promoción de la equidad

1. Propiciar la eliminación de la desigualdad extrema de ingresos y la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema.
2. Promover la generación de oportunidades para el desarrollo humano.
3. Asegurar el acceso de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema a los medios que les permitan lograr su propio desarrollo.
4. Promover políticas diferenciadas e inclusivas para las poblaciones de menores recursos.
5. Eliminar todas las formas de discriminación entre mujeres y varones.
6. Promover la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que contribuyan a la generación de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos e inclusivos.
7. Combatir toda forma de discriminación.
8. Establecer redes de protección a niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres jefas de hogar, discapacitados y demás población vulnerable.
9. Consolidar la titulación de la propiedad de tierras con enfoque de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones.

C. PRIORIDADES

1. Asegurar la vigencia irrestricta de los derechos fundamentales.
2. Consolidar la institucionalidad democrática.
3. Reformar el sistema de administración de justicia.
4. Erradicar la pobreza y la pobreza extrema.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATEGICAS

Objetivo específico 1: Vigencia plena y ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales.

Objetivo específico 2: Acceso garantizado a una justicia autónoma e independiente, transparente, confiable, moderna, eficiente, eficaz y predecible

Objetivo específico 3: Consolidación de la institucionalidad democrática y la participación política de la ciudadanía

Objetivo específico 4: Reducción de las inequidades y de la pobreza y la pobreza extrema

E. PROGRAMAS ESTRATEGICOS

- 1 Programa de reforma de los sistemas procesales y de administración de justicia
- 2 Programa de capacitación para los funcionarios y servidores de las entidades vinculadas al Sistema de Justicia
- 3 Programa de revisión y optimización permanente de la normativa
- 4 Programa de vigencia de los derechos humanos y los derechos fundamentales
- 5 Programa de difusión de la normativa nacional y de enseñanza de derechos y obligaciones
- 6 Programa de difusión sobre el uso y los beneficios de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MARC)
- 7 Programa de Acceso de la Población a la Identidad

EJE ESTRATÉGICO 2: OPORTUNIDADES Y ACCESO A LOS SERVICIOS

El crecimiento con democratización que el Perú se compromete a lograr para el 2021 el acceso equitativo a servicios fundamentales de calidad (educación, salud, agua y saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana). Alcanzarlo, requiere estrategias políticas que convoquen por igual al Estado y la iniciativa privada. Entre los desafíos más urgentes destaca lograr una educación de calidad y vencer el flagelo de la desnutrición.

En educación, el Plan Bicentenario propone para el año 2021 una inversión anual de S/. 5,000 por alumno y elevar los resultados del rendimiento educativo, mejorando los índices de aprendizaje; lograr un 100% de conclusión en los estudios escolares y erradicación del analfabetismo.

En cuanto a salud, para el 2021 el Plan considera fundamental la cobertura del 100% en seguro de salud y reducir a cero el número de defunciones de niños menores de un año. En seguridad alimentaria, solucionar el déficit calórico de la población y erradicar la desnutrición crónica; una nutrición adecuada de infantes y madres gestantes y reducir al mínimo la tasa de desnutrición crónica infantil y la tasa de anemia de las mujeres en edad fértil.

En cuanto al acceso de la población a servicios adecuados de agua, el Plan Bicentenario se propone dar este servicio al 85% de la población en el año 2021, y acceso a redes de alcantarillado al 79%. Y respecto a la electricidad, lograr que el acceso a redes de suministro de electricidad beneficie al 95% de la población, expandiéndose así el mercado interno para la telefonía celular, internet, televisión digital por satélite y otras modalidades de telecomunicaciones.

Para el año 2021, el Plan se propone también mejorar las condiciones habitacionales de la población, reduciendo al 5% el porcentaje de ciudadanos que vive en condiciones precarias. Otro objetivo fundamental es el mejoramiento de la gestión y previsión de la seguridad ciudadana, con el fin de hacer más eficiente el combate contra la delincuencia y las amenazas a la seguridad del Estado. La meta para el 2021 es reducir a la mitad la incidencia del delito.

Para el Plan Bicentenario, la erradicación de la pobreza debe consistir en convertir a los beneficiarios de los programas sociales en agentes productivos de bienes y servicios. Hasta el momento se ha logrado que el 10,7% del gasto social total sea de tipo habilitador. La meta para año 2021 es que se eleve a 30%.

2.1. EDUCACIÓN

La educación en el Perú ha alcanzado progresos en materia de cobertura, especialmente en educación primaria. Sin embargo, existen problemas serios en cuanto a la calidad de la enseñanza, pues la mayoría de estudiantes de primaria no logra los aprendizajes previstos. Sobre estos temas se acogen las propuestas planteadas por el Ministerio de Educación a través de su Proyecto Educativo Nacional (PEN).

Según estadísticas de la UNESCO, el gasto promedio por estudiante de educación primaria en el Perú fue de US\$ 476, siendo el promedio de América Latina US\$ 1,112 y la inversión de Estados Unidos US\$ 8,325. De igual modo, el gasto promedio por estudiante de educación secundaria en el Perú es de US\$ 609, mientras que el promedio de América Latina alcanzó los US\$ 1,882 y el de Estados Unidos llegó a US\$ 9,186.

Según el Ministerio de Educación, en el 2009, sólo el 23,1% de los alumnos de segundo grado de primaria logró el aprendizaje previsto en comprensión de textos y apenas un 13,5% en matemática. Las tasas de desaprobación desde el segundo grado de primaria disminuyen a medida que se va subiendo de grado. De igual modo, la tasa de retiro también es más alta en primer grado, pero tiende a mantenerse constante a lo largo de la educación secundaria. Según el ámbito, los alumnos de la zona urbana obtienen mejores resultados que los de la zona rural. Y, con relación al tipo de gestión de las escuelas, son mejores los resultados en la gestión privada que en la gestión pública.

La Tasa de Conclusión de estudios por niveles educativos es en el año 2008 el 77,7% de la población de 12 a 14 años (edad oficial) de educación primaria, mientras que en la población de 15 a 19 años el porcentaje fue del 94,1%.

Analfabetismo

El acceso a la educación es la base para el desarrollo humano, y constituye el fundamento de la superación individual para alcanzar el bienestar de las personas. En tal sentido, la erradicación del analfabetismo contribuirá a la inclusión social, la productividad económica y el ejercicio de la ciudadanía. En el año 2009 la tasa de analfabetismo fue de 6,49% y su eliminación o reducción significativa estará en función de la transformación de las actuales estructuras sociales.

Educación bilingüe intercultural

El carácter transversal de la cultura se ha de tener en cuenta en todas las acciones del desarrollo como factor de cohesión social, de diálogo entre los pueblos y generador de empleo. La Declaración de la UNESCO referida al

reconocimiento de la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto a la dignidad de la persona humana. Una gestión educativa inclusiva y pertinente a la diversidad cultural, implica una comprensión amplia y dialogante de lo que significa la diversidad y la aceptación de la validez de diversas formas de pensamiento y comunicación al momento de dialogar, de establecer acuerdos, de analizar opciones y de tomar decisiones.

Es imprescindible enfrentar la inequidad y disminuir sus efectos en el aprendizaje de los niños. Conocer, comprender y valorar la diversidad sociocultural existente en cada región, permitiría avanzar hacia una educación regional más inclusiva, capaz de afirmar a la población en su identidad y articularse a la vez a los procesos nacionales y a la diversidad del resto del país.

Educación superior universitaria

La dirección de la gestión, el desarrollo científico y la innovación tecnológica en los ámbitos empresarial, intelectual, científico y político requiere de profesionales altamente calificados; de allí que en las sociedades desarrolladas la formación del capital humano tenga una marcada prioridad. La inversión anual por estudiante universitario en los países desarrollados y los países emergentes más dinámicos se ubica entre los US\$ 10,000 y US\$ 20,000. En contraste, el promedio del gasto anual en las universidades estatales del Perú no llega a US\$ 1,600 por estudiante. A ello se añaden las deficiencias de calidad y la baja demanda de carreras profesionales orientadas al desarrollo de la ingeniería y las ciencias.

En la mayoría de los países las universidades estatales ofrecen miles de becas en ciencias y tecnología para estudiantes de alto rendimiento. Esto ha dado como resultado que en los países asiáticos el 70% de los profesionales pertenezcan a los campos de las ciencias y la tecnología, situación inversa a la que se registra en el Perú, donde se observa que la distribución de profesionales por ocupación principal no ha variado en las últimas décadas y permanece concentrada en las profesiones tradicionales de Derecho, Ciencias Sociales y Humanidades.

Educación técnico profesional

Los institutos y escuelas de educación superior se definen como las instituciones encargadas de formar de manera integral profesionales especializados, profesionales-técnicos y técnicos en todos los campos del saber, el arte, la cultura, la ciencia y la tecnología. Producen conocimiento, investigan y desarrollan la creatividad y la innovación.

En el Perú, muchos institutos superiores tecnológicos (IST) no cuentan con docentes capacitados y los alumnos desarrollan sus prácticas con equipos obsoletos y en mal estado. La matrícula está concentrada en carreras técnicas que no responden a las demandas del mercado laboral. Según el Ministerio de Educación, las actividades productivas en agricultura, construcción, energía, industria alimentaria, mecánica, minería y pesquería tienen una demanda insatisfecha de técnicos y no existe suficiente oferta de calidad en estas especialidades, toda vez que la mayoría de carreras técnicas que ofrecen los IST está conformado por contabilidad, secretariado, computación, administración y enfermería, no obstante que el mercado laboral para estas especialidades se encuentra saturado, además de enfrentar la competencia de egresados universitarios en las mismas carreras.

Los Centros Educativos Técnico Productivos (CETPRO) atienden a la población que busca insertarse o reinsertarse al mercado en menor tiempo; población de escasos recursos económicos que no ha terminado la educación básica o simplemente no cuenta con ningún grado educativo. El año 2009, del total de alumnos matriculados en los CETPRO el 93% estudiaban en el área urbana y el 62% eran mujeres. La educación técnica productiva responde a la necesidad de contar con una educación para el trabajo pertinente, útil y de calidad, la oportunidad de una salida ocupacional. Es particularmente interesante como opción formativa para el ámbito rural, ya que asocia módulos formativos a las vocaciones productivas locales.

Respecto a la formación magisterial, esta es ofrecida por las facultades de Educación de las universidades e institutos superiores pedagógicos (ISP). Actualmente existen 329 ISP y 54 facultades de Educación, siendo los del sector público los que congregan la mayor cantidad de alumnos. No obstante, su normatividad continúa siendo difusa y compleja; quedando aún aspectos por regular, como por ejemplo el apoyo a la descentralización de la gestión educativa.

La educación y su relación con la ciencia y la tecnología.

Los vínculos entre el sector productivo, los centros de formación profesional y los organismos públicos que tienen como fin orientar la oferta de carreras profesionales en las universidades e institutos superiores tecnológicos, son relativamente débiles. Algunas instituciones educativas muestran deficiencias académicas, están impartiendo carreras sin demanda en el mercado u ofreciendo profesionales sin las competencias necesarias para generar el valor que las empresas buscan.

El entorno de cambios vertiginosos, de mayor globalización y lucha por mantener la competitividad, hace necesario que las instituciones formativas logren innovar y busquen una mejora constante en la calidad de su enseñanza a través de la actualización y capacitación permanente de los docentes, la incorporación de tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procesos de aprendizaje y la introducción de temas en los planes de estudios que permitan a los alumnos mejorar su empleabilidad.

En la última década se ha incrementado en forma rápida la oferta educativa de nivel superior en todo el país, originando el crecimiento del número de egresados, muchos de los cuales se concentran en algunas especialidades creando sobreoferta en el mercado laboral. Es de suma importancia lograr una relación permanente entre el sistema formativo y el sector productivo del país, a fin de evitar un alto porcentaje de inadecuación ocupacional, subempleo y desempleo.

La Ley 29394, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior, se sustenta en principios que aún no se aplican plenamente en la mayoría de institutos, por lo que constituyen más bien objetivos por alcanzar. Tal es el caso del principio de pertinencia, según el cual la educación debe responder a las necesidades de formación profesional de acuerdo con las demandas del mercado laboral y del desarrollo económico, social, educativo, ecológico, científico, tecnológico y cultural de la región y del país. La Ley destaca también la búsqueda de una cultura productiva, una visión empresarial y una capacidad emprendedora. Esto sería ofrecer una educación de calidad. En este sentido, urge dar funcionamiento al Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior, con la finalidad de brindar conocimientos relevantes para el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Es preciso articular la educación superior con la realidad económica y cultural, formando profesionales competentes.

Con el rápido proceso de globalización, las economías y las empresas se sienten cada vez más presionadas por los niveles de competitividad y los cambios constantes (tecnológicos, normativos, sociales), haciéndose imperiosa la necesidad de contar con un capital humano eficiente que haga posible el logro de sus objetivos. La Ley 29498, Ley de Inversión en Capital Humano, facilitará que las empresas, mediante incentivos a la capacitación continua de los trabajadores, mejoren sus capacidades productivas y contribuyan al fortalecimiento de la competitividad del sector productivo nacional.

2.2. SALUD

La principal causa de defunción en el Perú son las enfermedades transmisibles. Las enfermedades del sistema circulatorio ocupan el segundo lugar. La mortalidad por tumores y causas externas se ha incrementado en los últimos veinte años. En la sierra y la selva, nacer con salud y en buenas condiciones es un derecho que está aún por alcanzar. Entre los países de América del Sur, la mortalidad materna en el Perú es la segunda mayor después de Bolivia.

Las principales causas de la elevada mortalidad infantil en el Perú son la falta de acceso a servicios de salud con facilidades obstétricas y la escasa adaptación cultural al parto atendido por profesionales entrenados. El relativamente bajo nivel de atención del embarazo en establecimientos de salud, la reducida capacidad de resolución de estos, así como el inicio tardío en las atenciones prenatales, explican en su mayor parte la mortalidad materna. Cada año fallecen un poco más de quinientas mujeres por alguna complicación relacionada con su embarazo, y la mayoría de estas madres pertenece a las zonas rurales y de pobreza y pobreza extrema.

Los daños al grupo materno perinatal muestran la necesidad de un abordaje mucho más amplio del binomio madre-niño. Si bien hay avances con el Seguro Integral de Salud (SIS), todavía hay aspectos que deben ser corregidos tanto desde la parte preventiva promocional como de la misma atención en los establecimientos.

Aseguramiento en salud

Uno de los problemas del acceso a la salud es el alcance de los seguros de salud, el cual es relativamente limitado, incluso para personas con empleo. Según la ENAHO 2009, solo el 21,9% de la PEA ocupada tiene acceso al seguro de EsSalud, mientras que el 45,44% carece de seguro de salud.

2.3. SEGURIDAD ALIMENTARIA

Existe seguridad alimentaria cuando la población tiene en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales de acuerdo con sus preferencias alimentarias, para tener una vida activa y sana. En el Perú aún no se tiene seguridad alimentaria. En el 2009 aproximadamente el 30,1% de la población nacional sufría de déficit calórico en su alimentación; 42,5% en los hogares rurales y 28,9% en los urbanos.

El problema de la inseguridad alimentaria se agrava por la inequitativa distribución del ingreso, que acentúa el desigual acceso a los alimentos y afecta sobre todo a las poblaciones en situación de pobreza extrema que habitan mayormente en las áreas rurales.

En el ámbito mundial, el incremento de la demanda de alimentos en Asia, el uso de cultivos para biocombustibles y el alza de los combustibles han elevado en gran medida los precios de los productos alimenticios y han tenido cierta incidencia en el mercado agrario peruano, pues se han incrementado los precios de algunos productos (arroz, maíz, trigo, entre otros), causando preocupación por la posibilidad de presentar problemas de abastecimiento interno y se afecte la seguridad alimentaria del país.

Aspecto importante de la seguridad alimentaria es el acceso físico a los alimentos de las familias dedicadas a las actividades agropecuarias que destinan el 60% de su producción al autoconsumo y cuyos cultivos de subsistencia como: cebada grano, maíz amiláceo, haba grano seco, oca, trigo, papa, maíz choclo y yuca, entre otros, están mostrando una tendencia creciente.

Desnutrición crónica

Uno de los principales males sociales en el Perú es la desnutrición crónica, que en 2009 afectó al 18.3% de los niños menores de 5 años. Está conectada con la educación y el nivel de ingreso familiar, pues los más afectados son los niños de madres del quintil inferior, con una tasa del 45,3% de desnutrición crónica.

Un problema relacionado con la alimentación materna y la desnutrición infantil es la elevada incidencia de la anemia en las mujeres. En el año 2009, el 21,0% de las mujeres peruanas en edad fértil padecía de algún grado de anemia, siendo de 29,0% en el departamento del Cusco.

La desnutrición infantil tiene secuelas irreversibles: baja talla para la edad; limitación de las capacidades físicas, emocionales o intelectuales, entre otras. A largo plazo, la desnutrición reducirá la productividad de la persona y perjudicará directamente el crecimiento económico de la familia. Combatir la desnutrición implica proteger el capital humano del país y prever este recurso para su participación en la economía y el desarrollo del país.

2.4. SERVICIOS PÚBLICOS

Agua y desagüe

La cobertura nacional de agua potable en el 2009 alcanzó al 72.6% de la población y la de alcantarillado al 56.5%, y entre los años 2008 y 2009, los programas para la construcción de redes de agua y alcantarillado han beneficiado a una población cercana a los dos millones de personas.

Para el año 2015, se reducirá a la mitad la población sin acceso a los servicios de agua. Reto inmenso, ya que, según el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 del Ministerio de Vivienda, se requieren US\$ 4,042 millones para atender las necesidades de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas.

En las ciudades costeras, donde la oferta del recurso hídrico es restringida, la desalinización del agua de mar como posibilidad para enfrentar la escasez de agua potable, es tecnología aún costosa; pero se puede lograr grandes ahorros en el uso del agua mediante la reducción del alto porcentaje de agua no facturada..

Electricidad

Al 2009, la cobertura del servicio de electricidad alcanzó al 81.6% del total de viviendas del país, siendo 97,2% para las viviendas urbanas y sólo 51,2% para las viviendas rurales, subsistiendo todavía un déficit muy importante, especialmente en las zonas rurales, que perjudica el desarrollo económico y la calidad de vida de sus poblaciones.

Telecomunicaciones

Los servicios de telecomunicaciones comprenden la telefonía fija y la telefonía móvil, los servicios de televisión por cable e internet. Aunque la telefonía no es un servicio tan esencial como el agua y la electricidad, es sin embargo básico para el desarrollo de las actividades económicas, y forma ya parte de los servicios incorporados en el consumo familiar, indicando un nivel de vida alto.

El desarrollo de la telefonía fija es incipiente en el Perú. Después de la privatización de la telefonía fija en el país, se observó una duplicación de este servicio, para luego mantenerse relativamente estancada y dar paso al enorme auge de la telefonía móvil que ha llegado a alcanzar una densidad del 74,9% en el año 2008. Por otro lado, el avance en los servicios de televisión por cable e internet domiciliario es aún reducido, aunque el gran crecimiento del servicio de cabinas de uso público ha facilitado el acceso a internet a una elevada proporción de la población.

2.5. VIVIENDA

Según el Ministerio de Vivienda, el déficit de viviendas en el país se mide de forma cuantitativa y también cualitativa. El déficit cuantitativo se refiere al número total de viviendas demandadas menos las ofertadas, y alcanza las 389,745 viviendas. El déficit cualitativo está formado por la existencia de viviendas cuyas características físicas o su situación de hacinamiento no satisfacen las condiciones mínimas de habitabilidad, y son 1'470,947 viviendas. En conclusión, la problemática de vivienda es la siguiente: la mayor concentración de déficit cuantitativo y cualitativo se registra en el departamentos de Lima (23,86%); en el resto de departamentos, es menos del 7%. Al 2007, el déficit de vivienda en el ámbito urbano fue de 64,9% y en el ámbito rural 35,1%.

Por otro lado, según el INEI, la tasa de crecimiento anual del número de viviendas particulares y colectivas fue del 2,8%, es decir, 176,892 viviendas por año, siendo en los segmentos de mayor capacidad adquisitiva el crecimiento de viviendas ofertadas mayor a su demandada, no sucediendo lo mismo con las viviendas destinadas a los segmentos de baja capacidad de pago.

Uno de los problemas que obstaculizan la inversión en la construcción de viviendas es la informalidad en la propiedad de los predios. En el ámbito urbano, el 44% de los predios es poseída ilegalmente, mientras que en el sector rural la informalidad alcanza al 88% del total de predios. En edificaciones, la informalidad alcanza al 70% del total.

2.6. SEGURIDAD CIUDADANA

En el Perú, la inseguridad ciudadana contribuye, junto a otros problemas, a deteriorar la calidad de vida de las personas. Según el Ministerio del Interior, la percepción de la población sobre la seguridad ciudadana es negativa: más del 80% de personas encuestadas respondieron que en sus ciudades el delito había aumentado.

Las tres formas de delito que la población asocia con los problemas de seguridad ciudadana son: (i) las violaciones, acosos y abusos sexuales; (ii) la violencia callejera, el asalto con armas, la venta de drogas; y (iii) los secuestros. Se reporta, asimismo, que la percepción de inseguridad ciudadana guarda estrecha relación con el consumo inmoderado de alcohol y de sustancias ilícitas.

Sobre violencia callejera y pandillaje, el Ministerio del Interior informó de la existencia aproximada de 600 pandillas, con un promedio de 23 miembros cada una, cuyos integrantes se ubican dentro del 21% de jóvenes entre los 15 y 18 años que no estudian ni trabajan. El incremento porcentual de la población en edad de trabajar requiere de inversiones necesarias para crear oportunidades de trabajo productivo. De no ser así, se intensificarán los problemas de delincuencia y otros males sociales.

Según estadísticas del Ministerio del Interior, en el año 2008 se registraron 151,560 delitos, de los cuales el 66% fueron delitos contra el patrimonio, el 13% delitos contra la vida, el cuerpo y la salud de las personas, el 8% delitos contra la libertad (violencia sexual y contra la libertad personal) y el 7% delitos contra la seguridad pública (tráfico ilícito de drogas, microcomercialización de drogas, tenencia ilegal de armas y otros).

2.7. INVERSIÓN SOCIAL Y CALIDAD DE GASTO

El desarrollo humano consiste en la ampliación de las capacidades, entendidas como la libertad de las personas para elegir lo que efectivamente puedan disfrutar. Esta libertad incluye las oportunidades de vivir de la manera que consideren valiosa, la capacidad de escoger libremente entre tales oportunidades e influir en su sociedad para hacerla más humana, igualitaria y sostenible. La calidad de vida de la persona se define por lo que es y hace, y no por lo que tiene. En este concepto, el Estado es un medio y no un fin.

La desigualdad estructural, la desconexión entre el sistema educativo y la demanda del aparato productivo, la baja productividad del trabajo y los desiguales y todavía bajos niveles remunerativos del sector formal, tienen directa relación con la pobreza. Influyen también la desocupación y el subempleo, y el centralismo económico.

En el Perú la pobreza resulta de la carencia extrema y endémica de recursos de vida, que afecta a una gran proporción de familias campesinas, altoandinas y amazónicas, debido principalmente a la imposibilidad de acceder a servicios básicos de calidad y a oportunidades de desarrollo personal y económico, situación mayoritaria en las zonas rurales y urbanas “nuevas” (resultante de las crisis económicas y ubicada geográficamente sobre todo en las ciudades intermedias y grandes). Estos pobres extremos y endémicos tienen una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas: no tienen acceso al mercado de trabajo, a servicios sociales ni posibilidades de hacer escuchar sus demandas. El nivel de exclusión es muy alto y son los más necesitados de apoyo.

En ese sentido, hay que abolir privilegios y consagrar los derechos de todos los individuos, cualesquiera sean sus orígenes y condiciones de género, nacionalidad, edad, territorio y etnia. Uno de los principales desafíos de los países de la región consiste en generar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social.

El principio de protección social que viene implementando el Estado implica vincular distintos servicios, prestaciones y programas de apoyo a fin de evitar duplicaciones, generar sinergias y pasar de un abanico disperso de programas a un sistema integrado de protección de la población vulnerable. Implica también una mayor articulación entre agentes públicos y privados, y los propios actores sociales. En el Perú, estas redes se encuentran asociadas en los programas de transferencias monetarias condicionadas (JUNTOS) y también en la Estrategia CRECER. La apuesta es minimizar la pobreza de los hogares con hijos menores, mediante la formación de capacidades humanas. La red de protección social está concebida y dirigida a ayudar a los individuos, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo, y a brindar respaldo a los pobres en el desarrollo de sus capacidades y el ejercicio de sus derechos. Se

asume la protección social como “red” y “trampolín” para captar a la gente y capacitar a los pobres para una vida productiva.

En los últimos años, la política social en el Perú ha evolucionado de ser exclusivamente asistencialista hacia la lógica de las redes de protección social —que incluyen componentes de desarrollo productivo, generación de ingresos, desarrollo de capacidades y protección del capital humano—, priorizando los primeros años de vida y a la madre gestante. El Programa de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS - es un programa de emergencia con la figura de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a las familias más pobres rurales y urbanas, con el compromiso voluntario de acceder a prestaciones de salud, educación e identidad, orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno-infantil, la escolaridad sin deserción, así como el registro e identificación.

La reforma de los programas sociales busca reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema que afectan especialmente a las zonas rurales, a través de su integración y fusión, el replanteamiento de sus focos y mediciones, el drástico recorte de sus gastos administrativos y la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza. El Plan de Reforma de los Programas Sociales está orientado a mejorar la calidad y la eficiencia del gasto social y reducir el número de programas de 85 a 25.

La focalización de hogares es parte de los objetivos para mejorar la calidad del gasto público. En el 2004 se establecieron los criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social y focalizarlo, dando prioridad a la atención de los más pobres. La mejora de la calidad del gasto social busca lograr el acceso de la población en pobreza a los beneficios que generan los programas sociales. El rol del SISFOH es establecer la relación de los potenciales beneficiarios, y el del RURB, capturar la relación de los beneficiarios que efectivamente acceden a los programas sociales.

La desnutrición crónica es un indicador de pobreza del país. El problema de la desnutrición crónica infantil ha dado lugar al diseño de programas estratégicos presupuestales (PPE), con la intervención de diversos sectores. En el marco del presupuesto por resultados, se ha diseñado el Programa Articulado Nutricional (PAN), que ha definido como resultados inmediatos: incrementar del 40% al 60% la práctica del lavado de manos en madres de niños menores de 24 meses y la lactancia materna exclusiva en niños menores de 6 meses; como resultado intermedio: reducir de 6 a 2 los episodios anuales de diarrea aguda en niños de 6 a 24 meses; y como resultado final: reducir a 16% la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, al finalizar el 2011.

La política social en el Perú comprende múltiples programas y estrategias de intervención para atender a diferentes grupos de la población. Algunos programas, como los de educación y salud básicos, son de carácter universal; mientras otros, como el Seguro Integral de Salud, los programas de empleo temporal (urbano y rural) y los programas alimentarios y nutricionales, pueden estar focalizados en poblaciones que por razones económicas no acceden a dichos servicios. La focalización tiene por objeto mejorar el acceso de los más pobres y reducir las filtraciones y la subcobertura (indicadores de resultado) de los programas sociales, así como contribuir a mejorar la eficacia de los programas sociales (indicadores de impacto) en la lucha contra la pobreza y el acceso universal a los servicios básicos que provee el Estado en un marco de igualdad de oportunidades.

Los grupos vulnerables son aquellos sectores de la población que por su especial situación de desventaja requieren de una mayor atención por parte del Estado. Un sector importante es el conformado por las personas con discapacidad, que enfrentan discriminación, prejuicios y se ven afectadas por la existencia de barreras arquitectónicas y urbanísticas que les impiden desplazarse en las ciudades así como acceder a los servicios de transporte, alimentación y educación. Al respecto, el Censo 2007 indica que 10,81% de los hogares tienen miembros con alguna discapacidad o limitación.

2.8. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS BÁSICOS

Que todas las personas tengan igualdad de oportunidades para desarrollarse, lo que implica tener acceso a servicios básicos de calidad, en particular educación, salud, agua y desagüe, electricidad, telecomunicaciones, vivienda y seguridad ciudadana. El acceso universal a servicios de calidad y la seguridad alimentaria son esenciales para superar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades para todos.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Educación

1. Asegurar a todos los peruanos el acceso y la conclusión de la educación básica, sin exclusión.
2. Garantizar que el país permanezca libre de analfabetismo.
3. Eliminar las brechas de calidad entre la educación pública y la privada, y entre la educación rural y la urbana.
4. Asegurar la buena calidad educativa y la aplicación de buenas prácticas pedagógicas.
5. Incrementar la cobertura y asegurar una oferta de educación técnico productiva de calidad.
6. Promover el desarrollo profesional docente.
7. Transformar las instituciones de educación superior en centros de investigación científica e innovación tecnológica generadores de conocimiento y formadores de profesionales competentes.
8. Orientar al sistema de gestión educativa descentralizada, al servicio de las instituciones educativas y de los estudiantes.
9. Promover el compromiso de la sociedad, especialmente de los municipios, las empresas, los líderes y los medios de comunicación en la educación de los ciudadanos.
10. Impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación superior y su aporte al desarrollo socioeconómico y cultural.
11. Mejorar los aprendizajes y el uso de TIC de todos los estudiantes.

Salud y aseguramiento

1. Garantizar el financiamiento desde los diferentes niveles de gobierno para el aseguramiento universal en salud.
2. Descentralizar los servicios de salud y garantizar el acceso universal a la atención de salud y la seguridad social y a los servicios de agua potable y saneamiento básico, priorizando a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.
3. Garantizar el acceso universal a los servicios de salud reproductiva y priorizar las acciones para reducir la mortalidad materna y de niños entre 0 a 5 años.
4. Fomentar el enfoque preventivo y controlar las enfermedades transmisibles, crónico degenerativas, mentales y de drogadicción.
5. Establecer la normativa para proteger la salud ambiental y fiscalizar su cumplimiento.
6. Promover la ampliación de la cobertura de la seguridad social en materia previsional a nivel nacional.

Seguridad alimentaria

1. Garantizar el acceso de toda la población, en especial de los grupos en extrema pobreza, a alimentos apropiados en energía y nutrientes.
2. Asegurar que los programas de apoyo directo o asistencia alimentaria a las familias necesitadas sean temporales.
3. Promover en forma especial el incremento del consumo per cápita de alimentos marinos y los provenientes de la pesca continental.
4. Estimular la producción competitiva, sostenible y diversificada de alimentos.
5. Promover las dietas regionales y fomentar la cultura gastronómica nacional.
6. Impulsar el establecimiento de mecanismos que permitan mantener la seguridad alimentaria en los casos de emergencias naturales, económicas y sociales.
7. Evaluar periódicamente y controlar la eficacia de los programas sociales de alimentación y complementación alimentaria.

Servicios básicos y vivienda

1. Promover la inversión pública y privada para ampliar el acceso de la población a los servicios de agua y desagüe, recolección y disposición final de residuos sólidos, electricidad y telecomunicaciones.
2. Fomentar el uso de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas y la inversión pública y privada en la vivienda social.
3. Desarrollar modelos de asentamientos humanos que aseguren una adecuada habitabilidad de las familias.

Seguridad ciudadana

1. Prevenir, disuadir y sancionar las conductas y las prácticas sociales que afectan la tranquilidad, la integridad y la libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada.
2. Propiciar una cultura cívica de paz, de respeto a la ley y las normas de convivencia.
3. Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas vulnerables a la violencia.
4. Promover el sistema nacional de seguridad ciudadana en las provincias, distritos y comunidades.

C. PRIORIDADES

1. Fortalecer los aprendizajes de las áreas de Comunicación, Matemática y Ciencias.
2. Dotar a las instituciones educativas de todos los niveles y formas de conectividad y equipamiento TIC, e impulsar su uso en los procesos de aprendizaje.
3. Fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica en la educación superior e incrementar la calidad y cobertura de la educación técnico-productiva, de acuerdo con las necesidades del país.
4. Reducir la mortalidad infantil y materna y erradicar la desnutrición infantil y de las madres gestantes.
5. Mejorar los resultados de los estudiantes peruanos en las pruebas internacionales.
6. Cerrar las brechas de cobertura en la educación técnico-productiva y en la educación superior, y articularlas a las prioridades del país.
7. Impulsar el desarrollo de actividades productivas en el medio rural, con énfasis en proyectos de seguridad alimentaria competitivos que incrementen la productividad.
8. Dar acceso universal a servicios adecuados de agua, electricidad y vivienda.
9. Garantizar la seguridad ciudadana.
10. Convertir a los beneficiarios de programas sociales en agentes productivos.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATEGICAS

Objetivo específico 1: Acceso equitativo a una educación integral que permita el desarrollo pleno de las capacidades humanas en sociedad.

Objetivo específico 2: Acceso universal a servicios integrales de salud con calidad

Objetivo específico 3: Seguridad alimentaria, con énfasis en la nutrición adecuada de los infantes y las madres gestantes

Objetivo específico 4: Acceso universal de la población a servicios adecuados de agua y electricidad.

Objetivo específico 5: Acceso y mejoramiento de la vivienda de la población.

Objetivo específico 6: Seguridad ciudadana mejorada significativamente.

Objetivo específico 7: Beneficiarios de programas sociales convertidos en agentes productivos de bienes y servicios con base en la demanda de los mercados interno y externo

E. PROGRAMAS ESTRATEGICOS

- 1 Programa de mejoramiento de aprendizajes en la educación básica
- 2 Programa de incremento de la cobertura educativa y apoyo social
- 3 Programa de renovación magisterial
- 4 Programa de mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación universitaria y técnico profesional
- 5 Programa de desarrollo de la infraestructura y equipamiento educativo
- 6 Programa de salud materno neonatal
- 7 Programa de aseguramiento universal de salud
- 8 Programa de enfermedades no transmisibles
- 9 Programa de tuberculosis y VIH

- 10 Programa de enfermedades metaxénicas y zoonosis
- 11 Programa de prevención y control del cáncer
- 12 Programa de reforma y mejoramiento de la infraestructura del sector salud
- 13 Programa articulado nutricional
- 14 Programa de seguridad alimentaria
- 15 Programa de asistencia a la pequeña agricultura
- 16 Programa de acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales
- 17 Programa de construcción, rehabilitación y mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillado sostenibles en zonas urbanas
- 18 Programa de acceso a energía en localidades rurales
- 19 Programa de desarrollo habitacional
- 20 Programa de acceso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones en zonas rurales
- 21 Programa de accidentes de tránsito (presupuesto por resultados)
- 22 Programa de seguridad ciudadana
- 23 Programa de prevención del consumo de drogas y rehabilitación
- 24 Programa preventivo contra el pandillaje juvenil
- 25 Programa contra la violencia familiar y sexual

EJE ESTRATÉGICO 3: ESTADO Y GOBERNABILIDAD

Para el Plan Bicentenario es necesario reducir la envergadura del sector público, sobre todo en la capital del país, heredera de una secular hiperconcentración del poder, y es indispensable hacer crecer las instituciones del Estado en las regiones, como parte del proceso de descentralización y de erradicación del centralismo.

En lo que se refiere a la estructura del Estado, se considera fundamental la implementación de la carrera pública así como fortalecer la capacidad y calidad de los servidores públicos. Hoy, el costo de la planilla del sector público representa el 5% del PBI y el número de empleados públicos equivale al 8% de la PEA; en el 2008, el gasto público en sectores productivos (11,1%) es proporcionalmente menor frente al gasto en sectores sociales (47,4%) y el gasto administrativo (30,7%). Hacia el año 2021 se debe buscar el equilibrio entre las distintas actividades de acuerdo con la estrategia nacional de desarrollo.

Debemos obtener agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública, en todos sus niveles administrativos. La eficiencia administrativa debe expresarse en efectividad gubernamental, calidad regulatoria y promoción de la participación ciudadana, en favor de una democracia de altos valores éticos. Un Estado reformado con criterios de eficiencia y gobernabilidad, estará mejor capacitado para dirigir las políticas de desarrollo de zonas de frontera, cumplir las acciones político-diplomáticas bilaterales y multilaterales, concretar las estrategias de defensa nacional y desarrollar programas de conciencia cívica sobre temas de seguridad y defensa del país.

3.1. REFORMA DEL ESTADO

Implementar estrategias que democratizen el Estado, de manera que en el futuro la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia, la eficiencia, la evaluación y la retroalimentación en las políticas públicas, se conviertan en prácticas cotidianas y mejoradas, y los pobladores ejerzan su ciudadanía activa en defensa de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, y desarrollen sus capacidades para la vigilancia, supervisión y demandas hacia sus gobernantes.

Los cambios realizados en los últimos años son importantes pero no suficientes para garantizar la efectividad de la gestión pública. La aún pendiente reforma integral del Estado se encuentra amparada legalmente desde hace casi una década por la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, la PCM cuenta con la Secretaría de Gestión Pública (SGP), la Secretaría de Descentralización, la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial Técnica y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) como órganos técnicos que podrían ser suficientes para llevar adelante

dicha reforma. Sin embargo, estos órganos enfrentaron restricciones presupuestarias que limitaron su desempeño e impidieron avances mayores.

La reforma ha logrado reducir el número de los programas sociales a 26 en el 2008; proceso que continúa. Merece destacarse la reducción de la desnutrición crónica infantil al 18,3% en el 2009. Otro componente importante de la reforma del Estado es la ejecución total del Plan de Gobierno Electrónico del Perú, que propone la centralización de la información producida en el Estado para permitir la accesibilidad y la disponibilidad plena a la ciudadanía, y la dotación de una plataforma tecnológica única y compartida en el Estado, entre otras ventajas.

En el Congreso se vienen planteando reformas al sistema electoral para fortalecer la institucionalidad democrática en los partidos y la generación de mayores mecanismos de control por parte de la población. La reforma orientada a la bicameralidad del Poder Legislativo permitirá la doble reflexión y el carácter especializado de una de las cámaras, así como el equilibrio de poderes

3.2. GOBERNABILIDAD

En nuestro medio, la gobernabilidad se describe como la adecuada y equilibrada correspondencia entre las demandas sociales y las ofertas del Estado, o el grado de equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Cuando la gobernabilidad es eficiente, el marco regulatorio que prevalece suele ser claro y consistente, lo que garantiza un entorno de negocios estable y propicio a las empresas para operar bajo condiciones de sana competencia.

La corrupción en la sociedad peruana se ha hecho tan familiar que su tolerancia está muy extendida. El debilitamiento del Estado ha sido producto de múltiples factores y su situación y capacidad operativa actual no le permiten asegurar siempre los bienes y servicios básicos que debería ofrecer. Ello explica la escasa confianza y credibilidad de la población en las instituciones públicas. Las debilidades del Estado requieren del diseño de políticas y estrategias más efectivas para revertir esta situación.

En relación con los poderes del Estado, el Congreso de la República es la institución que goza de la más baja confiabilidad (menos del 10% en 2004 y 2008) y a corta distancia le sigue (con el 14,2%) el Poder Judicial, reconociéndosele en cambio al Sistema Electoral una confiabilidad del 29,8%. En el caso de los gobiernos regionales y locales, la tendencia decreciente de confianza por parte de la ciudadanía llegó en el 2008 a 13,3% y 19,6% respectivamente. Y hay también decrecimiento en la confianza que merecen instituciones como la Policía Nacional y los partidos políticos, afectando esta desconfianza también a la prensa escrita, la radio y la televisión.

Condición necesaria para una lucha exitosa contra la corrupción en el país, es resolver los problemas derivados de las profundas inequidades y desencuentros que afectan a nuestra sociedad, que condenan a millones de peruanos a vivir en condiciones precarias, sin acceso a servicios básicos, y que les impiden ejercer en la práctica sus derechos ciudadanos; situación que los hace muchas veces colocarse al margen de la ley. Por tanto, es necesario el diseño de una estrategia integral de lucha contra la corrupción en un conjunto de reformas institucionales orientadas a garantizar niveles de vida dignos para todas las personas.

Para mejorar, ser competitivo y lograr los objetivos nacionales, el Estado necesita que el sector privado se involucre y tenga una decisiva participación en la gestión del desarrollo, mediante la inversión en actividades productivas y la formulación y propuesta de políticas de desarrollo, en el marco de procesos participativos y de concertación.

Lucha antiterrorista

En el Perú, los rezagos del terrorismo aún mantienen una actividad influyente y peligrosa en las zonas declaradas en estado de emergencia, como las del valle del Huallaga y el VRAE, donde realizan acciones armadas contra las fuerzas del orden y su permanencia se ve favorecida por la ausencia de organismos del Estado y por tratarse de territorios agrestes y alejados.

El Estado debe garantizar la paz social y el control de todo tipo de violencia. Ello demanda políticas claras, integrales, de orden económico, social, cultural y de gestión estratégica.

3.3. RELACIONES EXTERIORES

La política exterior del Perú está orientada a contribuir al cumplimiento del logro de los objetivos de desarrollo económico nacional así como la erradicación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social. Para tal efecto, promueve una inserción competitiva de nuestra economía en los mercados mundiales, el fortalecimiento del entendimiento político, así como una mayor presencia en el sistema internacional. La política exterior está destinada a garantizar y preservar la soberanía del Estado, la integridad del territorio nacional, así como el bienestar de la población sobre la base de su sustento histórico y la plena observancia de los tratados de los que el Perú es parte.

El Perú promueve los objetivos de unidad e integración en América Latina, y particularmente los procesos de integración y cooperación en los espacios sudamericano, andino y amazónico. Las características geoestratégicas de vecindad y la gravitación global del Brasil hacen excepcionales las condiciones para una integración binacional con dicho país. Con Ecuador, las relaciones han alcanzado un excelente nivel; con Bolivia mantenemos relaciones estables y con proyección a mejorar en áreas claves como la integración fronteriza; con Chile se trabaja una agenda positiva y constructiva que privilegia la integración y cooperación; y con Colombia existe un fluido diálogo en los sectores Defensa e Interior, así como en cooperación judicial.

El Perú está fortaleciendo sus vínculos con Estados Unidos y la Unión Europea, principales socios comerciales, cooperantes e inversionistas de capital. Asimismo, amplía sus vínculos con Rusia, China y los países de la Cuenca del Pacífico (el de mayor dinamismo económico mundial); despliega una política exterior orientada a fortalecer las normas y principios del Derecho Internacional Público y en favor del multilateralismo, desarrollando también una política migratoria de asistencia y protección de sus comunidades en el exterior.

3.4. SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

El Perú tiene como objetivo desarrollar una política de seguridad en el ámbito hemisférico y promover una política de paz y seguridad en el ámbito regional, a fin de establecer un sistema de seguridad cooperativa que permita evitar conflictos armados; reducir el armamentismo y reorientar los recursos nacionales a la lucha contra la pobreza, consolidando una zona de paz sudamericana y contribuyendo así a un clima de paz y seguridad mundial. No obstante, el Estado peruano se mantiene alerta y preparado para hacer frente a las amenazas contra la nación y garantizar así su seguridad, condición indispensable para lograr el desarrollo y alcanzar sus objetivos.

La sociedad peruana no tiene una adecuada conciencia de la seguridad; considera la defensa como una tarea exclusiva de las Fuerzas Armadas, cree que la defensa nacional no es prioritaria y no ve con claridad la relación entre la defensa y el desarrollo. Por ello, es necesario fortalecer el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, teniendo como base fundamental la educación que en materia de seguridad y defensa nacional es obligatoria en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

3.5. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: ESTADO DEMOCRÁTICO Y DESCENTRALIZADO QUE FUNCIONA CON EFICACIA, EFICIENCIA Y ARTICULADAMENTE ENTRE SUS DIFERENTES SECTORES Y LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA Y EL DESARROLLO, GARANTIZANDO LA SEGURIDAD NACIONAL

Este objetivo implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo, y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas.

La estrategia para alcanzar este objetivo en un mundo globalizado implica efectuar una profunda reforma del Estado para mejorar la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía. Igualmente, implica una política exterior para la paz, la integración y la democracia global. Para ello, mecanismos como el planeamiento estratégico, el gobierno

electrónico, la participación ciudadana, la vigilancia ciudadana y la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

El Estado se mantiene alerta y preparado para afrontar con rigor las tendencias negativas que pudieran afectar el normal desenvolvimiento de sus acciones orientadas a promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Reforma del Estado

1. Reformar la administración del Estado para mejorar su capacidad de gestión.
2. Revalorar y fortalecer la carrera pública promoviendo el alto rendimiento profesional.
3. Promover el sistema nacional y regional del gobierno electrónico.

Gobernabilidad

1. Impulsar los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas.
2. Generalizar la planificación participativa y concertada en todos los niveles de gobierno sobre la base de una visión compartida de futuro.
3. Prevenir y manejar los conflictos sociales priorizando los mecanismos de diálogo y negociación.
4. Luchar contra la corrupción en el país, en todos los niveles de gobierno.
5. Promover que las relaciones sociales y económicas del país estén regidas por reglas justas y predecibles.
6. Manejar posibles acontecimientos no pacíficos o inconstitucionales que afecten la gobernabilidad en el marco del respeto del Estado de derecho. Esto incluye el terrorismo y la violencia por motivaciones políticas.
7. Fortalecer la capacidad y credibilidad del Estado en la protección del patrimonio cultural nacional y el mantenimiento del orden público, respetando los derechos ciudadanos.
8. Garantizar la presencia efectiva de los organismos del Estado en las zonas donde hay actividades de tráfico ilícito de drogas y de violencia terrorista, propiciando su eliminación.

Relaciones exteriores

1. Desarrollar una política exterior que garantice la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional, incluido el dominio marítimo y aéreo y sus derechos en la Antártida.
2. Promover los objetivos de unidad e integración en América Latina.
3. Fortalecer los lazos bilaterales de entendimiento político y las relaciones económico-comerciales con los países vecinos y el MERCOSUR como socios estratégicos.
4. Fortalecer una política de seguridad en el ámbito hemisférico y promover una política de seguridad y defensa en el ámbito regional.
5. Fortalecer la presencia del Perú en el sistema internacional dentro del marco de las normas y principios de Derecho Internacional.
6. Participar activamente en el tratamiento de los temas de la agenda del sistema internacional.
7. Desarrollar una política migratoria y de protección de las comunidades peruanas en el exterior.

Seguridad y defensa nacional

1. Garantizar la plena operatividad de unas Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz y su proyección internacional.
2. Impulsar la enseñanza de los conceptos de seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional.
3. Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas susceptibles a la violencia terrorista y al tráfico ilícito de drogas.
4. Proteger y conservar la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional.
5. Optimizar el funcionamiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

C. PRIORIDADES

1. Reforma del Estado.
2. Recuperación de la credibilidad del Estado.
3. Alianza estratégica con Brasil.
4. Operatividad y eficacia del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATEGICAS

Objetivo específico 1: Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles.

Objetivo específico 2: Participación equitativa y eficiente de los ciudadanos en los procesos de democratización política, toma de decisiones públicas y descentralización institucional para el desarrollo del país.

Objetivo específico 3: Fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la integración y la cooperación fronteriza, subregional, regional y hemisférica, así como la asistencia y protección a los peruanos en el exterior

Objetivo específico 4: Plena operatividad del sistema de seguridad y defensa nacional orientado a la protección de nuestro territorio y para prevenir y/o enfrentar cualquier amenaza, preocupación y desafío que ponga en peligro la seguridad nacional

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

- 1 Programa Plan Maestro de Gobierno Electrónico
- 2 Proyecto Cartografía nacional
- 3 Programa Nacionalidad y pertenencia
- 4 Programa Presencia institucional del Estado en fronteras: planes de acción directa en zonas críticas de frontera
- 5 Programa para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional
- 6 Programas para la pacificación de zonas convulsionadas por el conflicto armado y por el tráfico ilícito de drogas.
- 7 Programa para el núcleo básico de defensa
- 8 Programa para la reestructuración de las Fuerzas Armadas
- 9 Programa del Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía
- 10 Proyecto Incremento de la capacidad operativa de la Fuerza Aérea del Perú (FAP) para la vigilancia de la Amazonía peruana.
- 11 Programa de lucha contra la corrupción
- 12 Programa de formación ciudadana en valores cívicos y principios éticos

EJE ESTRATÉGICO 4: ECONOMÍA, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO

El Plan Bicentenario plantea una política económica estable y previsible que aliente el crecimiento económico sostenido mediante la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleos dignos. Son condiciones indispensables para este objetivo la reducción del subempleo y el desempleo, la mejora de la competitividad, la inversión y la presión tributaria, y la mayor estabilidad macroeconómica.

En el Perú, al 2008, el subempleo se redujo al 46% de la PEA y el desempleo al 4%, siendo indispensable que bajen todavía más. Pero, el país mantiene como debilidad persistente un bajo índice de productividad per cápita, trabajando el 68% de la PEA en empresas de no más de cinco trabajadores, en condiciones técnicas y productivas inferiores al promedio latinoamericano. La tasa de inversión se ha elevado hasta un 25% con respecto al PBI y muestra una tendencia a seguir mejorando. Sin embargo, los estándares tecnológicos y de productividad todavía no muestran una propensión energética hacia la innovación y la competitividad con mayor valor agregado.

La dinámica positiva de las exportaciones y la balanza de pagos se ha traducido en un aumento constante de las reservas internacionales netas, cuyo nivel ha superado los US\$ 31,000 millones desde el año 2008. No obstante, persiste cierta vulnerabilidad por el peso excesivo (67,6%) de las exportaciones de productos primarios minerales en la oferta exportadora total, cuya fluctuación de precios podría afectar las finanzas públicas. Son pues decisivas las estrategias que permitan diversificar la oferta exportadora con productos de mayor valor agregado. Los indicadores deben ser mejorados mediante programas apropiados que permitan lograr el objetivo estratégico de la alta

competitividad con mejores niveles de empleo, basada en una estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado.

La modernización económica inclusiva es una aspiración de todas las naciones en desarrollo, que implica alcanzar un crecimiento económico generadora de bienestar mediante la creación masiva de empleos dignos. Para ello son factores clave: la inversión, la productividad del trabajo, el capital humano, el capital natural, el tamaño del mercado interno y la participación en el comercio internacional. Además, la manera cómo el país administra las megatendencias, el inminente desplazamiento del poder económico mundial hacia el continente asiático, los desarrollos demográficos, el progreso de la ciencia, y los efectos del cambio climático.

4.1. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO

La economía de mercado conlleva ciclos de expansión y de estancamiento de largo plazo (periodos de 50 a 60 años), cuya característica más importante es la progresividad. Ello se debe a que en el periodo de transición hacia la nueva era de progreso, se finiquitan los productos y procedimientos obsoletos y se incuban otros productos y tecnologías, así como nuevos protagonistas sociales y empresas.

En la historia económica del Perú del siglo XX, el primer determinante del crecimiento fue la dinámica de la economía estadounidense. Sus ciclos afectaron la dinámica productiva de América Latina y del Perú, como los ciclos expansivos de los periodos 1900-1930 y 1950-1975. De 1975 a 2005 no hubo crecimiento en el país, y entre 1980 y 2008 se observó un crecimiento significativo del PBI per cápita, que nos ubica entre los países de ingreso medio en la región.

La agrupación de los sectores productivos en primarios (agricultura y minería), secundarios (industrias) y terciarios (servicios) permite apreciar el relativo bajo nivel de las actividades de transformación y creación de mayor valor agregado (sector secundario) en la estructura económica del Perú, las que juntamente con los servicios generan la mayor cantidad de fuentes de trabajo; estructura que ha variado poco desde 1975. Por otro lado, en el sector agropecuario se encuentra cerca del 25% de la PEA total (en América Latina y el Caribe es sólo el 19,6% y en las economías desarrolladas apenas el 4,2%). Ello evidencia el bajo nivel tecnológico alcanzado por este sector en el Perú y explicaría su bajo rendimiento en general.

En el Perú, el principal problema del empleo es el subempleo que en 1998 afectaba al 49,5% de la PEA y el desempleo abierto al 6,1%, lo que significa que el 44,4% de la PEA se encontraba adecuadamente empleada; en el 2009, la situación mejoró porque el empleo adecuado aumentó a 51,6%. Por otro lado, de 2005 a 2009, cerca del 70% de la PEA ocupada se concentraba en empresas de 1 a 5 trabajadores, bajo modalidades de empresas unipersonales o autoempleo; mientras que el empleo en empresas de 51 a más trabajadores se incrementaba a 16,8%. La PEA ocupada se encuentra principalmente en el sector terciario de la economía (más del 70%), conformado por las actividades de comercio, transporte y almacenamiento y comunicaciones. No obstante, el sector secundario, que comprende a la industria y a la construcción, es el de mayor crecimiento en empleo, hecho que refleja su gran importancia como dinamizadores del empleo para el desarrollo nacional.

4.2. COMPETITIVIDAD Y ESTRUCTURA ECONÓMICA

Según el ranking de competitividad del World Economic Forum, el Perú se ubica en el puesto 78 entre 133 países, con un puntaje de 4,0. Siendo 7 el puntaje máximo, nuestro país alcanza un nivel medio de competitividad, que tendría que superar para lograr una inserción más favorable en el comercio mundial.

En el Perú, la primera restricción a la competitividad internacional deriva de la heterogeneidad de los regímenes empresariales y la consecuente desigualdad de productividades. Los regímenes preempresariales, como el sector informal urbano y la agricultura campesina, se mantienen como un segmento paralelo de la economía moderna, con ingresos muy bajos. El sector formal no puede asimilarlos como fuerza laboral, pero los incorpora funcionalmente en actividades complementarias de comercialización y servicios. Otro problema es el bajo nivel de transformación industrial de la producción primaria, que constituye otra restricción a la competitividad.

Actualmente, hay escaso apoyo del gobierno que se complemente con las inversiones en investigación y desarrollo en las universidades y centros de investigación. Además, el impulso a la innovación en las MYPE es bajo y son pocas las asociaciones universidad-empresa; por eso, la duración de crecimiento y vida de aquellas es muy corta. Así, el “sector emprendedor” no aprovecha las limitadas oportunidades relacionadas con la investigación y el desarrollo, lo que genera insuficiente innovación tecnológica y una menor competitividad del sector.

En lo que respecta a la relación PEA/población total, esta se ha expandido del 29,2% en 1981 al 38,6% en el 2007. En este contexto, cabe resaltar que mientras en 1981 un 7,5% de la PEA buscaba empleo, en el 2007 esta cifra se redujo al 4,4%. Otras dos razones estructurales por las que la economía no crea los suficientes puestos de trabajo son la falta de articulación interempresarial entre los bloques productivos y la baja productividad del trabajo.

Sin duda, la modernización empresarial de las MYPE y de los campesinos, nativos y agricultores parceleros influirá enormemente en la mejora de la calidad del empleo así como en la diversificación y el mayor valor agregado de las exportaciones. Las productividades muy disímiles impiden las relaciones interempresariales y limitan a su vez la sustentación de más empleos productivos, confinando a la mano de obra a bajos ingresos o al subempleo

Minería e hidrocarburos

El notable crecimiento de las inversiones mineras en el Perú ha marcado en el 2010 un récord histórico que supera los US\$ 4,000 millones. L

a principal riqueza natural del Perú son sus abundantes recursos mineros, no renovables. La contribución de la minería en materia de impuestos es también muy significativa, no obstante ha enfrentado agudos conflictos en el interior del país como resultado de la preocupación de las comunidades locales por los impactos ambientales de los proyectos mineros, situación que ha puesto en riesgo el desarrollo de estas actividades en beneficio de la economía nacional; ello, a pesar de que durante la última década la minería formal ha mejorado significativamente su desempeño ambiental. Cabe mencionar que la principal contaminadora es la minería informal, la que resulta muy difícil de controlar y sancionar. Asimismo, las inversiones en exploración y explotación de petróleo y gas natural aumentaron desde la década de 1990. Se han realizado importantes avances y modificaciones en materia de cambio de matriz energética sobre la base del desarrollo del proyecto Camisea, que ha introducido desde el año 2004 el gas natural como insumo para la generación eléctrica, reduciendo el consumo de diesel y carbón.

Turismo y gastronomía

En las propuestas de priorización de los sectores productivos, la omisión más notoria es la gastronomía, cuyo desarrollo en los últimos años ha sido impresionante, consolidándose como atractivo para el turismo y dinamizador del mercado interno. La expansión de las actividades vinculadas al desarrollo de la gastronomía abre considerables posibilidades de empleo y diversificación económica, así como también para la exportación de productos peruanos.

El Perú es un destino único en el mundo, por su gran biodiversidad, historia y bagaje cultural. El turismo es una actividad económica de gran potencial y debe ser uno de los ejes de desarrollo que favorezca la inclusión social y el mejoramiento económico de las zonas más alejadas del país. Para ello, cada destino debe contar con un plan de desarrollo turístico, una imagen-marca y una propuesta principal de venta, así como recursos y servicios suficientes en cantidad y calidad para poder estructurar una oferta comercial competitiva y con personalidad propia. Además, es necesario que el destino turístico principal esté articulado con una red de servicios de calidad e infraestructura que permita el acceso a él.

En los últimos años, la gastronomía peruana viene creciendo como actividad económica tanto a nivel nacional como internacional, principalmente por el desarrollo de marcas peruanas que permiten mantener elementos identificadores y que debe ser complementado con productos naturales, salsas, productos derivados que se relacionan con industrias y productos de sabor local y regional. Industrias relacionadas con la gastronomía son los talleres de madera, aluminio, acero, cerámica y vidrio, la industria textil y papelera y el negocio de transporte de turistas y productos, así como el transporte especial para productos frescos.

En el Perú existen entidades educativas de capacitación en gastronomía, en su mayoría privadas y centralizadas en Lima, sin poder aprovechar las potenciales y conocimientos regionales. Los servicios en turismo incluyen la atención, la logística, la biodiversidad de los productos, el aseguramiento de la calidad de los productos utilizados, entre otros.

Estabilidad macroeconómica

En cuanto al desempeño de la economía peruana, en los primeros meses del año 2010 se registró un alto crecimiento de la actividad económica y de la demanda interna, sin observarse presiones inflacionarias; y se estimaba que la actividad económica se ubicaría por debajo de su nivel potencial en el segundo trimestre. La tasa de inflación se ubica en niveles cercanos a la meta de inflación del 2% en los últimos meses.

Los resultados positivos de la balanza de pagos han repercutido en un importante aumento de las reservas internacionales netas (RIN), que se incrementaron hasta llegar a US\$ 33,135 millones en el año 2009; cifra que contribuye a fortalecer la moneda nacional al mismo tiempo que otorga solidez financiera a la economía peruana. Asimismo se observa que la tasa de inflación ha sido marcadamente superior a la tasa de devaluación (con tendencia negativa en los últimos años); ello refleja la cada vez mayor fortaleza de la economía nacional, constituyendo un reto para el mejoramiento de la competitividad de la producción nacional, así como para la modernización tecnológica.

El resultado de las finanzas públicas depende de dos aspectos básicos: el primero, es el diseño y gestión de una política tributaria que permita generar el nivel de ingreso requerido por el gobierno para cumplir las funciones que competen al Estado; y el segundo, es la eficiente asignación, ejecución y evaluación del gasto público.

En la primera década del 2000, los ingresos por renta y ganancia de capital se incrementaron llegando a 36% del total de ingresos, observándose incrementos en los impuestos a la propiedad y el IGV. En cambio, los ingresos relacionados con los impuestos a las transacciones internacionales caen a un 1% en el 2009. Con la reforma de la administración tributaria, la presión tributaria en el Perú creció desde el año 1990; sin embargo, los esfuerzos no han permitido alcanzar niveles superiores al 15% en promedio, insuficientes para lograr un desarrollo sostenido. Por ello, es necesario realizar algunas reformas para ampliar la base tributaria y reducir la evasión y elusión, a fin de mejorar los niveles de gasto del Estado y brindar mejores servicios a los ciudadanos.

Está pendiente la descentralización fiscal para incrementar la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados, asignándoles lo recaudado por determinados tributos en su zona, así como la definición de un sistema de transferencias intergubernamentales para completar lo que recauden, en especial para las zonas pobres y de bajo desarrollo.

Inversión

El crecimiento económico observado en el Perú en los últimos años se asocia también al significativo incremento de la inversión, que ha llegado a un promedio del 25% con respecto al PBI entre 2008 y 2009. El Marco Macroeconómico Multianual plantea, en congruencia con sus metas de crecimiento, la continuidad de esta tendencia con el promedio del 25,7 para el periodo 2010-2013. Los cambios en la inversión obedecen a la existencia de un clima favorable. No obstante, una de las limitaciones para el desarrollo de la economía peruana es que la inversión extranjera directa está destinada principalmente a la exportación primaria (minería, pesca y agroindustrias) con escaso valor agregado, y a la prestación de servicios financieros. Por ello, se requiere de una estrategia que intensifique la inversión en actividades manufactureras y en servicios vinculadas con la producción primaria, a fin de lograr una mayor diversificación de nuestra estructura productiva con mayor valor agregado y la generación de empleos con alta productividad.

Comercio exterior

Frente a los cambios que vienen ocurriendo, la economía peruana tiene que revisar su estructura, el contenido y el destino futuros de sus exportaciones. Desde 1970 están compuestas principalmente por productos primarios,

situación que se ha intensificado en los últimos años. En efecto, el elevado peso de las exportaciones mineras e hidrocarburos (67,6%) se ha incrementado significativamente, mientras que las exportaciones no tradicionales, no obstante su marcado crecimiento en los últimos años, han reducido su participación a sólo 23,9% del total. En este resultado ha influido el comportamiento altamente favorable de los precios de los productos mineros, lo que prueba la gran dependencia de la economía peruana de este tipo de exportaciones y muestra la necesidad de aplicar estrategias de largo plazo para incrementar su valor agregado. Otras exportaciones relevantes son las de petróleo y derivados y las de productos pesqueros.

Los destinos más importantes de nuestras exportaciones son los mercados de Estados Unidos y China, siendo este último país uno de los principales mercados para los productos mineros. En lo relativo a exportaciones de alta tecnología: mientras el Perú se encuentra con menos del 3%, el total mundial se ubica sobre el 20% de las exportaciones. El problema de las exportaciones también es su valor, pues el porcentaje de las exportaciones sobre el PBI (25%) es significativamente menor que el de los países en desarrollo (44%). Uno de los principales factores que explican la expansión económica de los últimos años en el Perú es el incremento de la demanda y los precios de nuestros productos de exportación. En el marco de la globalización, el Perú ha firmado tratados de libre comercio (TLC).

4.3. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

La escasa productividad laboral de los países en desarrollo, que es diez veces inferior al valor de las economías desarrolladas, según la OIT, obedece al limitado desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva. El indicador más representativo de este atraso en el Perú es el escaso número de patentes otorgadas a sus residentes, apenas quince frente a más de cien en países como Argentina y México. Esta situación se debe a que, pese al mandato constitucional de promover el desarrollo científico y tecnológico del país, no hay políticas orientadas a este sector.

El rol del Estado es esencial por las externalidades que genera el desarrollo tecnológico. El sector privado no tiene suficientes incentivos para invertir en ciencia y tecnología debido a la incertidumbre sobre los resultados de la investigación; sin embargo, el desarrollo de la innovación con aplicaciones en la producción de bienes y servicios claramente beneficia a la sociedad en su conjunto. De allí la importancia de fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica y financiar con fondos públicos las acciones y proyectos en este sector. En el año 2004 el gasto en investigación y desarrollo en Chile fue superior en cinco veces al del Perú y el del Brasil en más de cincuenta veces. En dicho año, el Estado peruano sólo asumió el 25,6% del gasto en investigación y desarrollo, mientras que las universidades se hicieron cargo de un 38,1% y las empresas de 29,2%.

Además de la baja inversión en ciencia y tecnología, la dispersión de los recursos y una institucionalidad desarticulada frenan el impulso de las actividades de investigación y desarrollo en el país. Existen una serie de instituciones con grandes limitaciones de fondos, laboratorios y personal, con el mandato de promover y desarrollar investigaciones, tales como la Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA), el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), el Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), el Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIA), el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL), el Instituto Tecnológico Pesquero del Perú (ITP), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), entre otros; organismos adscritos a diferentes sectores de la administración pública y que se mantienen relativamente aislados entre sí, hecho que dificulta la posibilidad de emprender proyectos nacionales prioritarios que deben ser ejecutados en forma interdisciplinaria e interinstitucional, de manera tal que contribuyan con efectividad al desarrollo nacional.

En el Ministerio de la Producción existen los Centros de Innovación Tecnológica (CITE) que apoyan a conglomerados de pequeñas empresas; algunas universidades vienen haciendo esfuerzos para crear incubadoras de empresas y polos tecnológicos, pero carecen de apoyo estatal. La emigración de numerosos científicos e ingenieros, quienes encuentran mayores facilidades en otros países y tienden a no retornar al Perú, cumpliendo

muchos de ellos roles destacados en los campos de la ciencia y la tecnología de los países que los acogen, constituye una importante fuga de talentos en los cuales el Perú ha invertido recursos.

Actualmente, el Perú cuenta con la Ley Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Ley 28303, y también con un Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano, aprobado en el año 2006. No obstante que la Ley crea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), se mantiene la desarticulación entre los institutos de investigación. Por otro lado, existen los fondos provenientes del canon minero y gasífero destinados a investigación, y los fondos de INCAGRO destinados a la investigación agrícola.

Todo esto evidencia la necesidad de optimizar y mejorar la institucionalidad del sector ciencia y tecnología, en particular el nivel de autoridad del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).

4.4. DINÁMICA DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Los ciclos tercero y cuarto de expansión económica de largo plazo del Perú han estado asociados a los ciclos de la economía estadounidense. En la posguerra, el PBI per cápita del Perú creció entre 1950 y 1975 a un promedio del 2% y el de Estados Unidos al 2,5% anual. Este periodo pudo haber sido más provechoso si la articulación con Estados Unidos hubiera encontrado al Perú en una fase de transformación industrial de sus exportaciones y no justamente en un proceso de transición tardía de industrialización sustitutiva de importaciones. Al final, este proceso sustitutivo, conducido desde una perspectiva proteccionista y estatista, se frustró, lo que condujo a postergar la atención de las demandas sociales, originando los conflictos sociales entre 1976 y 2000, mientras la economía peruana sufría una caída de larga duración.

Luego del impacto de la crisis financiera global en el año 2009, las principales economías desarrolladas (Estados Unidos, Japón y Alemania) y las economías emergentes (China e India, en particular) han tenido una evolución positiva hasta la fecha. La economía global viene mostrando síntomas de franca recuperación y reversión paulatina de los efectos negativos de la crisis. Por otro lado, el desafío planteado por las nuevas potencias —como China, India, Brasil y Rusia— a la hegemonía económica de Estados Unidos, puede crear importantes oportunidades para la economía peruana; mientras que los procesos de integración y los acuerdos comerciales, representan oportunidades de integración con mercados más vastos que nuestro país debe aprovechar.

Frente al paulatino cambio de centros de poder económico mundial que hará más evidente la necesidad de resolver las restricciones de las potencias de Occidente, el Perú tiene la excepcional oportunidad de contribuir a la tercera revolución industrial y a la sociedad del conocimiento, con varios recursos estratégicos: el 80% de los climas del planeta y bosques primarios con una rica biodiversidad para aprovechar las ventajas de los productos naturales; diversas fuentes de energía de largo plazo, tanto agotables (gas, carbón, uranio) como renovables (hidráulica y eólica), que hagan frente al calentamiento del planeta y la crisis energética del mundo desarrollado; los minerales necesarios para las aleaciones ligeras requeridas por la nanotecnología y la robótica; un rico patrimonio natural e histórico, así como una diversidad cultural con enorme potencial para el desarrollo del turismo vivencial, deportivo, de servicios de salud y gastronómico, y una localización geográfica privilegiada para la estructuración de una nueva logística de integración con los nuevos centros de producción mundial.

Se observa que la cotización de los minerales tiende al alza debido a la debilidad del dólar y el euro frente a las principales monedas, y simultáneamente a que los índices de las bolsas más importantes sufrieron una caída como consecuencia de la crisis en la zona del euro, lo que llevó a una mayor demanda de oro y otros minerales como activos de refugio. En el caso de los alimentos, se observa una tendencia similar, con excepción del azúcar y el café. En el largo plazo, la demanda de los productos de exportación tradicional seguirá una tendencia a la baja en los países desarrollados, cuya producción se encontraba dinamizada principalmente por los servicios. Países como Estados Unidos, Japón y la Unión Europea tienden a requerir cada vez menos componentes de materias primas y alimentos.

Las políticas anticíclicas deberán tomar en cuenta las tendencias de los mercados mundiales y, sobre todo, adscribirse al proceso de innovación productiva. Ello implica evitar los errores de la década de 1950 y mantener el crecimiento económico en forma sostenida. En el escenario de incertidumbre de la dinámica internacional, los acuerdos comerciales suscritos y los que están por suscribirse configuran un panorama alentador para el desarrollo económico del Perú. Esto generará nuevas e importantes oportunidades de negocios, pero al mismo tiempo establecerá algunas restricciones específicas para el desarrollo de ciertas actividades económicas.

4.5. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: ECONOMÍA COMPETITIVA CON ALTO NIVEL DE EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD

El objetivo es lograr una economía dinámica y diversificada, integrada competitivamente a la economía mundial y con un mercado interno desarrollado, en un marco de reglas estables que promuevan la inversión privada con alta generación de empleo y elevada productividad del trabajo.

Durante la recuperación del sistema económico internacional se acondicionarán, como parte de las políticas de mejoramiento de la competitividad internacional, la infraestructura, la logística y el capital humano haciendo uso intensivo del empleo y de insumos nacionales para mantener la demanda efectiva interna. Ello permitirá que las exportaciones tiendan a un nivel superior, con mayor valor agregado e incorporación de conocimiento. Asimismo, se mantendrá el estímulo a la inversión privada con políticas económicas coherentes y reglas estables que promuevan la innovación tecnológica y hagan viable el incremento de la productividad y la competitividad, así como una mayor generación de empleo digno. Con este fin se impulsará el desarrollo de la investigación científica y tecnológica para fortalecer la innovación y la competitividad del país.

El impulso a las actividades generadoras de empleo es clave para la ampliación del mercado interno y el desarrollo de actividades productivas orientadas a éste, las que por su competitividad también poseerán un potencial exportador. De este modo se busca conformar una estructura productiva moderna, desplegada equilibradamente a nivel regional, y en la que la fuerza laboral, gracias a la distribución del ingreso, tenga acceso a los mercados de bienes y servicios.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Política económica

1. Asegurar la credibilidad y predictibilidad de la política económica, garantizando la estabilidad monetaria y de precios, así como de las reglas de juego para la inversión privada.
2. Fortalecer la política y la estrategia de apertura comercial mediante la diversificación hacia los nuevos mercados emergentes y en el marco de los acuerdos comerciales.
3. Promover la inversión pública y privada, nacional y extranjera, asegurando su efecto multiplicador en el país en forma concertada y garantizando su seguridad.
4. Reducir la vulnerabilidad de la economía frente a eventos externos mediante la expansión del mercado interno.
5. Adoptar medidas para ampliar la base tributaria, evitando sobrecargar las actividades económicas formales y su regresividad.
6. Simplificar y controlar permanentemente el marco legal, la estructura y la administración tributaria.
7. Incentivar el desarrollo descentralizado.
8. Facilitar y apoyar los procesos de financiamiento de proyectos de inversión pública a cargo de los gobiernos regionales.

Estructura productiva

1. Promover la articulación de las empresas exportadoras con las industrias de insumos, bienes de capital y servicios.
2. Impulsar la inversión en infraestructura logística y productiva local y regional, pública y privada, y convertir las vías interoceánicas en corredores económicos transversales.
3. Promover la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo mediante el impulso al desarrollo de industrias de transformación, priorizando los sectores de producción exportable.

4. Fortalecer las industrias nacionales orientadas al mercado interno y promover su participación en los mercados internacionales.
5. Estimular la exploración y explotación minera con el enfoque de responsabilidad social, ambiental y sustentable, que preconiza la integración densa de la economía regional con las inversiones primario extractivas a través de cadenas productivas y/o portafolios de inversiones diversificadas de las grandes empresas.
6. Concertar con las empresas mineras la transformación industrial de su producción, para incrementar el valor agregado preferentemente en el lugar de explotación.
7. Apoyar la investigación y desarrollo para aplicaciones de la producción minera en aleaciones ligeras para la microelectrónica y la robótica.
8. Promover el desarrollo de los servicios turísticos y de gastronomía, así como las actividades vinculadas a estos.
9. Promover el desarrollo del tercer sector o economía solidaria (cadenas productivas, alianzas estratégicas, subcontrataciones), para convertir la agricultura campesina en agricultura comercial y las MYPE en PYME formales.
10. Posibilitar el acceso de todos los tipos de empresas, en especial de las MYPE, a los mercados financieros con igualdad de oportunidades, y promover el desarrollo empresarial en la conducción de las unidades de producción familiar en los ámbitos urbano y rural.
11. Regular y supervisar los monopolios para evitar el abuso de la posición de dominio.
12. Apoyar el desarrollo de las capacidades de gestión local, y el acceso a la información, a la transferencia tecnológica y al crédito.
13. Apoyar la transformación de la formación profesional universitaria estatal para alcanzar la calidad y competitividad internacionales y hacerla concordante con la modernización productiva.
14. Mantener mecanismos de diálogo y coordinación permanentes entre las distintas entidades del sector público y entre el sector público y el sector privado, para definir temas estratégicos de desarrollo e instrumentos que permitan mejorar y consolidar la competitividad del sector productivo.

Competitividad e integración a los mercados globales

1. Promover el aprovechamiento de las ventajas de los acuerdos y tratados comerciales con Estados Unidos, la Unión Europea, el APEC, la CAN y el MERCOSUR.
2. Estimular la producción exportable competitiva con alto valor agregado; apoyar la organización asociativa de las PYME en consorcios de exportación, y promover alianzas público-privadas para la inversión en infraestructura de comercio exterior.
3. Impulsar las exportaciones de productos ecológicos
4. Promover el uso de las tecnologías de información como forma de reducir costos, ampliar mercados y mejorar la competitividad.
5. Impulsar la integración física, comercial y económica con Brasil.

Innovación y tecnología

1. Promover la investigación científica y tecnológica proyectada a la innovación con base en las prioridades del desarrollo y la inserción competitiva del Perú en la economía mundial.
2. Propiciar la disminución de las brechas de conocimiento científico y tecnológico con los países industrializados.
3. Asegurar un ambiente de competitividad, meritocracia y buenas prácticas de investigación en las universidades y centros de investigación del Estado.
4. Promover las actividades profesionales de los investigadores científicos y tecnológicos que revaloren su papel y los orienten a la producción de conocimiento científico, tecnológico y de innovación.
5. Promover, en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, una gestión eficiente, altamente profesional y desarrollada con criterios de competitividad internacional, ética pública, coordinación intersectorial.
6. Garantizar que el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica se convierta en factor favorable para el desarrollo de la competitividad nacional.
7. Promover el acercamiento de los centros de investigación de las universidades e instituciones públicas de investigación a las empresas.
8. Fomentar el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación en los ámbitos nacional, departamental y local, y la generación de pequeñas y medianas empresas de base tecnológica, priorizando los polos tecnológicos.

9. Impulsar la construcción de una cultura científica y tecnológica nacional que aliente la creatividad, la investigación científica, el desarrollo tecnológico.
10. Fomentar la creación, modernización y permanente actualización de la infraestructura de investigación y desarrollo del país, en especial el establecimiento de parques científico tecnológicos y tecnopolos de innovación.
11. Promover la co-responsabilidad pública y privada en el financiamiento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación a nivel nacional y regional.
12. Impulsar el establecimiento de un Sistema Nacional de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación, que sea incluyente y descentralizado.
13. Reforzar los mecanismos para garantizar el derecho a la propiedad intelectual y la defensa del conocimiento tradicional.

Empleo

1. Promover la modernización de las unidades productivas familiares y reducir la informalidad urbana y la agricultura de subsistencia mediante el establecimiento de complejos integrados de producción e incubadoras de empresas.
2. Impulsar la competitividad laboral de los trabajadores a estándares internacionales mediante la concertación entre el Estado, la empresa privada y los propios trabajadores, fomentando la negociación colectiva.
3. Promover el acceso de las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los discapacitados a los mercados de trabajo.
4. Apoyar la competitividad empresarial de las MYPE, las PYME y la agricultura campesina, para que estas unidades económicas funcionen como tercer sector.
5. Promover la capacitación para el trabajo, la reconversión laboral y la formación continua en las empresas, así como la orientación vocacional, la información ocupacional y la normalización y certificación de competencias laborales para desarrollar los recursos humanos.

C. PRIORIDADES

1. Mantener la continuidad del crecimiento económico.
2. Desarrollar la ciencia y la tecnología aplicadas al logro del desarrollo sostenible.
3. Diversificar la estructura económica e incrementar el valor agregado de la producción.
4. Mantener el crecimiento de las exportaciones.
5. Formalizar las MYPE y apoyar el incremento de su productividad.
6. Garantizar la seguridad de las inversiones.
7. Mejorar la eficiencia y transparencia del sistema financiero.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATEGICAS

Objetivo específico 1: Política económica estable y previsor, que alienta el crecimiento económico sostenido a través de la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleo

Objetivo específico 2: Estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad

Objetivo específico 3: Crecimiento sostenido de las exportaciones sobre la base de una oferta exportable diversificada, actividades sostenibles y el acceso a nuevos mercados.

Objetivo específico 4: La innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental

Objetivo específico 5: Incremento de los empleos adecuados para la modernización inclusiva

Objetivo específico 6: Marco institucional y jurídico que garantiza la seguridad de las inversiones

Objetivo específico 7: Mercados financieros transparentes y eficientes, con instituciones sólidas que facilitan el financiamiento y la inversión

E. PROGRAMAS ESTRATEGICOS

- 1 Programa de ciencia y tecnología
- 2 Programa de abastecimiento energético
- 3 Programa nacional de irrigación
- 4 Programa de mejora de la sanidad agraria

- 5 Programa de promoción de la actividad agroindustrial
- 6 Programa de incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios
- 7 Programa de incremento de la productividad de las MYPE
- 8 Programa de trabajo infantil
- 9 Programa de mejora en el clima de negocios - competitividad
- 10 Programa de afianzamiento del sistema financiero para el crecimiento económico nacional
- 11 Programa de desarrollo de la actividad forestal
- 12 Programa de desarrollo de la actividad industrial
- 13 Programa de apoyo al desarrollo minero
- 14 Programa de apoyo a la actividad pesquera
- 15 Programa de desarrollo de la actividad turística
- 16 Programa de desarrollo de la actividad gastronómica
- 17 Legitimidad del sistema fiscal a cargo de SUNAT
- 18 Programa de promoción de exportaciones

EJE ESTRATÉGICO 5: DESARROLLO REGIONAL E INFRAESTRUCTURA

Es imprescindible definir estrategias que contribuyan a cerrar las diferentes brechas de desigualdad de recursos y capacidades entre Lima y las regiones, y entre las propias regiones. Desarrollar una infraestructura económica y productiva suficiente y adecuada, descentralizada y de uso público, es un objetivo estratégico fundamental.

Actualmente, Lima concentra el 52,6% del valor agregado bruto (VAB) nacional; concentra el 57,2% del VAB de manufacturas y el 62,4% del VAB de servicios. Es además sede del 70% de las 10,000 empresas que generan el 98% del PBI nacional, y registra el 43,1% de los principales contribuyentes y el 58,4% de los medianos y pequeños. En materia de infraestructura, Lima cuenta con la mayor densidad de red vial, su coeficiente de electrificación llega al 99,2% de su población y su densidad de telefonía fija es de 19,9 líneas por cada 100 habitantes (el doble que el promedio nacional).

Esta desigualdad trae consigo una dificultad estructural para disminuir la pobreza, habilitar espacios habitacionales adecuados, atraer inversiones y desarrollar actividades productivas con tecnología de alto nivel. Vencer las inequidades y la desigualdad infraestructural requiere en primer término desarrollar la oferta energética, duplicar la longitud de la red vial asfaltada nacional y departamental, contar con más puertos aptos para actividades de exportación/importación en gran escala, ejecutar vastos programas de ampliación de los canales de riego rural, y elevar la participación de las regiones en el PBI. Fundamental será consolidar el proceso de regionalización ofreciendo alternativas de desarrollo territorial que involucren dos o más departamentos. Una propuesta importante del esquema de desarrollo territorial es la creación de centros poblados planificados (CPP) y la habilitación de ciudades intermedias que cuenten con un certificado de no menos del 90% de cobertura de todos los servicios básicos.

5.1. CONCENTRACIÓN ESPACIAL

Uno de los principales problemas que enfrenta el desarrollo en el Perú es el enorme desequilibrio entre Lima y el resto de capitales de departamento; problema que se origina en el siglo XX, con una marcada concentración espacial de la producción, la renta, el empleo y los servicios en la capital y un desarrollo desigual entre los departamentos del país.

La concentración espacial se refleja, en primer lugar, en las actividades económicas. Así, Lima concentra el 52,6% del PBI nacional, la costa representa casi el doble de la sierra, y esta última cerca del triple de la selva. La concentración no solo se aprecia en el PBI global, sino también en sus componentes principales, en especial la manufactura y los servicios, que son los mayores generadores de empleo. Estas desigualdades se reflejan también en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuyos niveles más altos corresponden a Lima y Callao. Más aún, la diferencia entre la capital y el resto del país se reproduce entre las capitales departamentales y sus provincias.

Además, Lima es sede del 70% de las 10,000 principales empresas que generan el 98% del PBI nacional, y registra el 43,1% de los principales contribuyentes y el 58,4% de los medianos y pequeños. Asimismo, Lima cuenta con la mayor densidad de red vial, un alto coeficiente de electrificación que llega al 99,2%⁸¹ de su población y un acceso a la red pública para eliminación de excretas que alcanza al 87,1%,⁸² mientras que su densidad de telefonía fija es de 19,9 líneas por cada cien habitantes, el doble que el promedio nacional.

En lo que respecta al ingreso per cápita, hay significativas disparidades entre Lima-Callao y las regiones naturales. La desigualdad de ingresos es muy marcada, incluso entre los departamentos con ingresos superiores a los US\$ 3,000.

La evolución del PBI por departamentos entre los años 2001 y 2008: en este periodo, el Perú experimentó un importante crecimiento económico, pero se distribuyó de manera heterogénea en cada departamento. Algunos departamentos alcanzaron tasas de crecimiento acumulado del PBI bastante superiores al promedio nacional (57%). Tal es el caso de Ica (96,3%), Cusco (71%), La Libertad (70%) y Arequipa (68%). Sin embargo, varios departamentos tradicionalmente pobres quedaron rezagados, sin poder sumarse a la dinámica del crecimiento nacional, como es el caso de Huancavelica (16,6%), Cajamarca (30,1%) y Huánuco (31,2%).

Las cifras de crecimiento económico por departamento evidencian que las oportunidades generadas por el desarrollo fueron aprovechadas por aquellos con ventajas en activos productivos y en infraestructura; mientras que en otros departamentos las carencias de activos e infraestructura, e incluso las situaciones de conflictividad, les impidieron beneficiarse del crecimiento económico, manteniendo su rezago y las brechas de desarrollo respecto de los más avanzados.

Una característica del desarrollo económico de las regiones es la disminución marcada del aporte al PBI de los sectores productivos (agricultura, pesquería, minería e industrias), con la excepción de Lima Metropolitana. En la década de 1970, los sectores productivos de las regiones aportaban, en promedio, cerca del 70% del PBI y las actividades terciarias algo más del 30%. Actualmente, las actividades terciarias, el comercio y los servicios se aproximan al 50%. En este cambio destacan especialmente el proceso de desindustrialización, que se refleja en el desplome de la actividad manufacturera regional, así como en el estancamiento relativo de la agricultura, que ha perdido peso en la generación del PBI. Estos cambios contribuyen a explicar el incremento acelerado de la emigración hacia la costa, y en particular hacia Lima Metropolitana, en busca de un empleo adecuado. En todos los casos, el peso de la actividad industrial (manufactura) se ha reducido frente a los servicios.

Desde los años 60 a los 80, el Estado impulsó la industrialización sustitutiva y el desarrollo de la producción para el mercado interno, medida que favoreció relativamente la producción regional. Sin embargo, al frustrarse este proceso, a partir de la década de 1990 se impulsó la apertura de la economía nacional al comercio internacional y la privatización de las empresas públicas, lo que ocasionó cambios importantes en la división del trabajo en el ámbito regional y la intensificación del rol centralista del Estado. Ello determinó una mayor concentración de la producción en Lima Metropolitana, que se convirtió en la gran fábrica y despensa de bienes y servicios del resto del país.

Acorde con el patrón de concentración económica, también enfrentamos un problema de concentración de la población en Lima Metropolitana, que absorbe el 27% del total, muy por encima de las tres ciudades que le siguen en tamaño de población. Este patrón se reproduce al interior de las regiones entre las capitales de departamento y las demás capitales de provincias. Se evidencia la importancia de potenciar otros ejes de desarrollo económico, impulsando la investigación y desarrollo para incrementar la competitividad de diversas regiones creando ventajas capaces de atraer la inversión privada productiva y generadora de empleo. Para lograr una efectiva descentralización económica de nuestro país es indispensable que los nuevos centros económicos integren social y productivamente a las poblaciones del área rural, donde se localiza el 28% de la población nacional con escaso acceso a los servicios básicos, y donde, según la ENAHO 2008, la pobreza tiene una incidencia muy elevada: 59,8% de la población .

La gran desigualdad entre las regiones se evidencia también en sus índices de productividad. Lima Metropolitana tiene una productividad por persona ocupada de 20 698 nuevos soles, mientras que la sierra y la selva alcanzan

9712 y 9504 nuevos soles respectivamente. A su vez, la productividad en la costa es de 15 288 nuevos soles. Asimismo, se puede destacar que la productividad por región relativa a la media nacional es, para el caso de la costa, excluyendo Lima Metropolitana, del 98,52%; en la sierra del 62,58%, en la selva del 61,24% y en Lima Metropolitana es mayor al 133,37%. Lo señalado muestra con claridad que el desequilibrio en el desarrollo territorial tiene diversos componentes: la capacidad de capitalización de los agentes locales, la generación de cadenas de valor y mercados locales, el acceso a tecnología que permita la mejora de la competitividad, la infraestructura disponible, la cultura empresarial, entre otros. En tal sentido, las brechas económicas generadas deberán ser enfrentadas con acciones de fomento empresarial, integración de cadenas productivas, modernización de la gestión pública y privada e innovación tecnológica. En lo social, se requiere mejorar la calidad y el acceso de la población a los servicios de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones, salud, educación básica y seguridad ciudadana. Mientras que en materia territorial deben superarse los desequilibrios modernizando la infraestructura de uso público en las ciudades intermedias, mejorando la conectividad entre los centros poblados urbanos y rurales y articulándolos con las áreas productivas y los mercados internos y externos.

5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

El centralismo en el Perú se ha expresado, entre otros aspectos, en la concentración del poder decisorio del gobierno central y de la capital sobre el resto del país, lo que a la vez se ha reflejado en la concentración en Lima de la población, las actividades económicas, los servicios y la infraestructura. La aprobación en el año 2002 de la Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV y Título IV de la Constitución, trajo consigo un proceso de redistribución del poder estatal, con la transferencia a los gobiernos regionales de gran parte de las competencias que tradicionalmente le correspondieron al gobierno central. Asimismo, se instituyeron nuevos mecanismos de participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, la elaboración presupuestaria y en la rendición de cuentas, con el objeto de democratizar las decisiones públicas y posibilitar que la población participe efectivamente en las decisiones de desarrollo de sus regiones. Este cambio, junto con el fortalecimiento de los gobiernos locales, constituye un avance importante que contribuye a la desconcentración del poder y la economía.

En los últimos años se han realizado esfuerzos para perfilar orgánicamente las atribuciones, competencias, funciones y capacidades ejecutivas que deberían tener los gobiernos regionales y locales frente a las funciones esencialmente normativas que deberían conservar las instancias del gobierno nacional. Se puede destacar en este contexto la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, cuya finalidad es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) en beneficio de la población, estableciendo en uno de sus articulados tres tipos de competencias para cada nivel de gobierno (competencias exclusivas, compartidas y delegables). En el primer semestre del año 2006 se prepararon principalmente planes y programas relacionados con las transferencias de funciones, entre los que se cuenta el Plan de Transferencia del Quinquenio 2006-2010, el cual estableció un cronograma de transferencia de las funciones sectoriales, fondos, programas, proyectos y activos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales hasta el año 2010. Respecto del proceso de descentralización fiscal, los recursos presupuestarios asignados a los gobiernos regionales y los gobiernos locales se incrementaron paulatinamente en el periodo 2003-2006, como se evidencia en la evolución del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA). Ello se refleja en una mayor participación de los gobiernos descentralizados en el presupuesto total, la cual ha aumentado del 25% en el 2003 al 27% en el 2006. En promedio, el presupuesto de los gobiernos regionales ha representado el 16% y el de los gobiernos locales el 11%. Estas cifras se han ido incrementando, disponiendo a la fecha de casi el 50% del presupuesto nacional.

Mediante Decreto Supremo 027-2007-PCM, se aprobaron las Políticas Nacionales en materia de descentralización de obligatorio cumplimiento para los ministerios y demás entidades del gobierno nacional. Estas son:

- Asegurar la pronta y adecuada transferencia de las competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, respetando los principios de subsidiariedad, gradualidad, complementariedad y neutralidad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.

- Delimitar con precisión las funciones, competencias y esquemas adecuados de coordinación entre los niveles de gobierno con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios, lo que debe redundar en el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales.
- Capacitar sectorialmente a los gobiernos regionales y locales a fin de generar y consolidar una conveniente capacidad de gestión.
- Desarrollar plataformas regionales de competitividad que permitan el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de las economías regionales y locales.
- Institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas.

En el marco del reimpulso del proceso de descentralización y a fin de compartir nuevas orientaciones encaminadas a la formulación e implementación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública Descentralizada, se inició la construcción de un espacio de diálogo e intercambio con las entidades prestadoras de servicios de capacitación y asistencia técnica, realizando reuniones de trabajo con los sectores, universidades, colegios profesionales y representantes de redes y organismos no gubernamentales. Mediante Decreto Supremo 004-2010-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y el Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales (PNDC). Este plan tiene como objetivo central mejorar la gestión pública con un enfoque de resultados, eficiencia, eficacia y transparencia en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado, el cual propone, entre otros aspectos, desarrollar competencias de gestión deseables en funcionarios públicos a nivel regional y local. El PNDC señala asimismo que la gestión pública descentralizada es una herramienta prioritaria para combatir la pobreza, incrementar la inclusión e impulsar el desarrollo humano, porque está vinculada directamente con la calidad y cobertura en la prestación de servicios, articulando diversas instancias de gobierno. Por ello, la nueva concepción de la gestión pública debe regirse por los principios básicos del proceso de modernización del Estado: orientación al ciudadano, orientación a los resultados, orientación ética, promoción de la participación ciudadana, principios de inclusión y equidad y principios de competitividad e integración.

Aún está pendiente la creación de economías de escala y un mejor ordenamiento del territorio. Este objetivo instrumental para lograr una adecuada descentralización económica requiere del convencimiento de las distintas colectividades departamentales y la voluntad concertadora de estas para que los procesos de integración departamental o provincial en las regiones sean aceptados y generen la adhesión de la voluntad popular.

Finalmente, cabe resaltar que la descentralización es una política pública que se puede describir a través de ocho dimensiones que dan cuenta de su naturaleza compleja:

- 1• Conformación de regiones y organización territorial: implica abordar la reconfiguración de la división político administrativa del país, para lo que se prevé la conformación de regiones y una nueva organización territorial. Se trata de superar las limitaciones de escala de los actuales departamentos promoviendo su integración en regiones y de replantear la vinculación de las provincias y distritos con los espacios regionales, así como determinar con claridad sus límites. Cabe señalar que la mayor parte de provincias y distritos del país no tiene límites claros (en el año 2003 se diagnosticó que el 92% de las provincias y el 80% de los distritos no estaban adecuadamente delimitados), lo cual origina conflictos debido a la relevancia de la ubicación territorial para percibir beneficios por la explotación de recursos naturales o los tributos de los contribuyentes.
- 2• Transferencia de responsabilidades: esta dimensión está referida al traslado de decisiones públicas y de la actividad privada hacia los departamentos, provincias y distritos. La transferencia de responsabilidades busca acercar la toma de decisiones a las instancias descentralizadas, transfiriendo a los gobiernos regionales y locales responsabilidades del nivel central. Según información proporcionada por los sectores, al 31 de mayo de 2009 se habían transferido el 95,0% (4276 de un total de 4500) de todas las funciones a ser transferidas por once ministerios (MINAG, MINCETUR, MINEDU, MINEM, MIMDES, PCM, PRODUCE, MINSA, MINTRA, MTC y MVCS).
- 3• Descentralización fiscal: implica incrementar la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados mediante la asignación de lo recaudado por determinados tributos en su zona, y la definición de un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial para las zonas pobres y de bajo desarrollo.

4• Descentralización económica: busca favorecer el desarrollo económico en zonas del interior del país. Esto requiere que el Estado, y en especial los gobiernos regionales, establezcan condiciones favorables para la iniciativa privada.

5• Democratización de las decisiones públicas: promueve el proceso de descentralización; es decir, no solo el acercamiento de la toma de decisiones a los gobiernos regionales y locales, sino también a los ciudadanos y ciudadanas, buscando su participación en la planificación de su desarrollo —plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo— y en la vigilancia de sus autoridades, mediante prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.

6• Adecuación de sistemas administrativos: los sistemas que son de aplicación nacional, como los de recursos humanos, presupuesto, abastecimiento, inversión pública y tesorería, han de responder a la realidad heterogénea del universo de gobiernos regionales y municipalidades del país. Es decir, se trata de que estos sistemas se conviertan en verdaderas herramientas de gestión de los distintos tipos de gobiernos regionales y locales, para que así la descentralización traiga como correlato una mejora en la calidad de los servicios que recibe la población. En esta dimensión se puede destacar la creación de la Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR (con el objeto de ejercer la rectoría del sistema administrativo de gestión de recursos humanos de los tres niveles de gobierno) y la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos.

7• Fortalecimiento institucional: esta dimensión está referida a la importancia de desarrollar actividades de capacitación y asistencia técnica para que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, así como también los representantes de la sociedad civil, cuenten con las capacidades necesarias para cumplir adecuadamente las nuevas tareas que en forma gradual vienen asumiendo en el marco de este proceso.

8• Información y concertación (de la gestión pública): teniendo en cuenta la complejidad del proceso, el gran número de actores involucrados y el tiempo que toma su implementación, esta octava dimensión está referida a la información de la gestión pública. No cabe duda de que la descentralización requiere que los actores de los distintos niveles de gobierno reciban información constante sobre los avances y nuevos pasos del proceso. Solo de esta manera se podrá mantener el compromiso e interés de los actores en el proceso, así como la legitimidad de los ajustes y precisiones que se adopten para su adecuada implementación.

Esta importante reforma del Estado aún se encuentra en etapa de implementación y si bien las dimensiones señaladas requieren mayor articulación y sincronización, es evidente que se vienen dando importantes avances en la agenda prospectiva del proceso.

Desarrollo territorial

Debido a la situación descrita, el desarrollo regional está condicionado a la conformación de escenarios de integración sobre la base de criterios de ordenamiento territorial que permitan a la dinámica social, económica y ambiental converger de manera sostenible. Sin embargo, aun cuando en el corto o mediano plazo no se pueda lograr una óptima delimitación político-administrativa del territorio nacional, ello no imposibilita la implementación de ciertos criterios de ordenamiento que generen sinergias regionales, mientras madura el proceso de regionalización y descentralización impulsado por el Estado.

Sobre la regionalización, es importante aclarar que se trata de una reforma que fue concebida originalmente como una fase del proceso de descentralización. La realidad política que llevó al país a avanzar primero en la transferencia de funciones sin esperar la constitución de regiones, terminó por independizar ambos procesos, por lo que el término regionalizar no es equivalente a descentralizar. Si bien ambos procesos son paralelos y complementarios, el primero está asociado a la organización del territorio, es decir, a la búsqueda de los niveles de gobiernos subnacionales y supradepartamentales que permitan mejores posibilidades de desarrollo. Por otro lado, la descentralización está asociada más bien a la transferencia de responsabilidades de gestión pública desde un poder central a uno regional o local, de modo que se haga efectivo el aprovechamiento de las mejores posibilidades de desarrollo comentadas.

Los primeros intentos por ordenar el territorio nacional datan de la época de la Colonia, cuando el Perú era todavía un virreinato y los tradicionales corregimientos o provincias estaban agrupados en intendencias, las cuales constituyeron macrorregiones. Estas incluían un amplio territorio cuya economía y comercio eran complementarios y

tenían ejes comunes que funcionaban como una red de soporte. Este intento de ordenamiento del territorio tuvo su fin con la Independencia del Perú.

Si nos referimos a la historia reciente, se pueden identificar dos intentos de regionalización lamentablemente fallidos: el primero se dio entre 1985 y 1992 y el segundo entre el 2001 y el 2005. En ambos casos las razones del fracaso tuvieron sus particularidades, fundamentalmente de carácter político, económico y social. En el primer intento se puede destacar la falta de experiencia de los dirigentes políticos regionales, la falta de equipos técnicamente calificados, la debilidad de alianzas entre grupos políticos regionales, la réplica del esquema centralista a nivel regional, la mínima incorporación de gobiernos locales, la falta de mecanismos de coordinación y definición de competencias y la crisis fiscal. En el segundo intento, las razones fueron principalmente la baja aprobación del gobierno, los proyectos de integración elaborados desde el gobierno nacional (premura legal por la fijación de una fecha límite: octubre de 2005) y la fragilidad de las organizaciones sociales, entre otros.

En la actualidad, la estrategia para implementar un proceso exitoso de regionalización constituye uno de los temas prioritarios de la agenda política nacional. Los criterios para definir un nuevo ordenamiento del territorio requieren evaluar conceptos como el de gestión de cuencas hidrográficas, sistemas de ciudades, corredores económicos, zonas ecológicas y económicas, por mencionar los de mayor relevancia; sin embargo, existen diversas posturas sobre el particular. Al respecto, se puede destacar un estudio reciente encargado por la PCM referido a la formulación de una propuesta orientada a efectivizar el Plan Nacional de Regionalización, en el que se propone a los corredores económicos como el principal criterio de ordenamiento del territorio, aunque se precisa la importancia de atender la perspectiva de la gestión de cuencas hidrográficas y la zonificación económica y ecológica como condiciones de manejo y administración territorial. En línea con lo planteado en el estudio, el CEPLAN considera que, independientemente de las propuestas de integración territorial que se vayan evaluando y desarrollando en el marco del proceso de regionalización, cuya consolidación puede lograrse en el largo plazo (se entiende que en un contexto de madurez política, institucional y de la gestión pública), es factible iniciar la generación de sinergias que permitan mejorar la articulación regional a través de la programación del desarrollo descentralizado, definiendo espacios transversales de planificación macrorregional. Cabe subrayar que, a manera de inicio, se podrían identificar e impulsar espacios económicos con altas posibilidades de articular un desarrollo conjunto de proyectos y opciones de gestión conjunta de servicios, mientras se avanza en el proceso de regionalización. Este proceso de generación de sinergias podría impulsarse por medio de instancias subnacionales, incluso bajo un criterio de articulación a nivel de provincias y/o distritos que pertenezcan a distintos departamentos, con acuerdos de colaboración, por ejemplo, a través de las Juntas de Coordinación Interregional (JCI), sin que la actual demarcación política administrativa sea una limitante, contribuyendo a contrarrestar la consolidación de un marcado departamentalismo heredero de las intendencias coloniales.

Por eso, se considera al desarrollo económico como la dimensión más relevante del proceso de regionalización, que resume su enfoque en la búsqueda, promoción y consolidación de articulaciones territoriales existentes que integren en lo posible diferentes pisos altitudinales, preferiblemente de manera transversal, y que aproveche como estrategia la espontaneidad y la dinámica con la que interactúan las ciudades a través de los corredores identificados. Por este motivo, la demarcación político-administrativa del territorio debe entenderse como una etapa posterior.

Corredores económicos

El estudio define el concepto de corredores económicos como la fuerza de aglomeración de actividades productivas que permiten el flujo o circulación de mercancías y factores productivos a partir del encuentro entre la oferta y la demanda sustentada en la existencia de relaciones de interdependencia de una o más ciudades centrales, ciudades intermedias y ciudades menores. Para la identificación de los corredores económicos, se construyó previamente, tomando como referencia la información del INEI, una estructura jerárquica del sistema urbano territorial, para la cual se redefinieron los parámetros de metrópoli (más de 500 mil habitantes), ciudad central o mayor (250 mil a 500 mil habitantes), ciudad intermedia (100 mil a 250 mil habitantes), ciudad menor (5 mil a 100 mil habitantes) y caserío, pueblo y villa (que comprende de 120 a 5 mil habitantes), y se identificaron los centros poblados que reúnen dichas características, analizando la forma en la que estos actualmente interactúan articulando sus flujos económicos y sociales (transporte de personas, transporte de carga, provisión de servicios, etc.).

Es importante resaltar que a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la PCM se viene hoy trabajando en una propuesta para una política de organización y gestión territorial en centros poblados intermedios. La importancia de los centros de intermediación radica en que suelen albergar niveles de gobierno local, provincial, regional y subnacional, lo cual permite canalizar las demandas y necesidades de grandes capas de la población, y facilita la descentralización administrativa gubernamental. Asimismo, constituyen nodos que articulan flujos, por lo que generalmente están ligados a redes de infraestructura que conectan ámbitos locales, regionales, nacionales e incluso internacionales. De esta manera, considerando las estadísticas poblacionales del INEI, se han identificado cuatro metrópolis (Chiclayo, Trujillo, Arequipa y Lima), cinco ciudades mayores (Piura, Chimbote, Huancayo, Cusco e Iquitos), doce ciudades intermedias (Sullana, Cajamarca, Tarapoto, Huaraz, Huánuco, Pucallpa, Chíncha Alta, Ica, Ayacucho, Juliaca, Puno y Tacna) y trece ciudades menores (Tumbes, Talara, Moyobamba, Chachapoyas, Tocache, Tingo María, Cerro de Pasco, Pisco, Huancavelica, Abancay, Puerto Maldonado y Moquegua). Asimismo, se identificaron cinco corredores económicos: costero, norte, oriente, centro y sur.

Algunas de las ciudades identificadas se consideran nodos naturales de conectividad por la forma espontánea en la que han establecido su influencia y vínculo con las demás. Sin embargo, su propia condición de nodo refuerza la necesidad de preparar su infraestructura básica (productiva y social) de manera que facilite la articulación del territorio nacional, procurando la integración de centros poblados. Para este propósito, se propone identificar e impulsar un programa de inversiones descentralizado que tenga como premisas básicas la eficiencia en el uso de los recursos, la conectividad y competitividad de las zonas económicas identificadas, la interacción de los centros poblados, los aspectos sociales y ambientales y el carácter prospectivo del programa. Es decir, un programa vinculado a la demanda y oferta de los servicios públicos y privados requeridos por su impacto en el crecimiento económico. Asimismo, la estrategia descrita deberá, simultáneamente, acercar el Estado al ciudadano, a fin de que la población perciba que su acceso a éste no depende de su cercanía a los centros administrativos, lo cual mostrará resultados tangibles que pueden ser atribuidos a los esfuerzos de integración, contribuirá a revertir la tendencia a la atomización del territorio y sentará las bases para futuras propuestas de regionalización, pero esta vez con el apoyo de la población.

Es importante aclarar que, en vista de la enorme influencia que ejerce Lima como metrópoli en todos los corredores económicos y considerando que el objetivo es precisamente descongestionar la ciudad capital y crear polos de desarrollo, se efectuará una evaluación minuciosa a efectos de que las estrategias para promover los corredores identificados sean equilibradas y permitan una articulación efectiva y descentralizada del territorio. Ello podría contemplar un tratamiento especial o diferenciado para algunos corredores de acuerdo con las particularidades políticas, sociales, económicas y ambientales de las zonas involucradas, como es el caso del corredor de la costa y del oriente peruano.

Asociatividad y clusters

Los esquemas de asociatividad y el desarrollo de clusters o conglomerados constituyen alternativas estratégicas para combatir el alto grado de atomización de nuestra industria, que se traduce en miles de unidades productivas muy poco articuladas y con reducidas oportunidades de aglomerar producciones a mediana o gran escala y con valor agregado. Si bien la estructura productiva del país muestra una gran desproporción entre la cantidad de pequeñas empresas y su reducido aporte a la producción nacional y al valor de las exportaciones (en 2006, las MYPE representaron el 99% del total de empresas formales, absorbieron el 62,1% de la PEA y participaron con el 42% del PBI, sin embargo, su participación en el valor total de las exportaciones sólo representa alrededor del 2%), existe la posibilidad de aprovechar tal conformación si se logra identificar claramente hacia dónde impulsar los esquemas de asociatividad y la conformación de clusters o conglomerados.

De acuerdo con diversos estudios realizados sobre asociatividad, ésta debe entenderse como el resultado de la cooperación o coalición de empresas en función de un objetivo común, en el que cada participante mantiene una independencia jurídica y gerencial. Es decir, el concepto implica un compromiso entre las partes, una finalidad concreta y la conservación de la independencia. La importancia de desarrollar clusters radica en que generan innovación y mejoran la productividad, creando ventajas competitivas.

Asociaciones público-privadas y agencias de promoción de la inversión

Las asociaciones público-privadas (APP) son esquemas de cooperación de largo plazo entre el sector público y el privado para la provisión de servicios públicos o de infraestructura pública cuya estructura financiera supone un cofinanciamiento parcial o total del Estado. En la normativa vigente sobre la materia, la APP se presenta como una concesión (contrato firmado entre el Estado y una empresa o conjunto de empresas) mediante la cual el Estado, en sus diversos niveles de gobierno (nacional, regional o municipal), otorga la ejecución y explotación de determinadas obras públicas de infraestructura o la prestación de servicios públicos por un plazo determinado.

Las agencias de promoción a la inversión son iniciativas que vienen impulsando las juntas de coordinación interregional como espacios de articulación para la promoción de inversiones público-privadas. La importancia de estas iniciativas es que facilitan la participación de los diversos agentes involucrados en el proceso de desarrollo regional, como los gobiernos regionales, Proinversión, las cámaras de comercio y producción, empresarios, organismos no gubernamentales, universidades, alcaldes, entre otros, quienes concentran sus esfuerzos para viabilizar los proyectos identificados en los ejes estratégicos de interés interregional.

Finalmente, es importante destacar los esfuerzos realizados por el Estado para fortalecer el marco normativo para la gestión de inversiones descentralizadas, el cual si bien es susceptible de perfeccionamiento demuestra la relevancia que tiene el tema en la agenda política actual. En este contexto, se puede destacar la Ley 29230, Ley que Impulsa la Inversión Pública Regional y Local con Participación del Sector Privado, que constituye un mecanismo que incentiva a la inversión privada a participar en proyectos públicos.

5.3. INFRAESTRUCTURA

La importancia de la infraestructura para el desarrollo nacional es indiscutible. El desarrollo de la infraestructura tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso. En el caso peruano, si se desarrollara la infraestructura social y productiva a niveles similares a los alcanzados por Costa Rica, el PBI se incrementaría en un 3,5% anual y en un 2,2% si se logran los niveles de Chile. Cabe anotar que dos tercios de este mayor crecimiento se explicarían por el mayor acervo de infraestructura, y el tercio restante por la mejora en la calidad de servicios que resulta de contar con una mejor infraestructura.

Si la infraestructura vial creciera un 1% el PBI aumentaría un 0,218%, debido a que ello favorece la incorporación de nuevos sectores productivos. Por tanto, existe una relación directa entre inversión, competitividad y crecimiento del PBI. Los países y regiones con mayores niveles de inversión son los más competitivos y, por ello, tienen mayores niveles de inversión y, en consecuencia, un mayor crecimiento económico. Sin embargo, alcanzar mejores índices de competitividad para las regiones requiere no sólo cerrar la brecha de inversión en infraestructura, sino también mejorar otros componentes como la institucionalidad y gestión de gobierno, el desempeño económico, el buen clima de negocios, la innovación, el uso racional y sostenible de los recursos naturales, la preservación del ambiente y el acceso eficiente a servicios de salud y educación.

El desarrollo de la infraestructura en el Perú es aún muy deficiente, en comparación con otros países de la región. De acuerdo con el Índice de Atracción de la Inversión Privada en Infraestructura, en los últimos años el Perú se ha ubicado en el cuarto lugar con un índice de 4,23, sólo por detrás de Chile (5,43), Brasil (4,40) y Colombia (4,33).

La infraestructura de transporte comprende distintos modos: terrestre, ferroviario, aéreo, fluvial, acuático, multimodal, nacional e internacional, urbano y rural. Una de las principales limitaciones de la infraestructura en el Perú es el insuficiente desarrollo de la infraestructura de transporte. La red vial nacional tiene tres ejes longitudinales (Panamericana y las longitudinales de la sierra y la selva) y veinte ejes transversales. Al 2009, alcanzaba 84,744 kilómetros, de los cuales 13,487 son carreteras pavimentadas (15,9%) y los restantes sin pavimentar. Actualmente, en el MTC existen proyectos para extender la red nacional en 2,474 kilómetros.

Los caminos de herradura, caminos no carrozables o vías de transporte no motorizado, principalmente para acémilas y peatones, se caracterizan por sus bajos estándares y por transitar por terrenos de pendientes

pronunciadas. En épocas anteriores tuvieron importancia para el comercio de larga distancia en la zona andina, y en la actualidad para facilitar predominantemente la conexión de los caseríos y pequeños poblados alejados.

Aun cuando la modalidad de transporte terrestre implica la movilización de grandes volúmenes de carga a bajo costo, la red ferroviaria en el Perú no solo no ha registrado mayor desarrollo, sino que además ha decrecido en los últimos 45 años. Hasta 1964, el Perú tenía 42 líneas férreas que sumaban 4,257 kilómetros, cuya utilización fue perdiendo importancia progresivamente ante otros medios de transporte, mientras que al 2007 sólo teníamos ocho líneas con una longitud de 2,021 kilómetros. Chile, con una extensión territorial equivalente al 58% del territorio peruano, posee 6,585 kilómetros de vías férreas.

Respecto de los terminales portuarios de uso público con los que cuenta el Perú (11 terminales: 7 marítimos y 4 fluviales), el puerto del Callao es el más grande del país y el séptimo de América del Sur. El total de carga que manejan los puertos del Perú se ha incrementado en un 30% en los últimos ocho años, y el 95% del intercambio comercial peruano por vía marítima es realizado por navieras extranjeras. La calidad de la infraestructura portuaria nacional es calificada con 2,66 sobre una escala en la que 1 equivale a una infraestructura portuaria subdesarrollada, mientras que 7 corresponde al nivel óptimo; es decir, todavía resta mucho por hacer. Este resultado indicaría que los puertos peruanos no están en condiciones de atender de manera eficiente la demanda generada por el flujo de importaciones, exportaciones y transbordos, pues sus costos operativos son muy altos, sus fletes muy caros en relación a los puertos de países vecinos y sus procedimientos aduaneros muy lentos, además de no tener las condiciones para recibir barcos de gran calado. Se estima que se requiere una inversión de al menos US\$ 3,600 millones para hacer competitivos nuestros puertos frente a otros de Sudamérica. Es importante priorizar el desarrollo de la infraestructura portuaria a la par que se sigue la estrategia nacional de potenciar las relaciones comerciales y ampliar los mercados a nivel mundial.

En cuanto a la calidad de la infraestructura aeroportuaria, en la misma escala del 1 al 7, en 2009-2010 se califica al Perú con 4,1, al mismo nivel de Brasil, y por encima de Venezuela (3,5), Bolivia (3,5) y Argentina (3,4), pero por debajo de Colombia (4,3), Ecuador (4,6), México (4,9), Panamá (5,7) y Chile (6,0). Actualmente, el Perú posee 11 terminales con categoría de aeropuerto internacional, 20 aeropuertos nacionales, 104 aeródromos y 10 helipuertos. Según cifras del MTC, durante el año 2008 el tráfico de pasajeros en los terminales aéreos alcanzó los 13,2 millones de personas, de las cuales 8,3 millones, equivalentes al 62,8%, se movilizaron a través del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

Energía

El sector energético es uno de los sectores clave para el desarrollo nacional, por ello se requiere asegurar el abastecimiento de energía para viabilizar el desarrollo de nuevas actividades económicas, así como afianzar el crecimiento de las existentes. El Perú cuenta con un importante potencial de generación de hidroenergía por aprovechar, pero debe combinarse con el desarrollo de otras fuentes alternativas como la energía nuclear, para lo cual contamos con recursos uraníferos y renovables que igualmente poseen un potencial significativo. El uso en mayor escala de los biocombustibles sólidos y líquidos y el desarrollo de la energía eólica, geotérmica y solar, entre otras, pueden diversificar nuestra matriz de manera tal que garantice la sostenibilidad del suministro de energía a nivel nacional.

Al contar con diversas fuentes de energía renovable, dependeremos menos de los efectos de los factores externos que podrían poner en riesgo el suministro de energía, como los precios internacionales de los combustibles, las condiciones climáticas adversas, el incremento de los fletes, etc. En los últimos años, a pesar de la entrada en producción del Proyecto Camisea, la oferta de energía se ha mostrado apenas suficiente para atender la creciente demanda proveniente de la expansión de nuestra economía. La Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley 25844) aprobada en 1992, dividió a esta industria en tres segmentos (generación, transmisión y distribución), permitió el ingreso de empresas privadas al sistema y estableció un esquema de fijación de tarifas que cubre los costos económicos de la prestación del servicio, incluyendo una retribución del 12% para los inversionistas.

Actualmente, la mayor parte de las plantas de generación pertenece a operadores privados y el Estado mantiene un poco menos de la mitad de la capacidad de generación nacional. Asimismo, la casi totalidad de las líneas de transmisión ha sido también concesionada al sector privado. La infraestructura de distribución se privatizó en Lima y algunas ciudades, pero aún subsisten varias empresas de distribución estatales en el interior del país. En el Perú existe un Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN), que conduce la mayor parte de la electricidad que se consume en el país, junto con algunos sistemas eléctricos aislados que abastecen a los centros poblados más alejados y de menor tamaño. En el año 2006 se promulgó la Ley 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, la cual introdujo la posibilidad de realizar subastas de energía. En materia de fuentes de energía, el Perú se distingue por poseer un parque generador predominantemente hidráulico. En el 2008, sobre una potencia firme total del SEIN de 5,054 MW, el 54,5% estaba constituido por centrales hidroeléctricas y el resto por centrales térmicas. El potencial de generación hidráulica todavía es bastante grande y en los últimos años se han otorgado varias concesiones preliminares para el desarrollo de campos de generación eólica.

En años recientes se ha promovido el uso de gas natural en la generación eléctrica y la industria, pero al mismo tiempo se han autorizado grandes compromisos de exportación. De acuerdo con cifras oficiales, a diciembre de 2007 las reservas probadas y probables de gas natural hacen un total de 18,65 TCF, manteniéndose expectativas optimistas de encontrar nuevas reservas en la zona de la selva.

Se estima que el Perú será en los próximos años uno de los primeros países en América Latina en instalar cuatro centrales de generación solar térmica de 20 000 MW c/u. Por otro lado, en vista de que el cambio climático va a reducir la disponibilidad de agua para la generación de electricidad, se hace necesario realizar una exhaustiva evaluación de la capacidad de generación en cada una de las fuentes disponibles, actuales y potenciales.

Infraestructura eléctrica

En lo que se refiere a infraestructura energética, se aprecia un incremento de la potencia efectiva del mercado total, que de 5,554,8 MW en el año 2000 pasó a 6,432,1 MW el 2008, según estimados del MINEM, mientras que el consumo total anual de energía eléctrica en el mismo periodo pasó de 17,140,4 a 28,967,1 GWh. Sin embargo, la mayor venta de electricidad (43%) se produce en el departamento de Lima, donde se concentra la industria y la manufactura nacional, mientras que en cada uno de los departamentos costeros que le siguen en consumo, como Arequipa, Moquegua e Ica, se vendió apenas entre el 6% y el 8% del total.

Por otro lado, entre 1995 y 2008 se produjo un incremento del 22% en la potencia efectiva de generación hidráulica, mientras que la potencia efectiva de generación térmica se incrementó en un 113%. Ello evidencia que el crecimiento económico experimentado por el Perú en la última década ha ocasionado una recomposición de la capacidad de generación y el incremento del peso de la energía térmica. Mientras que la generación térmica es más vulnerable a los cambios de precios internacionales de los combustibles y tiene emisiones contaminantes, la generación hidráulica depende de las fluctuaciones de la hidrología del país.

El desequilibrio entre Lima y el interior del país no solo se expresa en el mayor consumo de energía eléctrica por la capital, sino también en el grado de electrificación de cada departamento. Según el MINEM, al 2007 Lima y Callao tenían, en promedio, un 99,5% de cobertura, mientras que en las ciudades de la costa, sin incluir Lima y Callao, la cobertura alcanzaba el 85,8%. A su vez, en las ciudades de la sierra la cobertura se limitaba al 66,7%, mientras que en la selva el nivel de electrificación se reducía hasta el 59%. Asimismo, mientras en el ámbito urbano el coeficiente de electrificación llega al 85%, en el ámbito rural solo alcanza el 35%.

Telecomunicaciones

En materia de telecomunicaciones, aun cuando se han producido algunos avances importantes, se observa también un mercado desequilibrado. La densidad del servicio se incrementó de 2,94 teléfonos por cada 100 habitantes en 1993 a 10,3 en el 2008. Por su parte, la densidad de telefonía móvil pasó de 0,16 celulares por cada 100 habitantes en 1993 a 74,9 en el año 2008. Asimismo, a fines del 2004 sólo 410 distritos contaban con acceso a telefonía móvil, mientras que a fines del 2008 1,414 distritos cuentan con este servicio. No obstante los progresos señalados en este caso, también son marcados los desequilibrios regionales. Mientras que la cobertura de telefonía fija en Lima es de

casi el 20% al 2008, sólo Arequipa y La Libertad, con 11,1% y 9,9% respectivamente, llegan a un nivel cercano a la mitad. En lo referente a telefonía rural, diversos proyectos de telecomunicaciones han beneficiado a 9,6 millones de habitantes, cubriendo 4,751 centros poblados con telefonía pública o de abonados y 3,723 centros con internet. En este último servicio el acceso se ha incrementado de manera sostenida, pasando de 310,000 conexiones en el 2003 a 765,000 en el 2008, un crecimiento promedio anual del 25%.

En cuanto al acceso a banda ancha, en el 2007 el Perú presentaba una densidad de dos accesos por cada 100 habitantes. Actualmente se vienen desarrollando varios proyectos con inversión pública y privada, entre ellos la implementación del servicio de Banda Ancha Rural (BAR-1), de Telecomunicación Rural - Internet Rural (IR) y Perú Banda Ancha para localidades aisladas (BAS). Con estos proyectos se espera beneficiar con telefonía fija e internet a cuatro millones de personas en 10,878 localidades del país.

Estimados de la AFIN señalan que aún existe un requerimiento de inversiones del orden de los US\$ 1,344 millones en telefonía fija y US\$ 4,102 millones en telefonía móvil, lo que supondría alcanzar en el primer caso una densidad de 20,8 líneas por cada 100 habitantes y en el segundo de 100 líneas por cada 100 habitantes.

Infraestructura de agua y saneamiento

Respecto de los servicios de saneamiento, en el año 2007 de los 17'127,000 peruanos que habitaban las zonas urbanas atendidas por entidades prestadoras de servicios de saneamiento (EPS), sólo el 85,6% tenía cobertura de agua potable, mientras que un 77,2%¹¹² recibía servicios de alcantarillado. Mientras que la cobertura en Lima era del 88,1%, en el resto del país era del 83,2%.

El desequilibrio en la infraestructura de servicios básicos que atiende las necesidades de la población en los departamentos del interior del país es muy marcado en relación a la infraestructura que sirve a la población de Lima Metropolitana. Este desequilibrio es más pronunciado en el área rural, donde hay una población de 8'166,386 y la cobertura de agua potable apenas alcanza al 32%, mientras que solo el 13% recibe servicios de saneamiento.

En materia de agua, la inversión requerida es también importante en infraestructura de irrigación. Proyectos como Alto Piura en Piura, Pasto Grande en Moquegua, Choclococha en Huancavelica-Ica y la culminación de otros proyectos especiales de irrigación, permitirán ampliar la superficie sembrada y también incrementar la productividad agrícola y la eficiencia en el uso del agua porque están asociados al empleo del riego tecnificado.

Lograr la eficiencia en el uso del agua implica también acompañar la inversión en obras hidráulicas mayores con el mejoramiento de la infraestructura menor de captación, conducción y distribución; así como incrementar el aprovechamiento de aguas subterráneas, utilizar técnicas de riego modernas e introducir el reuso de aguas residuales tratadas.

Competitividad regional

Una región con infraestructura deficiente o con ausencia de ésta se torna menos atractiva para la inversión, lo que la hace menos competitiva. Esto se convierte en un círculo vicioso, porque para atraer más inversiones se necesita también ser más competitivo. Las regiones de Lima, Arequipa y La Libertad, que están dentro del bloque de regiones con mayores índices de competitividad, ocupan los tres primeros lugares en cuanto a participación en el PBI nacional.

El mencionado círculo vicioso solo se podrá superar si la inversión pública en infraestructura básica y productiva de uso público se incrementa y acelera, para que esta sirva de soporte y atraiga la inversión privada. Mejorar la competitividad de las regiones requiere promover el desarrollo transversal de la costa, la sierra y la selva, a fin de superar la dinámica longitudinal costera con la que se ha desarrollado el país en el siglo pasado. Asimismo, la firma de los TLC brinda grandes oportunidades para el desarrollo de las regiones, cuyo aprovechamiento hacia el 2021 demanda el desarrollo de la infraestructura productiva y social que permita lograr la competitividad territorial internacional de cada departamento. Solo así será posible garantizar el éxito de tal inserción y, al mismo tiempo, alcanzar el desarrollo regional. Para ello se requiere una adecuada infraestructura de soporte, como puertos para

embarcaciones de gran calado y redes aéreas, ferroviarias, terrestres, fluviales y lacustres con ciudades metropolitanas y puertos intermedios en el interior del país.

Para revertir el déficit en infraestructura física se requerirá, inicialmente, la sistematización de las propuestas de los gobiernos regionales en la construcción de carreteras, a fin de que se integren con los ejes de IIRSA y logren una articulación de la infraestructura física nacional, de tal manera que formen parte de una agenda consensuada que debe ser impulsada por dichas autoridades regionales. Asimismo, será necesaria la construcción de una red vial que permita integrar las zonas de frontera (en su mayoría en extrema pobreza) con los centros económicos de mayor envergadura, para que su articulación tenga un efecto positivo en el desarrollo de sus economías y en su proyección con las localidades limítrofes de los países fronterizos. Finalmente, será necesario priorizar la interconexión física con Brasil en el marco de la alianza estratégica entre el Perú y dicho país, teniendo en consideración que la mayor parte de los ejes interoceánicos de IIRSA-Perú se proyectan hacia Brasil.

5.4. DISPERSIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL

De acuerdo con el último censo (2007), el Perú contaba con una población de 28'481,901 habitantes, distribuida de manera muy desigual en el territorio nacional y marcadamente concentrada en Lima y Callao. De las 15'408,537 personas que habitaban en la costa, el 55% se concentraba en Lima y Callao, donde se cuenta con la mejor red vial y la mayor cobertura de servicios públicos. Se estima que al año 2010 tendremos una población de 29'132,013 habitantes, con una distribución geográfica que no habrá tenido mayores cambios.

La ausencia de políticas de planificación espacial en el Perú se refleja en los desequilibrios señalados y en el inadecuado ordenamiento territorial. Esto afecta particularmente a la sierra y la selva, que sufren la carencia de infraestructura social y productiva y cuyo acceso a los servicios públicos básicos es limitado, afectando sus posibilidades de incorporarse a los mercados regionales. Además, el 95% del territorio nacional, que comprende 146 de las 195 provincias y 1,740 de los 1,834 distritos, solo cuenta con límites referenciales, lo que involucra a sus habitantes en conflictos sociales recurrentes.

El auge productivo esporádico y la mejor oferta de servicios en las zonas urbanas atrajeron grandes flujos migratorios que, frecuentemente, pasaron a ser parte de la economía informal, el subempleo y a engrosar las cifras de beneficiarios de los programas de compensación social. En el área rural, donde habitan casi ocho millones de personas, se aprecia una marcada dispersión de la población, reflejada en la existencia de 94,605 centros poblados con menos de 500 habitantes. De estos, 72,134 están en la sierra, 13,538 en la selva y 8,933 en la costa. Además, 61,405 centros poblados poseen una población menor a 50 habitantes, con un promedio de 11 habitantes.

Los 94,605 centros poblados absorben el 25% de la población nacional y están formados por 2'222,811 viviendas, de las cuales 332,288 son cabañas o chozas separadas unas de otras por largas distancias. Esta situación encarece y restringe las posibilidades de llevar adelante la inversión pública en infraestructura de saneamiento, electricidad, salud, educación, seguridad y transporte.

La concentración de la población en las zonas urbanas y la dispersión en el área rural se manifiestan no solo en la escasa conectividad que existe entre los centros poblados de la sierra y la selva, sino también en la diferencia de tiempos que les toma a los habitantes de las tres regiones naturales acceder a establecimientos de servicio público o centros de intercambio comercial. Así, mientras que en Ica, Tumbes o Lima Metropolitana el acceso de un poblador a un establecimiento de salud puede demandarle entre 11 y 14 minutos, en Puno le toma un promedio de 54 minutos y en Loreto una hora 8 minutos. Mientras que en Tacna, Tumbes o Lima Metropolitana el desplazamiento a un colegio secundario implica el uso de entre 9 y 14 minutos, en Huancavelica requiere en promedio 58 minutos y en Loreto una hora 20 minutos. Del mismo modo, el desplazamiento de un poblador de Ica, Tumbes o Lima a un puesto policial le toma entre 13 y 20 minutos, mientras que en Ucayali debe utilizar 3 horas 44 minutos, en Amazonas 4 horas 29 minutos y en Loreto 5 horas 34 minutos.¹¹⁴

Revertir los desequilibrios mencionados y alcanzar un desarrollo descentralizado armónico con ocupación equilibrada del territorio, que contribuya al desarrollo productivo, mejore la competitividad regional y corrija los procesos de exclusión y pobreza, requiere de la inversión pública y privada en infraestructura para la generación de electricidad y uso de agua con fines agrícolas, transporte, saneamiento básico (agua potable y alcantarillado), telecomunicaciones, educación y seguridad alimentaria. La insuficiente inversión en infraestructura hace que los departamentos del interior del país sean menos competitivos que Lima, y los de la sierra y la selva menos competitivos en relación a los de la costa, limitando el desarrollo de sus potencialidades productivas.

5.5. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL 5: DESARROLLO REGIONAL EQUILIBRADO E INFRAESTRUCTURA ADECUADA

Generar el desarrollo descentralizado de la infraestructura productiva y social, a fin de lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales. Con tal propósito, se establecerán espacios transversales de planificación macrorregional del norte, centro y sur.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

1. Fortalecer en las distintas circunscripciones regionales la configuración de una identidad productiva definida mediante el desarrollo de actividades basadas en sus potencialidades y ventajas comparativas, y su complementación con las de otras regiones.
2. Establecer en los espacios transversales de planificación macrorregional la red de corredores económicos interoceánicos, así como de las vías longitudinales de la costa, sierra y selva, de forma que sustenten la adecuada distribución y ocupación poblacional del territorio cautelando las fronteras, y la integración interna del mar jurisdiccional.
3. Revertir las condiciones de exclusión y escaso acceso a los servicios básicos de la población rural mediante programas, proyectos e incentivos que reduzcan su aislamiento espacial y promuevan su concentración en nuevos centros poblados compatibles con su hábitat natural y su cultura. El impulso a los corredores económicos existentes será el primer paso de este proceso.
4. Identificar los activos productivos y potencialidades de las áreas geográficas en las que se encuentran las poblaciones rurales y establecer mecanismos de inversión público-privada destinada a su desarrollo.
5. Fomentar las alianzas público-privadas para la inversión descentralizada en infraestructura productiva y de servicios básicos.
6. Impulsar la conformación de un sistema de ciudades intermedias con capacidades de retención de la población, asegurando la provisión adecuada de los servicios básicos y el desarrollo diversificado de las actividades económicas, especialmente las manufactureras, el turismo y los servicios.
7. Crear incentivos económicos y financieros para la inversión productiva orientada al mercado interno y externo, así como para la descentralización de la infraestructura y la producción, en el marco del desarrollo económico, social y productivo regional y de las fronteras.
8. Fomentar programas y proyectos de desarrollo regional en cada uno de los corredores económicos interoceánicos e impulsar su financiamiento mediante alianzas estratégicas del Perú con Brasil y los países desarrollados.
9. Promover el establecimiento de alianzas entre las compañías mineras y las poblaciones locales para el desarrollo de programas y proyectos productivos diversificados que, anticipándose a la extinción de los yacimientos, aseguren a futuro el desarrollo de la economía regional.
10. Promover la exploración y explotación de los yacimientos de minerales estratégicos usados en aleaciones ligeras para la microelectrónica y la robótica, así como su transformación industrial en el lugar para mejorar la competitividad internacional de las regiones y del país en su conjunto.
11. Fomentar que los gobiernos regionales promuevan la inversión en infraestructura de transporte, de riego y energía preferentemente hídrica, así como en el desarrollo del capital humano y la innovación tecnológica y productiva, con el fin de incrementar en forma sustantiva la productividad del trabajo, en especial en la agricultura, la agroindustria y la manufactura.

12. Diversificar la base productiva regional mediante la instalación de conglomerados de cadenas productivas, según la vocación de sus recursos y la infraestructura productiva actual y potencial, teniendo en cuenta los objetivos de integración e intercambio con la economía nacional e internacional.

C. PRIORIDADES

1. Asegurar las inversiones en infraestructura productiva y de servicios que requieren las regiones.
2. Invertir en actividades de transformación de la producción regional sostenible, competitiva y generadora de empleo.
3. Reducir la dispersión poblacional.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATEGICAS

Objetivo específico 1: Suficiente y adecuada infraestructura económica y productiva descentralizada de uso público en el marco de los espacios transversales de planificación macrorregional

Objetivo específico 2: Actividad industrial diversificada y con alto valor agregado en los sectores agrario, pesquero, minero y turístico, concordante con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico regional

Objetivo específico 3: Fortalecimiento de la inversión privada descentralizada, generadora de empleo y orientada a la demanda de los mercados internos y externos

Objetivo específico 4: Agrupamiento de la población rural en ciudades intermedias establecidas sobre la base de centros poblados planificados (CPP)

E. PROGRAMAS ESTRATEGICOS

- 1 Programa de desarrollo de infraestructura para la generación de electricidad y aseguramiento hídrico
- 2 Programa de desarrollo de infraestructura para transporte y comercialización de gas en el territorio nacional
- 3 Plan de ordenamiento territorial para promover núcleos de desarrollo competitivo en zonas de frontera
- 4 Programa Nacional "Kuska Wasi" para el desarrollo de nuevos centros urbanos planificados
- 5 Plan Nacional de ordenamiento territorial para captar la inversión productiva manufacturera de los países desarrollados aprovechando los recursos naturales y la posición geográfica privilegiada del Perú en América Latina
- 6 Programa de corredores económicos interoceánicos
- 7 Programa de acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado
- 8 Programa de mejoramiento del nivel de transitabilidad de la red vial nacional y desarrollo de carreteras
- 9 Programa de desarrollo de ferrocarriles
- 10 Programa de desarrollo de puertos y aeropuertos
- 11 Programa de desarrollo de infraestructura de riego

EJE ESTRATÉGICO 6: RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

En el Perú, país de desarrollo intermedio, los recursos naturales tienen un papel estratégico; son fundamentales para el sostenimiento de la economía del país porque contribuyen a la satisfacción de las necesidades de la población y al desarrollo de actividades productivas generadoras de bienes y servicios dirigidos tanto al mercado interno como externo. En el año 2009 las agroexportaciones no tradicionales alcanzaron un valor superior a los US\$ 1,825 millones, más de tres veces el valor exportado el año 2000.

La seguridad alimentaria del país depende de la disponibilidad de ciertos recursos naturales, como los hídricos y genéticos y el suelo, entre los principales. Por otro lado, parte sustancial de nuestra economía depende de la exportación de productos minero-metalúrgicos y pesqueros obtenidos a partir del procesamiento o transformación de los recursos mineros e hidrobiológicos. Otros recursos naturales, como el forestal o el gas del subsuelo, apenas empiezan a ser explotados, pero deben pasar a constituir en el futuro cercano una fuente significativa de riqueza para el país.

El Perú se ubica entre los países con mayor diversidad biológica del mundo por su gran variedad genética, especies de flora y fauna y ecosistemas continentales y marítimos. Los recursos naturales del país son abundantes y

diversificados. Contamos con casi 72 millones de hectáreas de bosques, lo que nos sitúa como el noveno país en extensión de bosques en el mundo y como poseedores del 13% de los bosques amazónicos. También 7,6 millones de hectáreas de tierras con aptitud agrícola, 17 millones de hectáreas para pastos, 55,2 millones de hectáreas de tierras de protección y 19,4 millones de hectáreas en áreas naturales protegidas por el Estado. El recurso hídrico abunda pero con una distribución geográfica muy heterogénea.

El valor económico del patrimonio natural es absolutamente relevante. Aproximaciones preliminares realizadas por el Ministerio del Ambiente (MINAM) a mediados de 2009, indican que los beneficios del patrimonio natural explican más del 20% del PBI nacional, calculado a través del aporte de los sectores vinculados directa e indirectamente al aprovechamiento de los recursos naturales y la diversidad biológica. Solo los servicios ambientales que ofrecen las áreas naturales protegidas de nuestro país han sido estimados en US\$ 1,000 millones/año.

Sin embargo, ha predominado históricamente una visión sectorial, parcial y fragmentada en la utilización de los recursos naturales del país, lo que ha dificultado entender el concepto de ecosistema. Esto lleva frecuentemente a explotar o utilizar de manera intensiva un determinado recurso natural, a veces hasta casi agotarlo, sin tomar en cuenta el impacto de dicha actividad sobre el conjunto de los otros elementos de la naturaleza con los que el recurso materia de aprovechamiento establece un equilibrio que puede entonces quedar severamente afectado. Así, algunos ecosistemas dotados de recursos naturales valiosos, como el de los manglares o el bosque seco tropical en la costa norte del país, o el bosque amazónico, vienen sufriendo presiones que están poniendo en riesgo su integridad.

Debe señalarse que se tiene un conocimiento limitado sobre el valor de los servicios ecosistémicos, es decir, de los beneficios que la población obtiene de los ecosistemas. Algunos de esos beneficios son directos, como la provisión de agua y alimentos, o la regulación del clima y la purificación del agua. Otros servicios son indirectos y se relacionan con el funcionamiento de procesos que generan los servicios directos, como la fotosíntesis y la formación y almacenamiento de materia orgánica, el ciclo de nutrientes, y la creación y asimilación del suelo. Finalmente, los ecosistemas también ofrecen servicios no materiales, como los valores estéticos, espirituales y culturales, o las oportunidades de recreación que sustentan en gran parte el potencial turístico de países como el Perú. Sin embargo, los servicios ecosistémicos son directamente dependientes del funcionamiento saludable de los ecosistemas y de la biodiversidad que estos contienen, por eso, cuando estos se degradan, también ocurre lo mismo con los servicios que prestan. No obstante la importante dotación de recursos naturales y biodiversidad, la amplia oferta de servicios ecosistémicos, así como su alto valor económico, los esfuerzos desplegados para su conservación y aprovechamiento sostenible en años recientes no han podido impedir su deterioro, la pérdida de diversidad biológica, la desertificación, la degradación de tierras y la afectación de la calidad ambiental, que constituye una realidad creciente y preocupante. El desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios sin medidas adecuadas de manejo ambiental; la escasa cultura ambiental; la pobreza rural y urbana; y el cambio climático —que tiene como responsables principales a los países industrializados—, ejercen presión sobre los recursos naturales y el ambiente, y deterioran la salud y la calidad de vida de los peruanos. Existe la certeza de que el cambio climático afectará severamente la competitividad agrícola, a la vez que acarreará el incremento del peligro de incendios forestales, el aumento de la erosión y la disminución en la disponibilidad de agua dulce.

Algunas fuerzas introducen incertidumbres críticas que representan retos cruciales para el desempeño ambiental de nuestro país y para garantizar un uso sostenible de sus recursos naturales. Una de ellas es el crecimiento demográfico y económico en la región costera, donde se localiza más del 60% de la población y la economía del país, pero que dispone de menos del 2% del agua, lo que está llevando a una situación de estrés hídrico a esta región. Otra es la expansión de la infraestructura y el cambio de uso de la tierra en la Amazonía con la instalación de agronegocios, la extracción ilegal de minerales y el crecimiento desordenado de las ciudades, entre otros, que afectan la salud de los pobladores y degradan el bosque al erosionar la biodiversidad que alberga.

También surgen retos ambientales importantes del entorno internacional, en la medida en que los canales de transmisión entre el fenómeno de la globalización y la dimensión ambiental del desarrollo están dados por la intensificación en los flujos de comercio, inversión y tecnología. Así, las tecnologías de producción más limpia, de

transporte con bajas emisiones y de eficiencia energética representan una ola reciente de innovación tecnológica y creación de nuevos mercados que viene experimentando gran dinamismo mundial, de las que el país hace cada vez un uso más intensivo. Del mismo modo, el aprovechamiento sostenible y la conservación de la diversidad biológica a través de acciones que favorezcan el comercio y las inversiones en productos y servicios de la biodiversidad, con énfasis en la distribución justa y equitativa de beneficios, configuran otro espacio importante para el crecimiento económico y el mejoramiento de la calidad de vida, sobre todo de la población rural o nativa.

El Perú no puede permanecer al margen de estos procesos porque pueden contribuir de manera sustantiva a incrementar la competitividad internacional de sus productos y la sostenibilidad ambiental de los procesos relacionados a su obtención. Poner en práctica políticas que se enmarquen en esa realidad, facilitará la captación de recursos internacionales para financiar los esfuerzos de conservación y manejo de los recursos naturales y ecosistemas, así como asegurar la provisión continuada de los servicios ambientales. La toma de conciencia en el país de la dimensión ambiental del desarrollo llevó al gobierno nacional a tomar la decisión de crear en mayo de 2008 el Ministerio del Ambiente y a aprobar, un año después, la Política Nacional del Ambiente, que tiene como objetivo "...mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la protección, prevención y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona".

El logro de este objetivo es un verdadero reto que exige fortalecer la acción del Estado, los actores económicos y la ciudadanía en general, orientada a asegurar la gestión integrada de los recursos naturales para su conservación y aprovechamiento con un enfoque sistémico, la gestión integral de la calidad ambiental, y la realización de actividades socioeconómicas que introduzcan criterios de competitividad en una proyección regional y mundial.

6.1. RECURSOS NATURALES

A continuación se describe la riqueza y diversidad de los recursos naturales del país:

Recursos hídricos

La mayor riqueza hídrica per cápita en América Latina se encuentra en el Perú y se distribuye en 159 unidades hidrográficas con más de 1,007 ríos, concentrada principalmente en la vertiente amazónica. La cordillera de los Andes da origen a la conformación de tres grandes regiones hidrográficas: la del Pacífico con 62 unidades hidrográficas, la del Atlántico con 84 unidades y la del lago Titicaca con 13. Sin embargo, la distribución del recurso es muy desigual en el territorio nacional; así, mientras la vertiente del Pacífico dispone apenas del 1,8% del agua del país, la vertiente del Atlántico cuenta con el 97,7% y la vertiente del Titicaca sólo posee el 0,5%.

La vertiente del Pacífico recibe escasa o casi nula precipitación pluvial; debido a ello, la costa del Pacífico es desértica y sus valles sólo disponen del agua que se forman por la escorrentía de las lluvias en la sierra y los deshielos de los glaciares que se ubican en pisos superiores del relieve andino, generalmente por encima de los 5,000 msnm. El Perú concentra el 71% de los glaciares tropicales de los Andes Centrales y el agua allí almacenada es vital para los valles en los meses de estiaje. Se ha observado una progresiva pérdida de los glaciares andinos entre 1970 y el 2006, registrándose en el Perú una pérdida del 30% de su área.

El principal uso del agua es el agrícola, que absorbe aproximadamente el 80% del agua disponible. El mal manejo del recurso se manifiesta en la existencia de inadecuadas prácticas de riego explicadas por el bajo nivel de las tarifas de agua, que estimulan el derroche del recurso e impiden cubrir los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura de riego, lo que se agrava por la alta morosidad y dotaciones de agua para riego que exceden las necesidades de los cultivos. Consecuentemente, la infraestructura de riego presenta serias deficiencias por falta de mantenimiento y existen zonas de insuficiente dotación de agua para riego agrícola.

El cambio climático está reduciendo la disponibilidad de agua en nuestro país en zonas con alta concentración demográfica y de actividades agrícolas. Sin embargo, hay que reconocer también que la escasez de agua en la costa peruana es relativa, sobre todo por la marcada ineficiencia en el uso agrícola. Asimismo, subsiste el riego por

inundación como la principal práctica en nuestro país. Más aún, resulta paradójico que en una región desértica como la costa se cultive arroz, cuya demanda de agua es muy elevada y genera problemas de drenaje y salinidad. A lo anterior se suma el fenómeno de la sequía que se produce naturalmente, causando un agudo desequilibrio hídrico que perjudica los sistemas de producción que dependen del recurso tierra.

Con un mejor desarrollo de la infraestructura —por ejemplo, revistiendo con cemento los canales, modificando la cartera de cultivos y generalizando el riego tecnificado—, incluso bajo condiciones adversas de cambio climático, el agua disponible en la costa podría contribuir a incrementar significativamente la producción agrícola nacional.

El derroche se observa también en las empresas prestadoras del servicio de agua potable y alcantarillado, las que presentan indicadores de agua no facturada de entre el 40% y el 50%,¹³¹ es decir, agua que es distribuida a los usuarios pero que no es pagada por estos. Además, existe un nivel muy bajo de reuso de aguas residuales y efluentes líquidos tratados (7,9% del total). Se espera que la aplicación de la Ley de Recursos Hídricos (Ley 29338) contribuya a elevar la eficiencia en el uso de este recurso. No obstante lo señalado, la ya percibida escasez de agua se agudizará como consecuencia del cambio climático y dará lugar al surgimiento de nuevos conflictos vinculados a los derechos de uso.

Otros usos del agua son el industrial, el poblacional, el minero y el energético. Los sectores industrial y poblacional emplean el 18% del agua disponible a nivel nacional. Entre las industrias que más contribuyen a la contaminación del agua se tiene las siguientes: curtiembres, textiles, bebidas, alimentos, papel y refinerías de petróleo. El sector minero utiliza el 2% del agua disponible. Uno de los principales problemas en el uso minero del agua es la contaminación que generan las escorias, escombreras, rípios, relaves, desmontes (por el contacto con el agua de lluvia), efluentes líquidos (aguas ácidas de mina) en los casos que no son tratados ni depositados conforme lo establecen las normas legales; surgimiento de agudos conflictos entre las comunidades locales y las empresas mineras, donde parte de las demandas de la población se vinculan a los riesgos de la contaminación y la competencia por el agua.

En lo relativo al uso energético del agua, la energía hidroeléctrica es una de las principales fuentes de generación de electricidad en el sistema interconectado nacional (más del 50%). No obstante que esta actividad no afecta la disponibilidad de agua para otros usos, se han producido conflictos con las comunidades locales a raíz de los proyectos de construcción de nuevas centrales hidroeléctricas.

Suelos

El suelo es un recurso natural de fundamental importancia porque constituye el soporte para el desarrollo de la actividad agrícola y, por ende, es la base de la seguridad alimentaria de cualquier nación. La abundancia de suelos y la agricultura bien manejada se convierten en uno de los sustentos de la generación de la riqueza y el ahorro nacional, que reorientados a las actividades manufactureras y de servicios en los llamados países del “primer mundo”, explican históricamente, en la gran mayoría de ellos, el alto nivel de desarrollo alcanzado. Los suelos agrícolas permiten la ocupación permanente del territorio, base del desarrollo en seguridad de cualquier país.

En un contexto físico y biológico caracterizado por la abundancia de recursos naturales, se constata, sin embargo, que nuestro país sólo posee 7'600,000 hectáreas aptas para la producción agrícola (cultivos en limpio y permanentes), lo que representa menos del 6% del territorio nacional, siendo la media mundial del 11%.

Además del suelo apto para la producción agrícola mencionado en el párrafo precedente, el 14% del territorio del país es apto para pastos, el 38% para la producción forestal, y el 42% son suelos de protección sin posibilidad de uso agrícola, pecuario o forestal, pero susceptibles de ser utilizados en otras actividades. Muchos problemas atentan contra la disponibilidad y calidad del recurso suelo agrícola. En la costa, el principal es la salinización por excesivo riego y mal drenaje, que afecta a cerca del 40% del patrimonio de suelos de la mejor calidad con que cuenta el país: el de los valles costeros. En la sierra, la erosión hídrica favorecida por la desprotección de las vertientes y la quema de rastrojos afecta al 60% de sus suelos agrícolas. En la selva alta, los suelos pierden fertilidad por la deforestación de las laderas y las prácticas agrícolas que eliminan la materia orgánica, impidiendo

que esta se restituya en forma natural. Y, en la selva baja, la fertilidad de los suelos depende de la cobertura vegetal que restituye la materia orgánica, por eso la deforestación del bosque en general, como de los sectores de riberas, produce la pérdida de suelos (en este último caso, de los mejores suelos aluviales), en una región en la que los sistemas agroforestales son poco usados.

Por otra parte, la desertificación, definida como el proceso de degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, como las variaciones climáticas y las actividades humanas, constituye un problema ambiental de alta prioridad en el país.

El Perú tiene 3'862,786 hectáreas desertificadas, lo cual representa el 3% de la superficie total del país; a estas se suman 30'522,010 hectáreas en proceso de desertificación, equivalentes al 24% del territorio nacional. Actualmente, el 90% de los peruanos vive en zonas áridas susceptibles al proceso de desertificación, donde se concentra la mayor parte de la actividad agropecuaria, industrial y minera del país. Las causas antrópicas más relevantes de la desertificación en la zona andina son el sobre-pastoreo, la deforestación y la erosión hídrica y eólica; en las zonas áridas costeras, la salinización de tierras; y en las zonas semidesérticas, la tala de bosques (algarrobales, zapotales).

Las consecuencias más visibles del uso intensivo del suelo asociado a prácticas inadecuadas de cultivo, y de la desertificación y manejo no sostenible de las tierras, son la disminución de la producción alimentaria por la pérdida de fertilidad, la merma de materias primas para la industria y la agroindustria, la destrucción de pastizales, la pérdida de biodiversidad, y la disminución de la calidad de vida; todo lo cual se asocia con la pobreza y, en casos extremos, con la inanición.

Bosques

El Perú posee 71,6 millones de hectáreas de bosques tropicales; éstos se ubican en la cuenca amazónica y en las zonas secas de la costa del Pacífico y los valles interandinos, y abarcan más de la mitad del territorio nacional. Albergan una gran biodiversidad y prestan importantes servicios ambientales para el equilibrio climático global. El Perú es, a nivel mundial, el cuarto país en superficie de bosques tropicales y el noveno en bosques en general. Estos bosques se distribuyen entre áreas naturales protegidas, reservas territoriales y comunidades nativas y campesinas, concesiones maderables y no maderables, bosques de producción permanente y humedales en la Amazonía.

La migración descontrolada hacia territorios de la Amazonía para implantar sistemas productivos agrícolas y pecuarios ha ocasionado la destrucción de alrededor de 10 millones de hectáreas de bosques hasta el año 2009. Existe también un problema importante de tala y extracción ilegal de madera que genera un severo daño ambiental. A esto se suma la extracción selectiva de especies comerciales valiosas como la caoba, el cedro y otras maderas finas, generalmente sin planes de manejo ni la reposición del recurso, lo que empobrece los bosques al reducir la disponibilidad de estas especies. Las tasas de deforestación en el Perú no son tan elevadas como en Ecuador, Brasil y México. Ello no debe propiciar que nos desentendamos del problema sino, más bien, tomarse como un estímulo para intensificar la protección de nuestros bosques y la riqueza que estos albergan.

En años recientes, se están desarrollando en el mundo competitivos mercados emergentes de pago de servicios ambientales basados en la conservación del patrimonio forestal, y nuestro país, mediante la acción de los distintos niveles de gobierno y los actores del desarrollo, está empezando a prepararse convenientemente. Desde el Estado, una primera respuesta es la puesta en marcha del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. Con su aplicación, se conservarán 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución del Perú a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible, coadyuvando, de esta manera, a reducir a cero la tasa de deforestación.

Biodiversidad

El Perú es uno de los diecisiete países megadiversos del mundo. Ostentamos el primer lugar en diversidad de mariposas, con 3700 especies; el segundo lugar en superficie de bosques tropicales en América Latina (después del

Brasil) y cuarto a nivel mundial; el segundo lugar en diversidad de aves, con 1835 especies; el cuarto lugar en especies de anfibios, con 538; el quinto lugar en diversidad de reptiles, con 421 especies. 84 de las 104 zonas de vida del planeta se encuentran en el Perú. Lamentablemente, al 2004 se categorizaron las siguientes especies amenazadas de fauna silvestre: 65 mamíferos, 172 aves, 26 reptiles y 38 anfibios, y al año 2006, las siguientes especies amenazadas de flora silvestre: 404 de la familia Pteridofitas, gimnospermas y angiospermas, 332 de la familia Orchidaceae y 41 de la familia Cactaceae.

Nuestro país posee una alta diversidad genética (variación de los genes dentro de las plantas, animales y microorganismos), siendo uno de los centros mundiales más importantes de recursos genéticos. Una de las estrategias para la conservación de la diversidad biológica in situ consiste en el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP). El Reglamento de la Ley 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, precisa que las zonas de agrobiodiversidad “orientadas a la conservación y uso sostenible de especies nativas cultivadas por parte de pueblos indígenas, no se pueden destinar para fines distintos a los de conservación de dichas especies y el mantenimiento de las culturas indígenas”; mecanismo importante de conservación in situ de la agrobiodiversidad.

En los últimos diez años, el biocomercio ha registrado un importante crecimiento en el Perú. En 2009 las exportaciones de productos nativos alcanzaron un valor de US\$ 153.8 millones. El biocomercio genera oportunidades complementarias de negocios para los pobladores locales y conserva los ecosistemas. A febrero del 2010, el sector biocomercio comercializa 41 productos basados en especies nativas de flora y fauna silvestre.

El Plan Nacional de Desarrollo Acuícola constituye un importante avance y se orienta principalmente a incrementar la calidad, la productividad y el volumen de producción acuícola comercializado a nivel nacional e internacional. En el 2008, la producción acuícola superó las 43,000 toneladas, experimentándose un crecimiento notable a partir del 2002, particularmente los cultivos industriales de concha de abanico, langostinos y truchas, aunque la producción de tilapia y de peces amazónicos también creció durante este período, pero en menor proporción.

Recursos hidrobiológicos

La riqueza pesquera marina del Perú es enorme en el ambiente marino y también en el continental. No obstante, se explotan básicamente los recursos hidrobiológicos marinos tanto para el consumo humano como para la producción de harina y aceite de pescado. Asimismo, existe un gran potencial para la acuicultura en aguas continentales, especialmente en la región amazónica. Sin embargo, el inadecuado manejo de los recursos pesqueros en esta última y la creciente demanda por sus productos en las ciudades han puesto en peligro la sostenibilidad de dicha actividad.

El principal recurso pesquero es la anchoveta, que se encuentra en plena explotación; la merluza está en recuperación, y el calamar gigante o pota presenta periodos de alta y baja disponibilidad cerca de la costa peruana. Uno de los mayores problemas que enfrenta el sector pesquero es la sobrecapacidad, impulsada por el continuo crecimiento de la flota y del número de plantas procesadoras. La fuerte demanda por los productos provenientes de la pesca tradicional y no tradicional ha contribuido a este proceso. Frente a este problema, se ha empezado a aplicar un sistema de cuotas individuales de pesca para la anchoveta, a fin de adecuar la capacidad de pesca y transformación a la disponibilidad real del recurso.

La acuicultura se caracteriza por un limitado y focalizado desarrollo comercial de la actividad, basada principalmente en el cultivo de trucha, tilapia, concha de abanico y langostino. Lamentablemente, no hay una efectiva integración entre las pequeñas y medianas empresas, hecho que impide la estandarización de la producción y un mercadeo eficaz. Ello hace necesario establecer políticas que estimulen el desarrollo de esta actividad, que está llamada a contribuir con la provisión de fuentes de proteína para la población en general y especialmente para la de bajos recursos económicos, así como a dar sostenibilidad a actividades basadas en las demandas del mercado internacional.

6.2. GESTIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL

A medida que las actividades económicas se han ido expandiendo y las ciudades creciendo, los conocimientos y prácticas tradicionales se han ido perdiendo o volviéndose marginales porque no se ha invertido en ciencia y tecnología orientada a la mejor gestión del ambiente. En ese contexto, los problemas ambientales del aire, agua, suelos y la disposición inadecuada de residuos sólidos y otros se han ido incrementando. Por otro lado, el monitoreo de la calidad ambiental es en muchos casos insuficiente, dado que instituciones como el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) no cuentan con los recursos necesarios.

A continuación los principales problemas de la calidad ambiental:

Calidad del aire

La contaminación del aire es uno de los mayores problemas ambientales en el Perú. Su principal fuente son las emisiones vehiculares, pero también por emisiones industriales. El incremento desmedido del parque automotor con vehículos usados y el caótico sistema de transporte público imperante son las causas fundamentales de la contaminación del aire en las ciudades. Lamentablemente, con la libre importación de vehículos usados a partir de 1992, en su mayoría impulsados con diesel, se generó un parque automotor obsoleto y no sometido a revisiones técnicas, creándose una situación grave del transporte masivo. Asimismo, hay sectores productivos (muchos de ellos extractivos) y de servicios que debido a la quema de combustibles fósiles, principalmente diesel y petróleo residual, afectan la calidad del aire no sólo urbano sino rural. La introducción reciente del gas natural vehicular ha mejorado la situación.

Las trece ciudades de atención prioritaria debido a problemas de contaminación del aire: son: Arequipa, Cerro de Pasco, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huancayo, Ilo, Iquitos, La Oroya, Lima-Callao, Pisco, Piura y Trujillo. Ejemplos de los altos niveles de contaminación del aire por materia particulada son Lima y Callao, con valores ubicados por encima del estándar de calidad ambiental (ECA).

Otro problema de salud ambiental considerable es la contaminación del aire intradomiciliario en las zonas rurales, debido a que una gran parte de los hogares en este ámbito utiliza leña, bosta y plásticos como insumo energético para cocinar y calentar las casas que suelen carecer de una ventilación adecuada. Los efectos de los gases contaminantes se dejan sentir en el aumento del número de infecciones respiratorias agudas, particularmente en niños menores de 5 años, grupo de población en el que se ha registrado más de 3,7 millones de casos en 2007.

Con el fin de conocer el comportamiento del clima, la cuantificación y evaluación de la disponibilidad hídrica y la contaminación atmosférica, actualmente el país cuenta con una Red de Observación del Clima y del Ambiente con más de 700 estaciones hidrometeorológicas ambientales administradas por el SENAMHI. Sin embargo, resulta necesario integrar otras redes de observación (públicas y privadas), así como fortalecer y ampliar la red existente, considerando nuestra compleja geografía, la variabilidad y el cambio climático.

Calidad del agua

Los principales problemas son: el vertimiento de aguas residuales no tratadas adecuadamente, que pueden ser domésticas o provenientes de actividades productivas; la disposición inadecuada de residuos sólidos en los cursos de agua; la existencia de pasivos ambientales mineros; y la degradación del ecosistema por pérdida de cobertura vegetal u otros motivos. En el Perú solo se trata el 22% de los desagües urbanos, nivel sumamente bajo en comparación con Brasil y Chile. A la contaminación por aguas residuales se suma la contaminación proveniente de las actividades mineras, principalmente las informales; la contaminación por actividades industriales, por residuos sólidos, y también en las zonas costeras por las emisiones de la industria pesquera. Recientemente, el MINAM ha emitido normas que fijan estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles para los efluentes, pero aún se requiere fortalecer los mecanismos de fiscalización.

Los principales problemas de contaminación del agua de mar se evidencian en la presencia de coliformes, aceites y grasas, cuyos mayores valores se han registrado en las bahías del Callao, Chimbote, Chancay y Végueta.

El MINAM ha establecido también la rehabilitación de siete cuencas: la del Mantaro, que recorre los departamentos de Pasco, Junín, Huancavelica y Ayacucho; la cuenca del Titicaca; la cuenca del Chili, ubicada en la parte occidental de la cordillera de los Andes; la del río Rímac; la Bahía del Ferrol (Chimbote); la cuenca de Puyango (Tumbes); y una cuenca de Tacna. Sólo en las cinco primeras cuencas mencionadas se vierten anualmente 588'808,656 metros cúbicos de aguas residuales y 3'290,000 toneladas métricas de residuos sólidos.

Residuos sólidos

Actualmente la contaminación por residuos sólidos es alarmante, y se explica por factores como el crecimiento de la población (con hábitos de consumo inadecuados y educación ambiental precaria), los procesos migratorios desordenados, los flujos comerciales insostenibles y el inadecuado manejo de los residuos por la mayoría de municipalidades. El contacto directo o indirecto (vectores y animales callejeros) de la población con estos residuos representa un grave problema sanitario.

A nivel nacional, en 2007 se generó un total de 10'972,233 toneladas de residuos sólidos en el ámbito municipal. De estas, sólo un 19,3% fue dispuesto apropiadamente en rellenos sanitarios autorizados, ubicados en la Región Lima, Callao y en los distritos de Carhuaz, Independencia, Tarma, Concepción, Urubamba y Calca. En el país, la oferta de servicios de disposición final de residuos sólidos es muy limitada: solo existen nueve rellenos sanitarios y un botadero controlado. La mitad de estos se encuentran ubicados en la Región Lima y el resto en las regiones Ancash, Junín y Cusco, observándose una deficiencia en las demás regiones.

La Ley General de Residuos Sólidos estableció como principal instrumento para la adecuada gestión y manejo de residuos el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS), el cual debería ser formulado por las municipalidades. De las 195 municipalidades provinciales del país, solo el 26% cuenta con PIGARS aprobado, el 5% se encuentra en proceso de elaboración y el 69% no cuenta con este instrumento. Por otro lado, se aprecia una significativa disminución en los costos del servicio de disposición final de residuos sólidos municipales, cuyo nivel en el 2007 se redujo a 10,40 nuevos soles/tonelada, en promedio.

Pasivos ambientales

Son muchas las actividades que han originado pasivos ambientales en el país, entre ellas la minería, la industria manufacturera, la extracción de hidrocarburos, la pesca, la agricultura y los residuos municipales. Entre los principales, la minería originó pasivos con excavaciones abiertas y socavones abandonados, relaveras sujetas a erosión, depósitos de residuos sólidos industriales, deforestación y eliminación de cobertura vegetal, disposición de sustancias tóxicas y movimiento de tierras. Uno de los grandes problemas que resultan de estos pasivos ambientales es la generación de drenaje ácido. Por su parte, la extracción de hidrocarburos generó pasivos por el derrame en el ambiente, el rebalse de pozas de sedimentación con agua salada en la selva, la rotura de tuberías, los pozos mal sellados y el movimiento de tierras. En el Perú, el sector Energía y Minas es el único que cuenta con un instrumento legal e información oficial sobre los pasivos ambientales.

A este respecto, el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) reporta que existen 2,103 pasivos ambientales mineros al 2007, de los cuales 223 están abandonados y 1880 están inactivos. De la totalidad de estos pasivos 1,273 (más del 60%) se encuentran en Cajamarca.

Cambio climático

Según estudios internacionales, el Perú es uno de los países con mayor vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático. Entre las principales razones de tan preocupante situación se tiene que el 90% de la población vive en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas; un gran porcentaje se dedica a la agricultura, la pesca y otras labores que son afectadas directamente por el clima; existe un alto porcentaje de pobreza y extrema pobreza, con pocas posibilidades de adaptación; se cuenta con más del 70% de glaciares tropicales del mundo y la mayor parte de la energía se genera a partir de centrales hidroeléctricas.

Debido a la gran variedad de regiones naturales y de factores geográficos presentes, es de esperar que el cambio climático se exprese diferenciadamente. Habrá zonas en las que aumente la temperatura o las lluvias y otras en las que disminuya. El cambio climático puede traer serias consecuencias económicas para el país y posiblemente afectará más a la población más pobre. Para citar un ejemplo, el fenómeno de El Niño, que ocasionó grandes pérdidas en infraestructura e impactos sobre la producción, representó para el Perú una pérdida de US\$ 3,500 millones en 1998, el equivalente al 4,5% del PBI. Este tipo de fenómenos podrían ser más frecuentes e intensos en el futuro debido al cambio climático.

Según el Inventario Nacional Integrado de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del Perú, las emisiones de GEI del país subieron de 98,8 millones de toneladas de CO₂ equivalente (incluye CO₂, metano y óxido nitroso) en el año 1994, hasta 120,02 millones de toneladas de CO₂ equivalente en el año 2000. La principal fuente de emisiones es la deforestación, que genera 110 millones de toneladas de CO₂. Sin embargo, dado que las emisiones del Perú son muy bajas en comparación con las de los países desarrollados, la mayor prioridad para el país con relación al cambio climático es lograr la adaptación a los efectos del aumento de la temperatura mundial.

Sin embargo, la mitigación no debería dejarse de lado porque genera oportunidades de desarrollo. Así, los proyectos MDL (Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto) y los proyectos REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation) permiten entrar en el mercado mundial de bonos de carbono, cuyos ingresos mejoran la rentabilidad de muchos proyectos.

Actualmente hay varios proyectos MDL en el Perú, la mayoría relacionados con la eficiencia energética y uno con plantaciones forestales. Este último, denominado "Reforestación, producción sostenible y secuestro de carbono en el bosque seco José Ignacio Távara, Piura, Perú", desarrollado por la ONG AIDER, es importante porque es el primer proyecto de captura de carbono en nuestro país y el primero de bosques secos en el mundo. Dicho proyecto comprende un importante componente social que busca mejorar la calidad de vida de más de dos mil familias de la comunidad José Ignacio Távara, abarca una extensión de casi nueve mil hectáreas y ha sido concebido empleando tecnologías fáciles de replicar, lo cual tiene gran relevancia ya que existe un potencial de 3,5 millones de hectáreas sólo en la costa para el desarrollo de proyectos similares.

El costo de la degradación ambiental

La degradación del ambiente representa pérdidas económicas importantes para el país. Un estudio del Banco Mundial del año 2006 estimó que el costo de la degradación ambiental, incluyendo el deterioro de los recursos naturales y los desastres provocados, es de aproximadamente 8,200 millones de nuevos soles anuales, sin contar lo que se deja de ganar por la paralización de procesos productivos y el alejamiento de las inversiones. Este monto representa el 3,9% del PBI anual, que debería deducirse de las tasas de crecimiento experimentadas en los últimos años.

Institucionalidad

Parte del problema ambiental en el Perú es el insuficiente desarrollo de la institucionalidad ambiental y la existencia de diversas oficinas dispersas que no realizan la coordinación necesaria, lo que en la práctica ha impedido el funcionamiento efectivo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. La creación del MINAM representa un impulso sustantivo para lograr una institucionalidad ambiental adecuada. Sin embargo, alcanzar este resultado inevitablemente requerirá tiempo y grandes esfuerzos para poder cumplir con eficacia las funciones que le han sido encomendadas. Uno de sus mayores retos es complementar la regulación ambiental con estándares y límites máximos permisibles, y asegurar la supervisión y fiscalización para hacer efectivo su cumplimiento.

6.3. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS

A. OBJETIVO NACIONAL: CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES Y LA BIODIVERSIDAD CON UN ENFOQUE INTEGRADO Y ECOSISTÉMICO Y UN AMBIENTE QUE PERMITA UNA BUENA CALIDAD DE VIDA PARA LAS PERSONAS Y LA EXISTENCIA DE ECOSISTEMAS SALUDABLES, VIABLES Y FUNCIONALES EN EL LARGO PLAZO

El objetivo es lograr el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, a fin de garantizar su conservación para las generaciones futuras, así como el derecho de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de sus vidas.

El logro de este objetivo requiere de la acción decidida del Estado y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para la regulación del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la calidad ambiental, la creación de incentivos económicos que estimulen una buena gestión ambiental, y el establecimiento de mecanismos eficaces de supervisión y fiscalización ambiental de las empresas. A ello deben agregarse medidas adecuadas para la adaptación del país al cambio climático y el impulso de mecanismos de información y participación ciudadana, así como la educación ambiental en todos los niveles educativos.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Recursos naturales

1. Impulsar la evaluación y la valoración del patrimonio natural e integrarlas en la planificación del desarrollo.
2. Impulsar la gestión integrada de los recursos naturales, la gestión integrada de los recursos hídricos y el ordenamiento territorial.
3. Promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país con eficiencia, equidad y bienestar social, realizando acciones para proteger la biodiversidad, controlar la pérdida de bosques y ecosistemas, garantizar la sostenibilidad de la actividad pesquera, conservar el patrimonio genético nativo y revalorar los conocimientos tradicionales.
4. Fomentar la investigación sobre el patrimonio natural y las prácticas ancestrales de manejo de recursos y la reducción de la vulnerabilidad.
5. Establecer incentivos a la inversión en reforestación, en especial con especies nativas, con miras al aprovechamiento integral de los productos y servicios del bosque.
6. Fortalecer el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, propiciando su adecuada gestión y autosostenimiento.
7. Combatir la tala ilegal, la extracción ilegal de minerales, la caza y pesca ilegales, y otras actividades ilegales que afectan la calidad ambiental.
8. Promover e incentivar la eficiencia en el uso del agua bajo un enfoque de gestión integrada de cuencas, mediante la inversión en infraestructura de almacenamiento, riego tecnificado y reuso de aguas residuales tratadas.
9. Fomentar la adopción de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático por los tres niveles de gobierno, basadas en estudios e investigaciones científicas con un enfoque preventivo.
10. Fomentar la reducción de vulnerabilidades y la gestión de riesgos frente a desastres en el marco del desarrollo sostenible, así como la adaptación para mitigar los efectos negativos y aprovechar las oportunidades que se generan debido a los impactos positivos del fenómeno recurrente El Niño.
11. Proteger los conocimientos tradicionales y el conocimiento científico relacionado con los recursos genéticos.
12. Promover la agricultura orgánica, la agricultura ecológica, la agroforestería y la acuicultura, estableciendo un marco de normas y medidas promocionales que las aproximen a los estándares aceptados internacionalmente.
13. Prevenir, controlar y revertir la desertificación y la degradación de las tierras, y mitigar los efectos de la sequía.
14. Reconocer los aportes a la economía nacional de los servicios ecosistémicos y productos diferentes a la madera.
15. Privilegiar la satisfacción de la demanda interna antes que la exportación de los recursos naturales estratégicos para el desarrollo socioeconómico del país, como los hidrocarburos, el uranio y agua.
16. Incentivar la utilización responsable de la biotecnología y la valoración de los recursos genéticos, protegiendo y conservando las especies nativas.
17. Promover la estimación de las cuentas del patrimonio natural y del ambiente de la nación, así como de metodologías para su elaboración.

Calidad ambiental

1. Proteger el ambiente y sus componentes con enfoque preventivo y recuperar la calidad ambiental, asegurando la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de las personas.
2. Regular la calidad ambiental para asegurar su adecuación a la salud y el desarrollo integral de las personas, así como el equilibrio de los ecosistemas.
3. Fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y locales en materia de residuos sólidos, priorizando su aprovechamiento.
4. Fortalecer el sistema observacional del clima, compuesto por estaciones hidrometeorológicas y ambientales.
5. Fortalecer la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sobre calidad ambiental y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con activa participación ciudadana.
6. Promover la responsabilidad ambiental empresarial en las actividades productivas a través de la prevención, la internalización de costos y la compensación justa de los impactos ambientales y sociales de los megaproyectos.
7. Promover e incentivar la producción limpia, el biocomercio, el uso de energías renovables y nuevas fuentes de energía y el aprovechamiento de las oportunidades económicas y ambientales de los mercados nacionales e internacionales para el desarrollo competitivo y ecoeficiente de las potencialidades del país.
8. Fortalecer los mecanismos de autorización, vigilancia y control en el ciclo de vida de las sustancias químicas y materiales peligrosos.
9. Promover el uso de instrumentos económicos para mejorar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales.
10. Fomentar la educación, la conciencia, la cultura ambiental y el acceso a la información ambiental.
11. Fomentar la participación ciudadana organizada en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible de los diferentes niveles de gobierno.
12. Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, articulando e integrando las acciones ambientales transectoriales en los niveles de gobierno nacional, regional y local.
13. Fortalecer a las entidades públicas con competencias ambientales en los tres niveles de gobierno para el ejercicio efectivo y eficiente de sus funciones.
14. Promover la ecoeficiencia en la gestión ambiental de las entidades públicas y privadas.
15. Asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales del Perú en materia ambiental.

C. PRIORIDADES

1. Aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales.
2. Mejorar la calidad ambiental (aire, agua y suelo).
3. Asegurar la disponibilidad suficiente de agua en todo el territorio.
4. Adaptación del país al cambio climático.
5. Implementar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, INDICADORES, METAS Y ACCIONES ESTRATEGICAS

Objetivo específico 1: Recursos naturales y diversidad biológica conservados y aprovechados de manera sostenible, con participación y beneficio de las poblaciones locales

Objetivo específico 2: Calidad ambiental mejorada y gestionada con enfoque integral en el ámbito nacional.

Objetivo específico 3: Manejo integrado y eficiente del agua y las cuencas a nivel nacional

Objetivo específico 4: Población y sistemas productivos vulnerables adaptados al cambio climático

Objetivo específico 4: Población y sistemas productivos vulnerables adaptados al cambio climático

Objetivo específico 5: Sistema Nacional de Gestión Ambiental implementado en los tres niveles de gobierno, con activa participación ciudadana

E. PROGRAMAS ESTRATEGICOS

- 1 Programa Inventario y valoración de recursos naturales a nivel nacional
- 2 Programa Zonificación ecológica económica
- 3 Programa nacional de conservación de bosques para la mitigación del cambio climático
- 4 Programa de conservación de diversidad biológica y su aprovechamiento sostenible
- 5 Programa de manejo integrado de las zonas marino-costeras

- 6 Programa Manejo integrado de cuencas hidrográficas
- 7 Programa Plan de rehabilitación ambiental de cuencas prioritarias
- 8 Programa de cuentas nacionales ambientales
- 9 Programa Plan para limpiar el aire
- 10 Programa de prevención y adaptación al cambio climático
- 11 Programa Monitoreo y vigilancia para la gestión sostenible de la calidad ambiental
- 12 Programa Estrategia nacional de aplicación del enfoque ambiental "Instituciones educativas para el desarrollo sostenible"
- 13 Programa de desarrollo de sistemas de gestión de residuos sólidos en zonas prioritarias
- 14 Programa Gestión ambiental prioritaria
- 15 Programa Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres

ANÁLISIS DE CONTINGENCIA

Por su propia naturaleza de instrumento de gestión para la acción futura, los planes deben efectuar una previsión sobre el contexto en el cual se ejecutarán las políticas, acciones y proyectos que contienen. Por ello, la incertidumbre es un elemento siempre presente en el planeamiento, frente a lo cual se requiere considerar medidas de contingencia para atender la posibilidad de un desarrollo desfavorable en alguno de los factores críticos del entorno.

Con tal propósito se han identificado cuatro factores, cuyo desarrollo adverso podría afectar la ejecución del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Estos factores son: la evolución de la economía mundial y de la crisis actual; la evolución de los conflictos sociales y su impacto sobre la gobernabilidad; el desarrollo del narcotráfico y de su capacidad corruptiva del Estado; y el desenvolvimiento del cambio climático y sus efectos sobre la disponibilidad de agua en el Perú.

A partir de la identificación de estos cuatro factores, se describe su comportamiento en un escenario normal o probable, y también en un escenario desfavorable. El escenario normal representa la situación supuesta como contexto esperado durante la ejecución del Plan Bicentenario. Es bajo dicho contexto que el Plan incluye los objetivos, políticas y acciones propuestas. En cambio, el escenario desfavorable representa una situación menos probable que el escenario normal, pero siempre posible de ocurrir, en cuyo caso se requiere determinar las medidas de contingencia para superar o atenuar sus consecuencias.

El análisis de contingencia incluye una nota adicional sobre la posibilidad de un cambio extremo de la política económica, el cual, sin embargo, no es un factor del entorno sino uno interno, que depende de la orientación política del gobierno nacional.

A continuación se describe los escenarios identificados:

1 ESCENARIO CONTINGENTE

En este escenario, los factores críticos analizados tendrían un comportamiento menos favorable que en el caso del escenario normal, aunque también menos probable. Sobre esa base se plantea las medidas de contingencia que serían necesarias para enfrentar los problemas que puedan surgir.

Situación económica internacional y evolución de la crisis

Se considera que la crisis económica mundial se prolongaría más allá del año 2010 y, en consecuencia, el Perú sufriría una caída de sus ingresos de exportación, en particular debido a la baja de los precios de los minerales. Ello ocasionaría un menor crecimiento del PBI, menores niveles de inversión privada tanto nacional como extranjera, y reduciría los ingresos fiscales, lo que redundaría en una menor generación de empleo, mayor pobreza y, en general, el deterioro en la calidad de vida de la población.

Frente a este panorama, la política económica debería utilizar los estímulos fiscales como instrumento de reactivación de la demanda interna y de la producción nacional, pero sin comprometer en exceso el equilibrio fiscal ni la capacidad de endeudamiento público. Asimismo, se debería buscar el aprovechamiento máximo de los

acuerdos internacionales de libre comercio para sostener el crecimiento de las exportaciones. De igual manera, se debería mantener una política monetaria y cambiaria conservadora, de forma que se sostenga la estabilidad de los precios y los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

Esto debería estar acompañado de un seguimiento permanente del comportamiento de la economía mundial y del desempeño del sector financiero nacional, a fin de anticiparse a los choques externos o la especulación financiera. La eventualidad de que la crisis económica internacional se extienda por algunos años debería ser enfrentada desde ahora con el apoyo al desarrollo del capital humano, la inversión en infraestructura y la creación de un Centro Nacional de Innovación Tecnológica, que hagan posible mejorar la competitividad de la economía nacional.

Conflictos sociales y gobernabilidad

La elevada intensidad de los conflictos sociales constituye un factor de incertidumbre, cuya agudización indudablemente afectaría las inversiones en el aprovechamiento de nuestros recursos naturales, el desarrollo de nuevas actividades productivas y la expansión de la infraestructura vital para el desarrollo nacional.

En este escenario, los grupos terroristas incrementarían sus actividades y se crearía una situación de violencia, conflicto e inseguridad, con un mayor debilitamiento de la capacidad del Estado para garantizar la gobernabilidad que requiere el desarrollo de las inversiones y la actividad económica. La acción de los grupos violentistas sería capaz de paralizar la mayor parte de los proyectos de inversión más importantes para el país, hecho que podría afectar severamente la inversión nacional y extranjera, y ocasionar la caída de las exportaciones, la restricción de los ingresos fiscales y la desaceleración del crecimiento del PBI y del empleo.

Las medidas para contrarrestar este escenario desfavorable incluyen el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, concertación y negociación, así como la mejor focalización y eficacia de las políticas de compensación social. Esto supone también el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Estado para prevenir y manejar adecuadamente las situaciones conflictivas, y para incrementar su eficacia en la gestión pública y el mantenimiento del orden público, dentro de un marco de respeto de los derechos de las personas y de la ley.

Narcotráfico y corrupción en el Estado

Un escenario desfavorable en este aspecto incluye la posibilidad del incremento de esta actividad delictiva, con el establecimiento de “zonas liberadas” controladas por el narcotráfico. Actualmente ya se observa un significativo crecimiento de la violencia criminal, pero en el escenario desfavorable la situación sería más grave, con una mayor operación de los narcotraficantes en las ciudades y con capacidad de influir en las autoridades públicas sobre la base de una corrupción generalizada. El incremento del poder del narcotráfico se sumaría a los problemas de conflictividad social y generaría una situación de inseguridad generalizada, muy negativa para el clima que requieren los inversionistas nacionales y extranjeros para llevar adelante sus actividades en el país.

Una situación de este tipo afectaría severamente la imagen del Perú en el ámbito internacional y nuestras relaciones con los países vecinos, ahuyentando posibles nuevas inversiones. La violencia criminal se extendería también al interior del país, con efectos corrosivos sobre la cohesión social y las capacidades para el desarrollo, incluyendo la inevitable fuga de talentos.

Enfrentar este escenario negativo requeriría enfatizar la cooperación con los países afectados por el consumo de drogas, a fin de incrementar los recursos financieros destinados a combatir el narcotráfico y capacitar y entrenar a las fuerzas del orden en el uso de tecnologías modernas que aumenten la efectividad de las fuerzas de campo. Asimismo, se debería fortalecer el sistema anticorrupción del Estado con acciones como la creación de un centro de información anticorrupción, el fortalecimiento de los servicios de inteligencia en la Contraloría y el mejoramiento de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas. Igualmente, se debería ampliar los programas de sustitución del cultivo de coca y atender las necesidades básicas de la población involucrada en cultivos ilícitos, para mejorar sus condiciones de vida. La construcción de los ejes interoceánicos puede contribuir a esta finalidad en la medida en que hace posible llevar un mayor desarrollo económico a sus zonas de influencia.

Cambio climático y disponibilidad de agua

Algunos afirman que actualmente el Perú ya está sufriendo las consecuencias del cambio climático, lo que implica que los problemas podrían ser mucho más graves en los próximos años. En este escenario desfavorable, el recurso hídrico se haría más escaso en la costa y partes de la sierra, ocasionando escasez de agua para el riego agrícola, la generación de energía hidráulica e incluso el abastecimiento de agua potable en algunas ciudades.

La escasez de agua provocaría importantes pérdidas de producción agrícola, crearía nuevos conflictos por el recurso en algunos lugares y agudizaría los ya existentes. En las ciudades, la escasez de agua podría generar problemas de salubridad, y también se podría producir una crisis energética grave debido al elevado porcentaje de energía eléctrica que proviene de fuentes hidráulicas.

Frente a este panorama, el uso eficiente del agua constituye la principal medida a adoptar. En el caso de la agricultura, habría que intensificar las acciones para generalizar el riego tecnificado, el cambio hacia cultivos de menor requerimiento hídrico y la introducción de incentivos económicos para lograr el uso eficiente del agua de riego, así como también la construcción de reservorios para almacenar agua en las épocas de lluvia. En las ciudades, se debería adoptar medidas para optimizar los sistemas de agua potable, reducir las pérdidas de agua, masificar la medición del consumo y el pago del servicio en función a este, racionalizar las tarifas para desalentar los consumos dispendiosos, y generalizar el tratamiento y reuso de las aguas servidas.

Respecto de la posibilidad de una crisis energética por la escasez de agua, debería impulsarse la construcción de centrales hidroeléctricas en la vertiente oriental de los Andes, así como la inversión en energías no convencionales como la eólica y la nuclear.

Si la escasez de agua fuese mucho más severa, se tendría que recurrir también a la construcción de obras de trasvase desde la vertiente oriental hacia la cuenca del Pacífico y el aprovechamiento de los acuíferos andinos mediante galerías filtrantes, previa realización de los correspondientes estudios hidrogeológicos. Estas obras requieren de grandes inversiones y, por lo tanto, deberían realizarse de manera ordenada y gradual a fin de dosificar los escasos recursos disponibles, particularmente en la situación de crisis económica que se prevé para este escenario.

Con el propósito de reducir la incertidumbre respecto de los efectos de la variabilidad climática y el calentamiento global en el país, es importante también continuar la construcción de modelos climáticos específicos para el Perú que permitan tener indicios más certeros sobre la velocidad y magnitud de los cambios futuros en cada región, y al mismo tiempo efectuar un adecuado monitoreo del clima de manera que sea posible adoptar las medidas preventivas con la suficiente anticipación.

Factor adicional: Discontinuidad en el manejo de las variables macroeconómicas del país

Un factor crítico adicional en la ejecución del Plan Bicentenario es la continuidad de las políticas de Estado. Un cambio drástico en el manejo macroeconómico del país, que descuide los equilibrios en las cuentas fiscales, en la política monetaria y en el balance externo, podría ocasionar el debilitamiento e incluso el cese del crecimiento económico. Esto afectaría el atractivo del país para la inversión extranjera y las posibilidades de incremento del empleo y reducción de la pobreza.

En este caso no habría contramedidas posibles, porque el Estado mismo sería la fuente del problema. La posibilidad de este escenario destaca la importancia de lograr el compromiso de todas las fuerzas políticas y sociales para mantener políticas de Estado que, sin excluir la posibilidad de énfasis y matices distintos en cada periodo gubernamental, se apliquen de manera permanente a fin de darle una dirección clara y continuidad a la estrategia de desarrollo nacional.

Tiene particular relevancia lograr una aprobación participativa y consensuada del Plan Bicentenario, de tal manera que toda la sociedad, y en especial los actores políticos capaces de constituirse en gobierno, se sientan comprometidos con sus políticas y con el logro de sus objetivos y metas.