



ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

**CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APROBADAS EN EL ACUERDO
NACIONAL. PERÍODO 2005 – 2023**

Línea de investigación:

Gobernabilidad, derechos humanos e inclusión social

Tesis para optar el Grado Académico de Maestro en Gestión de Políticas
Públicas

Autor

Orrillo Alayo, Vladimir Camilo

Asesora

Vigil Ruiz, Vanessa Anthuanet

ORCID: 0000-0003-0854-3205

Jurado

Salazar Vargas, Lucy María

Calcina Romero, Luis Andrés

Bautista Rojas, Renatto Josephe

Lima - Perú

2025

CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APROBADAS EN EL ACUERDO NACIONAL. PERÍODO 2005 – 2023

INFORME DE ORIGINALIDAD

28%

INDICE DE SIMILITUD

27%

FUENTES DE INTERNET

14%

PUBLICACIONES

7%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

busquedas.elperuano.pe

Fuente de Internet

3%

2

docplayer.es

Fuente de Internet

2%

3

www.acuerdonacional.gob.pe

Fuente de Internet

2%

4

ww3.vivienda.gob.pe

Fuente de Internet

1%

5

www.congreso.gob.pe

Fuente de Internet

1%

6

www.defensoria.gob.pe

Fuente de Internet

1%

7

hdl.handle.net

Fuente de Internet

1%

8

cdn.www.gob.pe

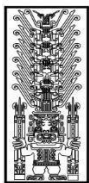
Fuente de Internet

1%

9

repositorio.unfv.edu.pe

Fuente de Internet



Universidad Nacional
Federico Villarreal

VRIN | VICERRECTORADO
DE INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APROBADAS EN EL ACUERDO NACIONAL. PERÍODO 2005 – 2023

Línea de Investigación

Gobernabilidad, Derechos Humanos e Inclusión Social

Tesis para optar el Grado Académico de Maestro en Gestión de
Políticas Públicas

Autor

Orrillo Alayo, Vladimir Camilo

Asesora

Vigil Ruiz, Vanessa Anthuanet

ORCID: 0000-0003-0854-3205

Jurado

Salazar Vargas, Lucy María

Calcina Romero, Luis Andrés

Bautista Rojas, Renatto Josephe

Lima- Perú

2025

Dedicatoria:

Dedico esta Tesis a toda mi familia.

Para mis mamás (Rosa y Sabina), papá Oscar, hermanos y tíos por su comprensión y ayuda en momentos difíciles. Me han enseñado a encarar las adversidades sin perder nunca la dignidad, ni desfallecer en el intento. Me han dado todo lo que soy como persona, mis valores, principios, perseverancia, empeño y todo ello con una gran dosis de amor y sin pedir nunca nada a cambio.

Nunca podré estar lo suficientemente agradecido.

Para mi señora y mis hijos, Sebastián y Aiko. Que son lo mejor que me ha pasado y han venido a este mundo para darme el impulso para realizar esta Maestría.

A todos ellos, Muchas gracias de todo corazón.

Agradecimiento:

Dedico esta Tesis a aquellas personas que han contribuido de manera directa o indirecta, en su elaboración ya sea con un consejo, palabras de aliento o información necesaria para la misma.

A todos ellos, gracias totales.

INDICE DE CONTENIDOS

Resumen	VIII
Abstract.....	IX
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Planteamiento del Problema.....	1
1.2. Descripción del problema.....	2
1.3. Formulación del problema	7
1.3.1. Problema general.....	7
1.3.2. Problemas específicos.....	7
1.4. Antecedentes... ..	7
1.4.1. Antecedentes internacionales	7
1.4.2. Antecedentes nacionales.....	9
1.5. Justificación de la investigación	11
1.6. Limitaciones de la investigación.....	13
1.7. Objetivos de la investigación	13
1.7.1. Objetivo general	13
1.7.2. Objetivos específicos	14
1.8. Hipótesis.....	14
1.8.1. Hipótesis genera.....	14
1.8.2. Hipótesis específicas	14
II. MARCO TEÓRICO.....	15
2.1. Marco conceptual	15
2.1.1. El Estado y sus fines.....	15
2.1.1.1. Concepto de Estado	15
2.1.1.2. Fines del Estado	17
2.1.2. Institucionalidad	23
2.1.3. Gobernanza	30
2.1.4. Brechas sociales en el Perú	37
2.1.4.1. Las brechas de pobreza	38
2.1.4.2. Las brechas de igualdad.....	40

2.1.4.3. Las brechas en salud.....	42
2.1.4.4. Las brechas en educación	45
2.1.5. El Acuerdo Nacional... ..	50
2.1.6. Las políticas públicas.....	67
2.2. Definición de términos básicos.....	69
III. MÉTODO.....	71
3.1. Tipo de la investigación	71
3.2. Población y muestra.....	71
3.3. Operacionalización de variables... ..	72
3.4. Instrumentos.....	72
3.5. Procedimientos	72
3.6. Análisis de datos	73
3.7. Consideraciones éticas.....	73
IV. RESULTADOS... ..	74
4.1. Informes de la Defensoría del Pueblo.....	74
4.1.1. Informe Defensorial N° 183. Diciembre de 2019	74
4.1.2. Informe Defensorial N° 002-2019 DP/AMASDPPI/PPI.....	75
4.1.3. Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/ADM.....	77
4.1.4. Informe Especial N° 007-2020-DP La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19.....	78
4.1.5. Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso (2019)... ..	80
4.1.6. Informe N° 186. Lima. Balance sobre la política pública contra la Violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020).....	81
4.1.7. Informe de Adjuntía N° 027-2020-DP/ADM. Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar	84
4.1.8. Serie Informes Especiales N° 009-2021-DP. Informe sobre la supervisión de la atención integral en niñas y adolescentes embarazadas producto de	

violación sexual, en establecimientos de salud	86
4.2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2021) NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL PERÚ. Análisis de su situación al 2020	87
4.3. Los Planes Nacionales... ..	89
4.4. Cumplimiento de Políticas.....	92
V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	111
VI. CONCLUSIONES.....	125
VII. RECOMENDACIONES	128
VIII. REFERENCIAS.....	130
IX. ANEXO	144
Anexo A: Matriz de Consistencia	144

ÍNDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1 Perú: Conflictos sociales, según principal competencia del gobierno, julio 2023 (número de casos)</i>	35
<i>Tabla 2 Educación Inicial</i>	45
<i>Tabla 3 Educación Primaria</i>	46
<i>Tabla 4 Educación Secundaria</i>	46
<i>Tabla 5 Educación Básica Alternativa</i>	46
<i>Tabla 6 Educación Básica Especial – CEBE</i>	47
<i>Tabla 7 Educación Básica Especial. Programa de Intervención Temprana PRITE</i>	47
<i>Tabla 8 Educación Superior Artística</i>	48
<i>Tabla 9 Educación Superior Pedagógica</i>	48
<i>Tabla 10 Educación Superior Tecnológica</i>	48
<i>Tabla 11 Formación Técnico Productiva (CETPRO).</i>	49
<i>Tabla 12 Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023...</i>	64
<i>Tabla 13 Población de estudio</i>	71
<i>Tabla 14 Mujeres autoidentificadas según lengua materna</i>	76
<i>Tabla 15 Distribución de los casos de violencia con las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el hogar</i>	79
<i>Tabla 16: Cooperación Técnica Internacional – Año 2017</i>	97
<i>Tabla 17 Intervenciones para atención educativa para la población de ámbitos rurales</i>	100
<i>Tabla 18 Crecimiento del PBI del sector o subsector – Año 2018</i>	103
<i>Tabla 19 Intervenciones a favor de los productores – Año 2018</i>	104
<i>Tabla 20 Obras de electrificación ejecutadas el año 2018</i>	104
<i>Tabla 21 Acciones en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas</i>	105

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1: Mujeres autoidentificadas según lengua materna.....</i>	<i>76</i>
<i>Figura 2: Distribución de los casos de violencia con las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el hogar.....</i>	<i>79</i>
<i>Figura 3: Cooperación Técnica Internacional – Año 2017.....</i>	<i>98</i>
<i>Figura 4: Crecimiento del PBI del sector o subsector – Año 2018.....</i>	<i>103</i>

Resumen

La presente investigación tuvo como objetivo determinar el nivel de cumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional, es un estudio de tipo básico, cualitativo, descriptivo, no experimental en el que se utilizó como instrumentos el análisis documental y la ficha de investigación, siendo los procedimientos la recopilación, sistematización y categorización de fuentes, la clasificación documentaria, el análisis documental, el fichaje de fuentes bibliográficas, la elaboración de bases teóricas y el análisis lógico de la información recopilada. Como resultado se presentan ocho informes de la Defensoría del Pueblo; un informe de Unicef; tres Planes Nacionales e informes de CEPLAN, concluyéndose que el balance de cumplimiento de las políticas públicas es que no se ha fortalecido el régimen democrático, habiéndose, por el contrario, debilitado frente a una especie de dictadura del Congreso de la República. Asimismo, la vida política no ha sido democratizada y respecto a los partidos políticos, estos han sido reforzados en detrimento de la participación de sus afiliados; los conflictos sociales han aumentado y se ha llegado a situaciones de violencia en las que las fuerzas del orden han provocado la muerte de muchos ciudadanos sin que se haya procesado a los responsables; la gestión pública ha perdido transparencia y lo que la opinión pública llega a conocer son actos ilícitos a través de la prensa.

Palabras clave: Políticas públicas, Acuerdo Nacional, diálogo, bienestar general, proceso democrático.

Abstract

The objective of this research was to determine the level of compliance with public policies, during the Period 2005 - 2023, approved in the National Agreement, which is a basic, qualitative, descriptive, non-experimental study in which it was used as The instruments are documentary analysis and the research sheet, the procedures being the compilation, systematization and categorization of sources, documentary classification, documentary analysis, recording of bibliographic sources, the development of theoretical bases and the logical analysis of the information collected. As a result, eight reports from the Ombudsman's Office are presented; a Unicef report; three National Plans and CEPLAN reports, concluding that the balance of compliance with public policies is that the democratic regime has not been strengthened, having, on the contrary, weakened in the face of a kind of dictatorship of the Congress of the Republic. Likewise, political life has not been democratized and with respect to political parties, they have been reinforced to the detriment of the participation of their members; Social conflicts have increased and situations of violence have arisen in which law enforcement forces have caused the death of many citizens without those responsible being prosecuted; Public management has lost transparency and what public opinion comes to know are illegal acts through the press.

Keywords: Public policies, National Agreement, dialogue, general well-being, democratic process.

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Planteamiento del Problema

La Secretaría del Acuerdo Nacional (2020), caracteriza al Acuerdo Nacional como aquel compromiso del gobierno con los actores de la sociedad civil, los partidos políticos, las organizaciones representativas de la sociedad civil como agentes económicos, organizaciones sociales, culturales, religiosas y sindicales y el propio gobierno.

El mismo órgano (2014) define el Acuerdo Nacional como las políticas de Estado que fueron diseñadas y aprobadas a partir del diálogo y los consensos producto de éste orientados al desarrollo sostenible, mediante la aplicación de cambios económicos, políticos y sociales para el logro del bienestar general en un proceso democrático.

Inicialmente, en el Acuerdo Nacional del año 2002, se abrió un espacio de diálogo y de concertación, se compartió una visión de futuro para el desarrollo democrático del país considerando 29 políticas contempladas para el cumplimiento de cuatro grupos de objetivos: “a) Democracia y Estado de Derecho; b) Equidad y Justicia Social; c) Competitividad del País; y d) Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado” (p. 5), correspondiendo al Foro del Acuerdo Nacional el rol de velar por su cumplimiento.

El 19 de marzo de 2018, el Poder Ejecutivo dio el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM mediante el cual se aprobó el reglamento de las Políticas Nacionales, siendo su ámbito de aplicación los órganos del Poder Ejecutivo, los gobiernos subnacionales, las universidades públicas, las mancomunidades regionales y municipales y demás entidades públicas incluidas en el cumplimiento de dichas políticas.

Como puede apreciarse, las disposiciones descritas comprometen el papel del Gobierno Nacional, los gobiernos subnacionales y demás entidades públicas, pero también es importante destacar el papel que le corresponde al Poder Legislativo en la emisión de disposiciones legales orientadas al cumplimiento de las políticas públicas, teniendo en cuenta que en el Acuerdo Nacional participaron los partidos políticos que, eventualmente llegaron a la representación nacional a través de las elecciones generales.

1.2. Descripción del problema

Aristóteles (1988) considera que el bien es el fin de toda ciencia y arte, considerando a la política como la ciencia suprema cuyo fin es la justicia como igualdad, es decir, la utilidad general.

Weber (2006) en su obra *Política y Ciencia* (1919), define la política como “la dirección, o la influencia sobre esa dirección, de una agrupación política, o sea, en la actualidad, de un Estado” (p. 4).

Hannah Arendt (1950), por su parte, sostiene que la política se encuentra basada en la *pluralidad de los hombres*, siendo el mérito de su concepción, la consideración de que ésta se refiere a la unidad de la diversidad caótica entre los hombres.

Es de verse que el concepto de política, de acuerdo a los autores citados, se vincula a la justicia, la igualdad entre la diferencia y a la búsqueda del bien común.

Próximo al concepto de política interesa delinear el significado del término *público* con la finalidad de arribar a lo que se entiende por políticas públicas. En ese sentido, es preciso puntualizar que dicho término ha ido evolucionando puesto que se relaciona con diferentes ámbitos, tal como señala Parsons (2007), para quien lo público hace referencia y comprende toda actividad que precisa ser regulada mediante la intervención del Estado o de la sociedad, o cuando menos, adoptar medidas de orden general.

La vinculación de ambos conceptos, la política y lo público, dio origen al enfoque de las políticas públicas cuyo desarrollo no fue pacífico, sino que encontró detractores en los partidarios del libre mercado que postulaban la reducción del Estado. Las políticas públicas deben su desarrollo a la teoría de la burocracia y de la administración pública como medio de conciliar los intereses del Estado y de los privados.

PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario (2006) definen políticas públicas, como un impulso de orden colectivo que transforma la realidad con una orientación estratégica, imbuida de una energía que debe ser regulada y llevada a cabo en forma sistemática, para afrontar las necesidades, interpretando el imaginario de los grupos sociales, integrando los elementos fragmentados, ejecutando las acciones de manera dinámica y construyendo una red con visión de futuro.

Como se ha señalado en el numeral precedente, en el Perú, a partir del año 2002, se inició un proceso de compromisos compartidos a fin de implementar las políticas públicas necesarias para el desarrollo nacional. Habiendo transcurrido 21 años del inicio del Acuerdo Nacional, es preciso realizar una evaluación del cumplimiento de las políticas nacionales a fin de apreciar qué se ha logrado en reconocimiento de los derechos fundamentales y desarrollo del país.

Existen diversos informes y publicaciones que nos dan una aproximación bastante clara y fundamentada de la realidad acerca de la aplicación de las políticas públicas y los logros obtenidos. Así, tenemos:

La Defensoría del Pueblo (2021), en su informe sobre la violencia contra las mujeres, que se inscribe en la *Sétima Política de Estado*, referida a la eliminación de violencia fortaleciendo la actitud cívica y la seguridad de los ciudadanos, estima que, si bien existe un amplio marco normativo y políticas públicas sobre la materia, la forma de éstas no está adecuadamente articulada

ni implementada, a lo que se agrega la no aplicación de los mecanismos establecidos en las normas legales que contribuyan a la mejora de las políticas.

Dicha falta de articulación también afecta a la identificación de indicadores y las metas establecidas en los diversos instrumentos normativos. Asimismo, no existe una política específica sobre la violencia contra las mujeres, descuidándose la evaluación de las acciones estatales frente a determinadas modalidades de violencia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016) en el marco de la Política Pública sobre la descentralización en el Perú, encuentra carencia de políticas regulatorias y de supervisión respecto a un gobierno integral, debido a la dispersión de programas y estrategias en diversas entidades públicas, siendo su sistema formalista y carente de una sistematización normativa que oriente a la ciudadanía, no existiendo asimismo instrumentos de evaluación de cumplimiento regulatorio tanto a nivel del Gobierno Nacional como de los gobiernos subnacionales, no obstante el alto nivel de autonomía de los reguladores económicos para la ejecución presupuestal, pero con dependencia del gobierno central en decisiones administrativas

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2017), con relación a la política pública para el acceso de todos los ciudadanos a la educación con calidad, ha encontrado debilidad en la gestión descentralizada como producto de haberse estancado el proceso de

descentralización, lo que ha traído como consecuencia falta de capacidad de los órganos descentralizados; asimismo se ha revalorizado al docente mejorando su calidad y condiciones de trabajo; hay una ausencia de visión articulada de intervenciones orientadas a la mejora de los aprendizajes, dado se prioriza el proceso de error-ensayo y mediante esfuerzos dispersos e incompletos, lo cual se encuentra motivado por falta de capacidad para la gobernabilidad, búsqueda de lograr impacto cortoplacistas para generar imagen positiva de las estrategias adoptadas, lo que contribuye una escasa sostenibilidad de las políticas.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef,2019) sostiene que, en el Perú, al año 2018, el 43.5% de los niños cuyas edades fluctúan entre los 6 a 35 meses de edad, padecía de anemia, lo que, de acuerdo a la opinión de la Organización Mundial de la Salud, si dicha situación se presenta en un 20% o más, constituye un problema de salud pública. En ese sentido, en los niños de entre 9 a 11 meses, la prevalencia es de 61.8% y entre aquellos de entre 12 y 17 meses, llega a 56.5%, lo cual demuestra la gravedad y riesgo en que se encuentran los infantes en el país.

La breve revisión de los resultados expuestos por organismos públicos nacionales y por entidades internacionales, muestra una preocupante situación respecto a los avances en el cumplimiento de las políticas públicas, siendo uno de los rasgos característicos de ello la escasa institucionalidad y capacidad de gobernanza del gobierno nacional.

En ese sentido, es preciso ahondar en el estudio de la problemática a nivel del Poder Ejecutivo, incorporando en dicho análisis al Poder Legislativo, teniendo en cuenta que en el Acuerdo Nacional participan también los partidos políticos que, eventualmente, en las elecciones generales acceden a ocupar curules en el Parlamento Nacional.

1.3. Formulación del problema

1.3.1. Problema general

¿Cuál es el nivel de cumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional?

1.3.2. Problemas específicos

- a) ¿Cuáles son las principales causas del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional?
- b) ¿Cuáles son las consecuencias del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional?

1.4. Antecedentes

1.4.1. Antecedentes internacionales

Cantos (2019) en su tesis cualitativa, buscó explicaciones acerca de las razones por las cuales institucionalizar la participación de los ciudadanos genera déficit en el control social en el Ecuador, concluyendo que ese país cuenta con

cinco instituciones con carácter de mecanismo causal, con un nivel de confianza de 0.9, De allí que la institucionalización de la participación ciudadana, provocó deficiencias en el control social, siendo también causas de ello que se llevó a cabo el afianzamiento de la política aplicada y, además, se implementó una gestión de tipo coercitivo con relación a los conflictos.

Carrillo (2017) en su tesis cualitativa, para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, propuso como objetivo exponer la manera en que los recursos del fondo de aportaciones para desarrollar infraestructura social en los municipios, tiene consecuencias sobre la población pobre en el municipio estudiado, con la finalidad de proponer una alternativa de solución. El autor, concluye que la municipalidad de Morelia, cumplió con realizar la inversión social en infraestructura, aplicando las directrices sobre el uso del Fondo de Aportaciones, con lo que los encargados de su ejecución debieron cumplir con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social; sin embargo, la percepción ciudadana es que los objetivos no fueron logrados.

Rodríguez (2018) en su tesis cualitativa con estudio de caso, para optar al Grado de Doctora en la Universidad Complutense de Madrid, analizó la implementación de la Política Pública de Seguridad en la ciudad de Bogotá durante el período 1995- 2015, concluyendo que el modelo aplicado, puede ser mejorado con la incorporación de generación de redes para implementar los programas y dar fortalecimiento a la gobernanza municipal.

Gutiérrez (2018) en su tesis cuantitativa, para obtener el grado de Maestra en Política Públicas en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, planteó como objetivo proponer una política pública que orientada a elevar la calidad en la atención al desarrollo integral de los niños en centros estatales de la ciudad de Morelia Michoacán, concluyendo que la garantía de la calidad de los servicios dirigidos a la infancia, exige su prestación en una infraestructura segura, que incorpore ambientes para la recreación infantil; se lleven a cabo actividades pedagógicas; se realice la protección de la salud infantil y se ofrezca alimentación; y bajo una administración que lleve a cabo su labor cumpliendo estrictamente con las normas pertinentes,

Carneiro (2020) en su tesis cuantitativa, para obtener el título de Doctor en Administración en la Universidad Nacional de Misiones – UNAM, propuso como objetivo realizar la verificación de la eficiencia del uso de los recursos orientados a la educación respecto a los estados brasileños en los aspectos socioeconómico e Índice de Desarrollo Humano, con la finalidad de realizar propuestas orientadas al perfeccionamiento del control social y el aprendizaje de asuntos políticos en los consejeros educativos. El autor encontró relación significativa entre las variables estudiadas

1.4.2. Antecedentes nacionales

Buleje (2021) en su tesis cualitativa, para optar al Grado Académico de Doctor en Políticas Públicas y Gestión del Estado en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Sector Defensa, estudió el efecto de la institucionalidad política

sobre la calidad de las políticas públicas durante el período 2002- 2019, concluyendo que en el Perú no existe una visión a largo plazo, como tampoco un sistema para realizar el planeamiento estratégico a nivel nacional en forma institucionalizada provocada por la desactivación del INAP. Asimismo, desde el año 2002 hasta el 2018, no se cuenta con mecanismos de medición del desempeño de las políticas públicas.

Rodríguez (2022) en su tesis cuantitativa, para optar el Grado Académico de Doctor en Gobierno y Política Pública en la Universidad de San Martín de Porres, propuso como objetivo identificar la relación entre la metodología de diseño y elaboración; de políticas públicas con su implementación, seguimiento y evaluación en los gobiernos locales de la Región La Libertad-Perú, durante el año 2020, concluyendo que en opinión de los funcionarios, que sólo una parte de la información acopiada describe correctamente la problemática; rara vez se cuenta con evidencias que resultan útiles; y tampoco se da una adecuada conceptualización de los problemas.

Ríos (2017) en su tesis cualitativa, para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social, mención en Gestión de Proyectos Sociales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, postuló como objetivo determinar el efecto de la gestión de políticas en los pueblos indígenas, concluyendo que, que dicho efecto se ha dado en forma relativa, siendo un factor de ello los aspectos evolutivos de la temática indígena en las tres últimas décadas, en lo relativo a los enfoques de corte neoliberal de las políticas y a la adopción y

aplicación a nivel mundial del Convenio 169 de la OIT, inspiradas en teorías de corte pluralista.:

Espinoza y Espinoza (2019) en su tesis aplicada, para optar el título profesional de Economista en la Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión. Cerro de Pasco, plantearon como objetivo explicar la relación entre la política económica y el desarrollo económico y social durante el período 2008 a 2018, concluyendo que existe una correlación positiva alta de 9.49 entre las variables de estudio

Gilvonio (2021) en su tesis aplicada para optar el grado académico de Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales en la Universidad Ricardo Palma, planteó como objetivo establecer la relación entre políticas públicas y lucha contra la corrupción en los gobiernos locales, concluyendo que dicha relación es positiva baja ($p=0.078>0.05$) Asimismo, no existe una efectiva articulación y coordinación al interior de los gobiernos locales para la lucha contra la corrupción ($p= 0.072>0.05$) y las medidas preventivas no resultan efectivas ($p= 0.065>0.05$)

1.5. Justificación de la investigación

Los estados modernos basan su existencia en el desenvolvimiento democrático, para lo cual establecen la división y equilibrio de poderes, de manera que se garantice la institucionalidad y gobernanza en un clima de paz social.

Desde esa perspectiva, el Estado establece políticas, planes y programas orientados al logro del bienestar general, para lo cual echa a andar su estructura a través de la asignación de funciones claramente definidas por sectores. En el plano ideal, dicha forma de llevar a cabo el gobierno, asumiendo que el Estado disponga de los recursos necesarios, la sociedad debería ver satisfechas sus principales necesidades, evitándose de esa forma la conflictividad social.

Sin embargo, precisamente por la escasez de recursos, es indispensable priorizar la solución de las necesidades sociales y dicho propósito fue debidamente afrontado en el Acuerdo Nacional con la asistencia y participación de importantes representantes de la sociedad civil, por lo cual era de esperarse una vía democrática para la gobernanza.

Ningún Estado es perfecto, como tampoco lo son las instituciones que lo conforman. No obstante, en la presente investigación, a pesar de que recién estamos en sus planteamientos iniciales, hemos podido percibir la preocupante situación del incumplimiento de las políticas sociales, principalmente motivadas por la falta de capacidad estatal para desarrollar sus actividades de manera coordinada, tomando decisiones coherentes y evaluando técnicamente los resultados.

Frente a dicha incompetencia, se obtienen magros resultados y los cronogramas de los planes y programas no se cumplen, razón por la cual tienen

que replantearse, complicándose esto último cuando se producen cambios de funcionarios y de gobierno.

Lo expuesto, justifica la necesidad de indagar hasta qué punto se cumplen las políticas públicas y cuáles son las consecuencias de los incumplimientos, al mismo tiempo de identificar las causas para que ello suceda.

1.6. Limitaciones de la investigación

En relación con el acopio de información para la investigación, considerando el extenso período que comprende el estudio, se debe señalar que fue tedioso y requirió una búsqueda minuciosa, considerando la diversidad de fuentes que fue necesario consultar. En ese extremo, es preciso reconocer que la información ha sido obtenida de diversas fuentes, principalmente, los diversos sectores públicos, los que fueron complementados con diversos artículos y estudios realizados por agentes privados.

1.7. Objetivos de la investigación

1.7.1. Objetivo general

Determinar el nivel de cumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional.

1.7.2. Objetivos específicos

- a) Identificar las principales causas del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional.
- b) Establecer las consecuencias del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional.

1.8. Hipótesis

1.8.1. Hipótesis general

El incumplimiento de las políticas públicas durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional, alcanza un nivel que compromete el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de las comunidades.

1.8.2. Hipótesis específicas

- a) Las principales causas del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional, son la falta de capacidad institucional para la implementación de las políticas y el deficiente nivel de coordinación entre los diversos sectores del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales.
- b) El incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional, trae como consecuencias la desatención de las necesidades sociales de grandes grupos poblacionales.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Marco conceptual

2.1.1. *El Estado y sus fines*

2.1.1.1. Concepto de Estado

En palabras de Badeni (2006) el Estado se constituye en forma general finalizando el siglo XV reconociéndosele como elementos el territorio, el poder y la población, agregándosele en la actualidad como nuevos elementos la comunidad nacional y la institucionalización del poder, atribuyendo estos dos últimos a Burdeau (1949) y a Linares (1976), respectivamente.

Son diversos los conceptos que se han desarrollado sobre el Estado, Así, se tiene:

La concepción de O'Donnell (1978), hace referencia al poder político como elemento capaz de imponerse sobre los demás, como factor dominante de la sociedad distribuida en un territorio, sin que ello signifique resistencia a dicho ejercicio.

Desde el punto de vista de Ossorio (2011) definir el Estado ofrece diversas dificultades por la amplitud de opiniones existentes sobre dicho tema, por lo que prefiere adoptar la posición de Posada, quien se refiere al Estado como una

organización de tipo social, que ocupa un territorio afirmándose en el poder gracias a detentar un poder.

Por su parte, Porrúa (2005) parte de la existencia de una sociedad asentada en un territorio, dirigida por un orden de tipo jurídico, el cual ha sido creado y aprobado por un poder soberano cuyo objetivo es lograr el bien común

En cambio, Weber (2006), define al Estado como una comunidad de seres humanos que ocupa un determinado territorio, siendo éste el factor diferenciador que es asumido como propio mediante el uso de la violencia en forma legítima. Agrega en el Estado se da una situación en la que unos hombres dominan sobre otros, sometándose los primeros a la autoridad de los segundos, mediante violencia legítima

En opinión de Hall y Ikenberry (1993), el Estado está compuesto de un conjunto de instituciones situadas en un territorio determinado, siendo la principal aquella que tiene poder sobre los medios de ejercicio de la violencia y la coerción, gracias a lo cual el Estado tiene el monopolio de las normas.

Para García (2010) la articulación y estructuración del poder por parte de la sociedad para asegurar la obediencia consciente de objetivos de convivencia, configuran el Estado.

2.1.1.2. Fines del Estado

Desde el punto de vista de Sodaro (2006), actualmente, los estados persiguen diversos objetivos, dependiendo de la forma en que estos se establecen por parte de las élites que gobiernan, pudiendo ser democráticos, por imposición violenta o si combinan ambos.

La Constitución Política de 1993 en su Artículo 1 ubica a la persona humana en el más alto nivel y consagra su defensa y el respeto a su dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Es a partir de esta trascendente consideración que se desarrollan los derechos fundamentales en el Artículo 2 de la Carta Magna, lo que crea un escenario de acciones que debe llevar a cabo el Estado para la consecución de sus fines, advirtiéndose que toda acción estatal debe estar orientada al bienestar general de la población.

La vinculación entre persona humana y los derechos fundamentales que de ella se derivan, y cuyo número no se agota en el texto constitucional, como se comprenderá, requiere multitud de acciones planificadas y presupuestadas para su debida atención.

En ese orden de ideas el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019), sostuvo que el poder estatal está conformado por acciones relacionadas

entre sí: gracias a lo cual se limitan complementan, de manea que dichas acciones integran una estructura de nivel superior.

Al referirse a la actividad estatal, Heller (1971) hace una distinción del concepto pueblo entre la formación natural y la formación cultural, significando con ello que la primera se refiere a cuestiones raciales y hereditarias, mientras que la segunda se vincula a la noción de población desde el punto de vista político que crea criterios objetivos para la identificación de derechos que, en la actualidad, son amparados constitucionalmente en lo que se conoce como nación, con un pueblo consciente de su propia existencia y de sus derechos.

Por su parte, Jellinek (2004) aboga por una concepción jurídica del Estado porque éste se fundamenta en hechos sociales de tipo objetivo, al mismo tiempo que por los que forman parte de la subjetividad de cada persona, deduciendo de ello que el fin del Estado debe aplicarse reconociendo la situación de los hechos.

En un país tan diverso como el Perú, los problemas, necesidades sociales, factores condicionantes y elementos para encontrar soluciones aparecen como una multitud de factores que juegan a favor y en contra. Los problemas tienen raíces geográficas, culturales, étnicas, regionalistas, idiomáticas y, por supuesto, políticas.

A veces, da la impresión que los peruanos no se perciben unos a otros como ciudadanos de un solo país, lo que, en parte es producto de las raíces ya

anotadas, pero a ello se agregan los prejuicios y la discriminación de diversa índole que crean grandes desigualdades.

En ese escenario, al margen de las disposiciones constitucionales, resulta complicado desarrollar políticas y adoptar decisiones que favorezcan la solución de los problemas sociales. Sin embargo, a esta dificultad se suma la ausencia de decisiones políticas que, verdaderamente, se orienten al desarrollo de las diversas comunidades, siendo uno de los principales obstáculos el centralismo que todavía se mantiene, a pesar del proceso de descentralización, adoptado el año 2002 por Alejandro Toledo como política permanente.

En ese orden de ideas Ames (2008) sostiene que, desde el punto de vista de la ciencia política y ciencias sociales, debe entenderse al Estado en su complejidad, en su desarrollo histórico propio y no solo desde la perspectiva administrativa.

Por su parte, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2011) afirma que la gestión pública se preocupa por lograr el desarrollo y bienestar general, lo cual depende de la existencia de un Estado capaz de alcanzar con éxito sus objetivos, en un marco de modernidad y orientándose a resultados.

Lo expresado por la PCM implica una organización y asignación de funciones del aparato estatal por sectores que se correspondan de manera acertada con las necesidades sociales, además del desarrollo de políticas, planes, programas y normas legales, así como la asignación de los recursos

necesarios, en una dinámica de gestión en la que la toma de decisiones esté debidamente descentralizada para la solución oportuna de los problemas que afectan a la población.

Todo ello, implica contar con un Estado moderno, con instituciones sólidas y con competencias que permitan responder en forma oportuna y eficaz a las necesidades sociales, pero, también preparadas para el cambio, teniendo en cuenta las turbulencias del entorno nacional e internacional.

A decir de Bobbio (2014), Marsilio de Padua, ya en 1324, planteó que: el Estado tiene como responsabilidad fundamental mantener la ley, el orden y la paz social, destacando al mismo tiempo la soberanía del pueblo como núcleo principal, por lo que aquella es fuente del poder político y otorga el derecho al pueblo a elegir a sus representantes en el gobierno.

Dicha idea, nacida durante el Renacimiento, reconoce la soberanía del pueblo para su autodeterminación, auspiciando y anunciando con meridiana claridad los fines del Estado moderno, a pesar de que, todavía, existían las monarquías absolutistas. Dicho pensamiento encontró más adelante nuevos planteamientos de ilustres pensadores como Maquiavelo, cuyo planteamiento de la separación de poderes cobró mucha fuerza y perdura hasta hoy.

A pesar del largo devenir de la evolución del Estado y de planteamientos que perduran hasta la actualidad, el ideal de un Estado eficiente está muy lejos de hacerse realidad en el Perú. A lo largo de los últimos treinta años, el Estado

y las instituciones han ido perdiendo no solo capacidades, sino también institucionalidad, además de haber sido invadido por la corrupción, siendo sus consecuencias la ineficacia y la pérdida de oportunidades para el desarrollo, con lo cual el Estado se ha apartado del cumplimiento de sus fines.

Un aspecto de trascendental importancia a tenerse en cuenta respecto a los fines del Estado, es el del fenómeno de la globalización y la corriente económica del neoliberalismo, los cuales han influido en la reducción tanto del tamaño del Estado, como de su participación en la economía. Estas dos tendencias han significado una agudización de los problemas sociales y una afectación de los derechos ciudadanos.

En efecto, al dejarse en manos de los agentes económicos el manejo de la economía, se ha convertido a la ciudadanía en el mercado potencial y real para aquellos, sin que existan reglas confiables de protección de los consumidores. En este aspecto, la creación de los órganos reguladores ha permitido un control relativo, pero el volumen de reclamos desmiente la eficacia del sistema de supervisión.

Al respecto, Treviño (2009), que dejar en manos del sector privado el manejo de la economía desplaza al Estado de esta actividad, situación que se produce por presión de grandes grupos económicos transnacionales y de los organismos internacionales.

Como consecuencia de la nueva política económica, el Estado ve limitadas sus capacidades de intervenir directamente en la mayoría de actividades, las cuales, por mandato constitucional deben ser cubiertas por el

sector privado, sea por contrato o por concesión. Producto de ello, es que se han afectado muchos de los derechos de las comunidades por actividades extractivas, de los usuarios de servicios de telefonía por el mal servicio, por la contaminación ambiental debido a diversas actividades, etc.

A pesar que la economía peruana comenzó a experimentar un cambio positivo durante la década de los 90', los beneficios no han llegado a la mayoría de la población, habiéndose beneficiado sólo los agentes económicos.

Muchas necesidades sociales, especialmente las vinculadas al empleo, educación y salud no están debidamente atendidas y la pandemia por el COVID 19 ha puesto al descubierto la precariedad de los servicios.

Los últimos acontecimientos políticos que ocurren en Europa y Asia están desmantelando el mundo unipolar debilitando la hegemonía de los Estados Unidos, y fortaleciendo a China, Rusia y la India como potencias rivales con rumbo a un mundo multipolar.

La situación mundial, que ha colocado a Europa y Asia en inminente riesgo de una guerra nuclear, plantea un nuevo y turbulento escenario que afectará a las economías débiles como la peruana, más aún con la situación política existente, lo que debiera despertar en los poderes del Estado el interés por replantear las políticas a fin de afrontar la crisis que se avecina.

La amenaza externa de un conflicto internacional se suma a la situación de crisis política peruana que, desde hace más de veinticinco años azota al país,

donde la corrupción política se ha asentado en los tres poderes del Estado, desarrollando conductas de protección a graves actos ilícitos, con lo cual la población está sumida en una situación de abandono, habiéndose incrementado la pobreza.

2.1.2. Institucionalidad

Tam (2016), define institucionalidad como el conjunto de normas legales e institucionales, tanto formales como informales, encontrándose dentro de esta últimas las relativas a la moral y las éticas, todas las cuales crean límites al comportamiento individual con el objetivo de lograr el bienestar social y el desarrollo.

En opinión de Sodaro (2006) la noción de Estado está relacionada con sus instituciones, de allí que la Ciencia Política, al estudiar el institucionalismo, se ocupa de analizar la manera cómo se forman las instituciones y el modo en que dan forma al proceso político respecto a la toma de decisiones, lo que deja de lado en este aspecto a las presiones que pudieran ejercer determinados grupos de la sociedad y las ONGs. En ese sentido, el Estado requiere contar con instituciones sólidas y estables, capaces de desarrollar su labor de una manera eficiente y coordinada, evitando interferencias y duplicidad de funciones, respetando los respectivos fueros.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019) sostiene que la visión de institucionalidad debe trascender la gestión

orientándose a desarrollar capacidades para que las políticas y programas respondan de manera eficaz, predecible y continua, a las necesidades de la sociedad y a garantizar los derechos ciudadanos

En esa misma línea, Martínez (2015) asegura que los países deben estar preparados para responder a los retos y turbulencias que se suceden a nivel mundial y que provocan cambios en las relaciones comerciales y de poder frente a las necesidades sociales que son cada vez más crecientes, situaciones que plantean a los gobiernos el desarrollo de estrategias y políticas con la participación e incentivos a los actores de la sociedad para poner en juego sus capacidades.

Según Urcuyo (2010), la institucionalidad se encuentra enfocada desde tres puntos de vista:

a) Histórico, - Desde una visión sistémica, sostiene que la política surge como producto de la lucha por los recursos. En cambio, la vida en comunidad tiene su base en la organización política y en la economía política, de manera que el Estado está en el centro de la atención de esta teoría, considerándolo un conjunto de instituciones que maneja el conflicto en lugar de arbitrarlo. La dinámica de la correlación de fuerzas internas y externas moldea el ejercicio del poder, influenciado por las instituciones estatales.

b) Institucionalismo sociológico. – Considera a las formalidades y procedimientos de las instituciones como prácticas de tipo cultural en forma de mitos o comportamientos ceremoniales, ya que devienen de comunidades que

presionan a los grupos de la institución para aceptar y acatar sus normas, con lo que se pone de relieve la influencia del grupo sobre los individuos.

c) Rational Choice – Plantea que los actores principales orientan su comportamiento de manera racional en función de sus gustos y preferencias; que perciben la política como una actividad colectiva que incentiva a los sujetos la necesidad de incrementar sus preferencias; y, que las utilizan las estrategias como un mecanismo para obtener réditos políticos, lo que hace que su comportamiento sea predecible. Así, los actores se mueven por intereses personales anteladamente calculados, con la finalidad de obtener beneficios políticos.

De acuerdo con Martínez y Maldonado (2019) la institucionalidad social está constituida por una red de incentivos que establece límites y oportunidades para la actuación y negociación entre los actores, sin que ello signifique una rigidez que imposibilite la realización de cambios en la institucionalidad

Asimismo, Martínez y Maldonado (2019), de acuerdo a diversos estudios, consideran que la institucionalidad social, poseen los siguientes componentes:

a) Estrategias coherentes y sostenida a largo plazo, que no son afectadas por la transición de un gobierno a otro, por situaciones de crisis políticas o eventos de coyuntura. Este atributo no significa rigidez por parte de la política social, sino que debe saber adaptarse a los cambios del entorno.

b) El reconocimiento de los derechos de género y de igualdad.

c) Regulación clara y socializada sobre el funcionamiento de todos los aspectos de los programas a favor de los ciudadanos, incluyendo los procedimientos de participación y la forma en que se ejecutan.

d) Generación de espacios de comunicación y coordinación entre los actores de los diversos niveles del gobierno a cargo de la ejecución de las políticas sociales.

e) Capacidades por parte de las entidades públicas para la aplicación de las políticas públicas, a cargo de profesionales calificados.

f) Sistemas de información eficientes para la evaluación de los avances de la aplicación de las políticas sociales y lograr mejoras, especialmente en lo relativo al uso de los recursos públicos.

g) Implementación de mecanismos para controlar y fiscalizar la ejecución de las actividades, mediante la identificación de indicadores para la medición de los avances, evitando el uso político de los beneficios a la población, así como disposiciones para sancionar las transgresiones por parte de funcionarios y servidores públicos.

h) Intervención democrática de los actores para afianzar y consolidar los programas sociales, como una forma de garantizar su eficacia y sostenibilidad en el tiempo.

Respecto a la institucionalidad en el Perú, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP, 2021), respecto al proceso de modernización del Estado, sostiene que ésta se basa en lograr la institucionalidad en lo relativo a formular políticas públicas, llevar a cabo la rectoría y regular las actividades, aspectos de los que están desprovistas las entidades públicas, situación que se

explica porque se trata de aplicar recomendaciones de países con realidades distintas al Perú, en los que los servidores públicos están debidamente calificados, tanto para el desarrollo de sus funciones como para adaptarse al cambio, en un escenario público de institucionalidad y de cultura de servicio a la ciudadanía. En ese sentido, continúa la misma entidad, la institucionalidad constituye un elemento fundamental para superar las crisis y gestionar las políticas públicas hacia el desarrollo y el crecimiento

Los partidos políticos tienen un relevante papel respecto a la institucionalidad, dado que son ellos los que acceden al poder en los procesos electorarios, ocupando tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. Respecto a ello, Ocampo y Sparrow (2013) abordan la cuestión de la institucionalidad partidaria, señalando que ésta está no solo en función de la regulación interna y la disciplina, sino también del apoyo de los electores, cuyas decisiones, debido al desprestigio partidario, pueden orientarse por propuestas de candidatos independientes, pero que no resultan institucionales, con lo cual los partidos políticos se debilitan cada vez más.

Lamentablemente, en el Perú, los partidos políticos demuestran su desinterés por la auténtica representación de la sociedad, apostando, por el contrario, por intereses particulares de los agentes económicos interesados en incrementar sus ganancias o protegiendo a grupos corruptos. Incluso, se ha llegado a que algunos candidatos son propietarios de partidos políticos y realizan pactos al interior del Congreso de la República para boicotear reformas que son necesarias.

Tal comportamiento se aparta de las promesas electorales de los candidatos quienes, una vez, logrado el poder, desatienden su programa creando no solo incertidumbre, sino hasta inseguridad jurídica, puesto que, como ocurre actualmente, atacan a otras instituciones del más alto nivel que pudieran afectar sus intereses; asimismo se produce el desmembramiento de las bancadas por renunciadas de sus miembros, la votación por bloques impidiendo el voto de conciencia de los congresistas, entre otros vicios.

Hace ya casi treinta años García-Belaúnde (1995), aseveró que en el Perú existe una crisis de representación, debido a que los ciudadanos perciben que no se encuentran representados en los partidos políticos, los cuales están orientados a representar y defender otros intereses, tal como está ocurriendo en la actualidad en el Congreso de la República, el cual :está destruyendo las instituciones más importantes, como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la SUNEDU, teniendo como objetivo tomar la Junta Nacional de Justicia y la ONPE García Belaúnde (1995) señala que no existe una renovación de su mensaje por parte de los partidos políticos, lo que conduce a una reorientación del voto hacia candidatos sin mayor representación, que ganan las elecciones como outsiders.

Después de tantos años, la realidad actual confirma las apreciaciones del citado autor, puesto que los partidos políticos han perdido representación de sus electores para defender intereses ajenos. Ello, ha traído como consecuencia una de las más graves crisis de la historia peruana, en la que puede afirmarse que el país se encuentra sin rumbo, en una grave crisis institucional.

El Congreso de la República ha demostrado que sus representantes se han aliado con grandes mafias negociando sus votos, además de que ochenta y dos congresistas de ciento treinta, se encuentran estar investigados por diversos delitos comunes.

En opinión de Rodríguez (2011) la crisis institucional es producto, principalmente, de la corrupción en los ámbitos público y privado, lo que provoca el deterioro de del sistema de justicia, el incremento de las violaciones a la ley, el aumento de la inseguridad ciudadana y la pérdida de gobernabilidad.

Los partidos políticos son necesarios en una democracia, pero el elector espera que sus dirigentes hagan ofrecimientos realistas en función del desarrollo y el crecimiento, aunque, muchas veces, se deja seducir por ofertas populistas que representan expectativas largamente acariciadas por los sectores desfavorecidos, víctimas de la desigualdad y la marginación.

Aunque los partidos políticos son asociaciones civiles, juegan un rol fundamental en la vida democrática de los países, enarbolando determinadas ideologías con su propia visión de futuro. En ese sentido, resulta imprescindible que su actuación se desenvuelva dentro de reglas claras orientadas al beneficio de la sociedad, con una clara consciencia de su importancia en la institucionalidad propia y de cara a un eventual futuro gobierno.

2.1.3. Gobernanza

Respecto a la gobernanza, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS, 2015) señala que no existe acuerdo sobre una clara definición del término. Sin embargo; hace algunas precisiones que permiten entender que se trata de una noción de un nivel superior en tanto se refiere a las metas que deben lograrse mediante la aplicación de las políticas públicas en un entorno democrático caracterizado por la evidencia de los resultados, mediada por la participación de la ciudadanía en las decisiones, la gestión transparente y la rendición de cuentas.

El concepto de gobernanza supera al de gobernabilidad, dado que asume tanto el rol del Estado como el del sector privado – agentes económicos y representantes de la sociedad civil- para el logro del desarrollo nacional, mientras que la gobernabilidad privilegia la función estatal considerando a la sociedad como una carga.

Desde el punto de vista de Cárdenas, (2009), la gobernanza se define como un proceso tanto formal como informal en el cual interactúan diversos actores para conducir a la sociedad, en un marco institucional conformado por normas y procedimientos.

Por su parte, Vallès (2007) concibe a la gobernanza como una capacidad estatal para auto-coordinar a la sociedad, prescindiendo de instituciones, disposiciones formales, dirección o liderazgo, siendo, por el contrario, producto

de ajustes permanentes y de negociación entre individuos y grupos, de acuerdo a sus intereses.

El mismo autor sugiere que la gobernanza como enfoque, se basa en los siguientes presupuestos:

a) Se diluye la diferencia entre lo que es público y lo que es privado, surgiendo, en cambio, una relación de interdependencia entre los actores.

b) Los objetivos e instrumentos se establecen en la interacción de los diversos actores, los cuales precisan sus fines, ponen a disposición de los demás sus recursos, plantean sus expectativas en consonancia con las de los demás y establecen alianzas.

c) Desaparecen las reglas de comportamiento impuestas por el poder estatal, siendo, más bien, producto de negociaciones dadas en la confianza.

d) Nadie dirige el proceso, estableciéndose, en cambio, un enfoque multipolar, en el que las redes se construyen y reconstruyen de manera permanente y con autonomía.

Más adelante, Vallès (2007), sugiere que la institucionalización de la práctica política, ofrece como ventajas:

a) El ahorro de esfuerzo social, ya que los procedimientos perduran en el tiempo para arribar a resultado similares.

b) Se evitan situaciones imprevisibles e inciertas, con lo que la función estatal se desenvuelve dentro de determinadas reglas, sin que se produzcan arbitrariedades.

c) Distingue entre la individualidad de la persona y la función política que ésta desempeña, garantizándose de ese modo su libre ejercicio.

d) Los ámbitos territoriales varían según las comunidades. Se distinguen, así, el ámbito nacional, el regional y el local.

e) En ese sentido, el ámbito territorial, determina, asimismo, las funciones especializadas de cada sector estatal y de cada nivel de gobierno.

Al referirse al enfoque de gobernanza, Aguilar (2007), precisa que éste responde a la necesidad o a la conveniencia de una nueva forma de dirigir la sociedad, en lugar de puramente acciones de gobierno, aunque estas se caractericen por determinadas capacidades, teniendo en cuenta la situación nacional internacional actual.

Respecto a las redes que se desarrollan en el enfoque de gobernanza, Abal (2010), afirma que existen diversos puntos de vista con relación al rol del Estado al diseñar las políticas públicas, destacando aquellos que sostienen que el Estado debe continuar ejerciendo su papel de actor principal, regulando y controlando los resultados de las redes, y los que, por el contrario, le asignan una posición mínima, sin posibilidad de protagonismo tanto en el liderazgo como en la coordinación.

Con relación a la segunda posición, Abal (2010) interpreta que generaría como dificultades, la efectividad de la ejecución de las políticas públicas como, también, que éstas sean equitativas, por lo que concluye que el rol central de

Estado resulta una cuestión indispensable, pero no de forma exclusiva en la formulación de las políticas.

No obstante, es preciso señalar que la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) destaca la influencia del concepto de gobierno abierto en el de gobernanza en aspectos como la apertura de datos para facilitar la participación ciudadana.

Sin embargo, la gobernanza no está exenta de críticas, y así lo expone Launay (2005) asumiendo que dicho concepto deriva de una especie de tutelaje de los organismos internacionales para condicionar la ayuda a los países en desarrollo, a través de la medición de sus capacidades para gobernar de acuerdo a los ajustes estructurales dictados por dichas instituciones a fin de facilitar la ayuda económica.

La misma autora, recoge la opinión de autores como Calame (2003), para quien dicho concepto, al asumir una nueva forma como buena gobernanza, refleja la postura del sector privado dentro de los parámetros del liberalismo económico, debilitando y subordinando de esa forma a los estados. En ese orden de ideas, la gobernanza estaría reduciendo el papel del gobierno a una mera cuestión de conducción, abriendo al sector privado la posibilidad de asumir parte de la gestión pública y de las decisiones.

Esto último quedaría confirmado con lo señalado por Pascual y Pascual (2009), quienes afirman que la gobernanza democrática constituye el nuevo arte

de gobernar, en el que la relación gobierno-ciudadanía concede al primero el rol de organizador de las relaciones de interdependencia, dejando, por lo tanto, de proveer recursos y prestar servicios.

Al respecto, es preciso señalar que, si bien es cierto el desarrollo del país requiere de la participación de todos los sectores, reducir el rol del gobierno a un nivel en el que el sector privado asume un excesivo en lo político, podría implicar un riesgo de dejar a la población en manos de agentes económicos inescrupulosos que dominan no solo el mercado, sino también las instituciones.

Asimismo, Pascual y Pascual (2009) exponen su punto de vista en relación con lo que denominan negociación relacional en casos de conflicto, señalando que ésta busca la mejora y consolidación de las relaciones entre las partes para incrementar la confianza entre ambas para el desarrollo de proyectos, sin abundar sobre las relaciones de desigualdad existentes entre el poder de los agentes económicos y la debilidad de las comunidades afectadas.

La negociación relacional es un tipo de negociación, que se caracteriza, porque el resultado que se busca por parte de uno de los negociadores, es prioritariamente consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación, para obtener una mayor confianza

La Defensoría del Pueblo (2023) define conflicto como un proceso de tipo complejo en el cual los actores sociales, el Estado y los agentes económicos perciben como contradictorios sus intereses, valores objetivos y necesidades, lo cual puede llevarlos a acciones de violencia.

Un mal ejemplo de la reducción del papel del gobierno en el Perú, respecto a lo que señalan ambos autores se da con frecuencia en el Perú. Con la existencia de doscientos cincuentaicinco (255) conflictos sociales reportados por la Defensoría (2023) hasta el mes de julio del presente año. Según dicha fuente, de ese total, siete nuevos conflictos se han iniciado en el mes de julio. Asimismo, de acuerdo a las competencias propias de nivel, los conflictos sociales se dan como sigue:

Tabla 1

Perú: Conflictos sociales según principal competencia del gobierno, julio 2023

Conflictos sociales, según principal competencia del gobierno, julio 2023 (número de casos)		
Nivel de Gobierno	Nº casos	%
Gobierno Nacional	141	62.7%
Gobierno Regional	59	26.2%
Gobierno Local	19	8.4%
Poder Judicial	3	1.3%
Poder Legislativo	2	0.9%
Org. Const. Autónomo	1	0.4%
Total	225	100.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

El año 2022, surgió un conflicto social entre la comunidad de Torata en Moquegua y la empresa minera Southern Perú Copper Corporation, razón por la cual el gobierno emitió el Decreto Supremo N° 039-2022-PCM declarando el Estado de Emergencia, bajo los argumentos de mantener la vigencia de los derechos humanos, proteger la seguridad de la ciudadanía basándose en la justicia y el desarrollo y basándose en un oficio del Comandante General de la Policía Nacional, sin exponer las razones del conflicto ni explicar nada al

respecto, declara el estado de emergencia, suspende los derechos fundamentales y dispone el envío de efectivos de la Policía Nacional y del Ejército para reprimir a los pobladores. Es decir, el gobierno de todos los peruanos no buscó resolver el conflicto, sino agravarlo mediante el uso de las armas.

Asimismo, debido a conflictos sociales en protestas contra el gobierno, el 3 de agosto de 2023, se publicaron en el diario oficial El Peruano, los siguientes decretos supremos prorrogando el estado de emergencia en diversos lugares del Perú:

- ❖ Decretos Supremo N° 086-2023-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia en los distritos de Tambopata, Inambari, Las Piedras y Laberinto de la provincia de Tambopata y en los distritos de Madre de Dios y Huepetuhe de la provincia de Manu del departamento de Madre de Dios.
- ❖ Decretos Supremo N° 087-2023-PCM- Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en los distritos de Puerto Inca, Tournavista, Yuyapichis y Codo del Pozuzo de la provincia de Puerto Inca del departamento de Huánuco, en los distritos de Constitución, Puerto Bermúdez y Palcazú de la provincia de Oxapampa del departamento de Pasco y en el distrito de Sepahua de la provincia de Atalaya del departamento de Ucayali.
- ❖ Decretos Supremo N° 088-2023-PCM.- Prórroga del Estado de Emergencia en distritos de las provincias de Huanta y La Mar del

departamento de Ayacucho; de las provincias de Tayacaja y Churcampá del departamento de Huancavelica; de la provincia de La Convención del departamento de Cusco; de las provincias de Satipo, Concepción y Huancayo del departamento de Junín; y, en el Centro Poblado de Yuveni en el distrito de Vilcabamba de la provincia de La Convención del departamento de Cusco (Diario Oficial El Peruano, 2023, p. 6-8)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)(2016), respecto al Perú, estima la existencia de un estrechamiento institucional entre el gobierno central y entre sus diversos niveles, que dificultan el cumplimiento de las metas, como también una falta de claridad en el enfoque. Una de las críticas relevantes se refiere a la adscripción de un excesivo número de órganos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) sin competencias que permitan una adecuada coordinación para implementar estrategias gubernamentales, lo que afecta la calidad e influencia de las políticas públicas.

2.1.4. Brechas sociales en el Perú

La Cámara de Comercio, Industria, Servicios, Turismo y de la Producción del Cusco (2023), define las brechas económicas como aquellas diferencias de tipo significativo respecto a los ingresos, riqueza y oportunidades de orden económico que caracteriza a determinados grupos de ciudadanos, regiones o sectores sociales, que adoptan diversas formas y magnitud.

2.1.4.1. Las brechas de pobreza

La noción de pobreza en la sociedad peruana ha estado presente a lo largo de toda la historia y la insatisfacción de la población ante la ineficiencia e ineficacia de los servicios del Estado ha sido una constante. Esta idea del imaginario público sufrió, sin embargo, un verdadero shock ante la pandemia, que puso al descubierto el verdadero abandono en que se encuentran los servicios públicos, poniendo en evidencia la ineficiencia estatal y su desinterés por resolver los problemas sociales, a tal punto que ningún sector público pudo demostrar capacidad para afrontar los efectos de la pandemia, poniendo en evidencia las graves brechas sociales existentes en el país.

En relación con ello, Chávez (2023) reitera lo antes señalado, al afirmar que la pandemia hizo visible es incrementó la desigualdad, con la particularidad de las diferencias en el desarrollo de las regiones del país, las cuales no obtienen ingresos en forma oportuna, retrasando con ello su desarrollo.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), tomando datos de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO, la pobreza en el Perú se redujo en los años 2001 y 2010, de una manera significativa, habiéndose producido una disminución de un 24%, con un promedio anual de 8.4%, en las personas que vivían asumiendo gastos por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, su efecto fue más notorio en el ámbito urbano, mientras que el ámbito rural, la reducción de la pobreza fue apenas de 4% anual, ampliándose las brechas entre ambos territorios.

Señala la misma entidad que el año 2001, el área rural tenía el doble de pobreza que el área urbana, lo que se elevó al triple al año 2010. Más grave es aún la indigencia rural, que supera en nueve veces a la indigencia urbana, que alcanza un 23%, mientras que en el ámbito urbano es de 2.5%, lo que coloca al Perú con el mayor índice de pobreza rural-urbana en América Latina, según CEPAL (2010) y SEDLAC (2011)

La Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2022) señala que el año 2021, en comparación al 2019, se produjo un aumento de la pobreza en el Perú, llegando a 25.9% en comparación al período anterior que fue de 20.2%, siendo más notoria en áreas urbanas, ocurriendo lo mismo con la pobreza monetaria que llegó a 35.4%, afectando especialmente a niños y adolescentes. Asimismo, la pobreza en todo el Perú alcanzó en 2020 un 30.1%.

Por su parte, el Instituto Peruano de Economía (IPE, 2023) da a conocer una caída de 9.5% en los tres primeros meses del año 2023, atribuible a la pandemia, la crisis política, los conflictos sociales, el fenómeno inflacionario y la alteración climática, lo cual afecta la economía de los hogares y, en consecuencia, su bienestar, cuestión que tiene relación con el incremento de la pobreza. La misma fuente agrega que se ha producido un incremento de la actividad laboral en sectores poco productivos, entre los que se encuentran las microempresas y la informalidad.

En opinión de Abramo et al. (2019) la inclusión, tanto social como laboral, son factores clave para la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad.

Respecto a la pobreza, Ramírez (2010) afirma que las diferencias entre las zonas urbanas y las zonas rurales se han acrecentado con el crecimiento económico, ocurriendo lo mismo entre la sierra y la selva, lo que significa que la pobreza no ha disminuido. Asimismo, señala que el modelo de crecimiento basado en la exportación de materias primas, favorece el mercado internacional, así como a los sectores urbanos, en menoscabo del mercado interno y de las zonas rurales y de la sierra y selva. Ello, continúa diciendo la autora, evidencia la despreocupación del gobierno por enfrentar los problemas, como la pobreza, la falta de empleo y la mejora de la precariedad de vida de un gran sector de ciudadanos, agregándose a dicha práctica el modelo de crecimiento y la falta de articulación intersectorial entre los órdenes estatales.

2.1.4.2. Las brechas de igualdad

El derecho a la igualdad es un derecho de la persona consagrado en la Constitución Política, de manera que es obligación del Estado garantizar su protección. Son diversas las normas emitidas a lo largo de los últimos diez años orientadas al respecto a este derecho, siendo las más notables aquellas referidas al género. Sin embargo, tanto el espíritu como el objetivo de tales disposiciones se dirige al respeto a la igualdad que deben observar determinados sectores de

la sociedad, no obligándose a sí mismo el Estado mediante la adopción de medidas de protección efectivas.

Asimismo, a pesar de las disposiciones mencionadas, las desigualdades son notorias en el Perú y su superación depende no solo de voluntad política, sino también de la asignación de los recursos necesarios para lograrlo, pero, principalmente, como bien señala Sojo (2017), en la estructura de la protección de la sociedad, que implica cambios institucionales en los que la innovación resulta relevante para su universalización. En ese sentido, son factores básicos para garantizar el derecho a la igualdad, la decisión política, la estructura institucional innovadora y la asignación de recursos.

Respecto a ello Sojo (2017), citando a la CEPAL (2007) señala que la protección social vinculada a los derechos con el componente de la cohesión, requiere considerar el grado y fuentes para el financiamiento en sus modalidades contributiva y no contributiva, el impacto de la solidaridad respecto al financiamiento, la institucionalidad de la sociedad que permita llevar a cabo la gestión de las políticas de manera eficiente de acuerdo a los derechos a las prestaciones sociales reconocidos de forma explícita.

Debe entenderse que la desigualdad crea limitaciones a los ciudadanos, por lo que el derecho a la igualdad constituye un derecho continente, debido a que involucra otros derechos, como el derecho a un proyecto de vida y el derecho a la dignidad, principalmente.

Refiriéndose a la desigualdad en América Latina, Atuesta et al. (2018) hacen notar que resulta mucho mayor que la del resto del mundo, tanto en lo que respecta a los ingresos como a determinadas características de la sociedad relacionadas con la edad, el grupo étnico, el género, la nacionalidad, etc. Por su parte Cotler (2011), hace conocer la existencia de abundante información de agencias internacionales como de investigaciones académicas en cuanto a las brechas entre diferentes grupos de personas, como: ricos y pobres, no indígenas e indígenas, varones y mujeres, habitantes de áreas urbanas y de áreas rurales, lo cual revela diversos factores de desigualdad que frenan el crecimiento económico, afectan el desarrollo, dificultan la cohesión social y debilitan la democracia.

Por su parte, Novales (2012), confirma lo señalado por Cotler y Cuenca (2011) respecto a la cohesión social indicando que la desigualdad provoca su erosión, añadiendo que, además de lo ya señalado, contribuye al incremento de la criminalidad afectando la seguridad de la actividad empresarial, causando, asimismo, inestabilidad política.

La institucionalidad es considerada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023) como el pilar de la calidad de las políticas públicas, a fin que estas resulten efectivas y eficientes y se pongan en práctica en forma transparente y sostenible.

2.1.4.3. Las brechas en salud

El análisis de la situación de la salud en el Perú fue expuesto por el Ministerio de Salud (MINSA, 2019), antes de la pandemia por el COVID-19, institución que señala que, hasta entonces, el gasto en el sector fue uno de los más bajos entre varios países de Latinoamérica, agregando que el sistema se encuentra fragmentado y segmentado, encontrándose carente de integración a nivel horizontal respecto a sus responsabilidades y servicios.

Por su parte, el Banco Mundial (2023) pone de manifiesto un conjunto de hechos preocupantes post-pandemia, precisando que, a diferencia de otros países, la pandemia golpeó con mucha más fuerza al Perú tanto en la economía como en la salud, causando que las condiciones sociales empeoraran respecto al período anterior. Por otro lado, agrega que la informalidad y la desprotección laboral provocaron que quienes laboraban bajo condiciones de informalidad se encontraran, de pronto, desprotegidos y sin poder afrontar sus gastos. Por ello, la pandemia provocó un incremento de la pobreza, habiéndose ésta convertido en un rasgo principalmente urbano.

Refiriéndose a la situación de la Salud en el Perú Maguiña y Galán-Rodas (2011) perciben al sistema de salud peruano como fragmentado y segmentado, lo que, como ya se señaló, fue reafirmado por el MINSA (2019). Agrega el autor que la falta de cobertura sanitaria afecta al 20% de la población y únicamente el 25% de ciudadanos cuenta con seguro social, siendo en su mayoría empleados públicos y privados.

Por Resolución Ministerial N° 358-2019/MINSA, del 16 de abril de 2019, se aprobó el documento técnico Indicadores de Brechas de Infraestructura y Equipamiento del Sector Salud. El referido documento, precisa las siguientes brechas:

EsSalud dispone de 401 establecimientos, de los cuales trescientos ochentaicinco están bajo su administración directa, en tanto que dieciséis son administrados en forma extra institucional.

El primer nivel de atención cuenta con doscientos noventaíun establecimientos; el segundo nivel con ochentaitrés; y el tercer nivel con once.

Sólo el 28% de establecimientos está calificado como Bueno, correspondiendo la calificación de Regular y Malo al 72% restante.

En cuanto a categorización de los establecimientos de EsSalud, únicamente el 12% ha sido categorizado.

De los treintain nueve establecimientos de EsSalud categorizados en el primer nivel, el 55% adolece de capacidad instalada inadecuada con relación a su infraestructura, equipos obsoletos, en estado inoperativo o en cantidad insuficiente.

En relación con los centros hospitalarios del Sector Salud, el MINSA informa que el 83%, es decir, doscientos cuarentaidós establecimientos tienen capacidad instalada inadecuada. En cuanto a EsSalud, sesentaicinco de sus hospitales de segundo y tercer nivel se encuentran en la misma situación. Más grave aún es la situación de institutos especializados, en los cuales la brecha es

del 100% respecto a su capacidad instalada inadecuada en infraestructura y equipamiento.

Finalmente, en cuanto a los laboratorios regionales, el 96% se caracteriza por su capacidad instalada inadecuada.

2.1.4.4. Las brechas en educación

Según Cuenca y Urrutia (2019) en las zonas con mayor pobreza de la ciudad de Lima, se presenta una situación paradójica en la que los estudiantes de las Instituciones educativas privadas tienen un nivel de comprensión lectora inferior a sus pares de las instituciones públicas, así como se da el hecho que los escolares de zonas urbanas tienen el doble de capacidad matemática que los alumnos de zonas rurales. Por otro lado, el acceso a la educación superior se reduce a 1 sobre 1º jóvenes pobres que ingresan a la universidad, frente a 5 por cada 10 de jóvenes de estatus socioeconómico alto, lo cual tiene repercusión en el acceso al mercado laboral.

El Ministerio de Educación (MINEDU, 2020) expone las siguientes brechas en su sector:

➤ **Educación Inicial.** La educación pública en este nivel se ofrece en 24386 instituciones educativas.

Tabla 2

Educación Inicial

Situación	%
Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	92,32%
Estudiantes matriculados con relación a la demanda potencial	8%

➤ **Educación Primaria.** La educación pública se imparte en 29,478 instituciones educativas.

Tabla 3

Educación Primaria

Situación	%
Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	96.07%
Estudiantes matriculados con relación a la demanda potencial	3.82%

➤ **Educación Secundaria.** Se imparte en 9,476 instituciones educativas públicas.

Tabla 4

Educación Secundaria

Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	91.53%
Estudiantes matriculados con relación a la demanda potencial	14.04%

➤ **Educación Básica Alternativa.** Orientada a ofrecer educación a adolescentes, jóvenes y adultos que trabajan. Cuenta con 825 instituciones educativas que, de no contar con ello, comparten con otras instituciones educativas la infraestructura, mobiliario y recursos.

Tabla 5

Educación Básica Alternativa

Situación	%
Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	88.65%

➤ **Educación Básica Especial - CEBE.** Modalidad inclusiva dirigida a niñas, niños y adolescentes con necesidades educativas especiales (discapacidad, talento y superdotación). Cuenta 384 instituciones educativas.

Tabla 6

Educación Básica Especial - CEBE

Situación	%
Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	93.49%

➤ **Educación Básica Especial. Programa de Intervención Temprana PRITE.** - . Modalidad inclusiva dirigida a niñas, niños y adolescentes con necesidades educativas especiales (discapacidad, talento y superdotación). Cuenta 384 instituciones educativas. El Programa de Intervención Temprana PRITE, está dirigido a niños menores de tres años de edad, con discapacidad o que tienen riesgo de adquirirla, en forma no escolarizada. Cuenta con 99 instituciones educativas para el Programa de Intervención Temprana.

Tabla 7

Educación Básica Especial. Programa de Intervención Temprana PRITE

Situación	%
Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	98.99%

➤ **Educación Superior Artística.** Orientada a estudiantes que culminaron la Educación básica y tiene como objetivo proporcionar formación integral desarrollando capacidades para la investigación y la innovación en carreras de especialización en los campos de la ciencia y la tecnología. Cuenta con 25 centros de formación.

Tabla 8**Educación Superior Artística.**

Situación	%
Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	100.00%
Situación	%
No matriculados con relación a la demanda potencial	24.03%

➤ **Educación Superior Pedagógica.** Proporciona formación profesional en docencia en 101 centros superiores.

Tabla 9**Educación Superior Pedagógica.**

Situación	%
Instituciones educativas con capacidad instalada inadecuada.	99.01%
No matriculados con relación a la demanda potencial	51.45%

➤ **Educación Superior Tecnológica.** Proporciona formación tecnológica y en ciencias aplicadas para los sectores productivos en las Escuelas de Educación Superior Tecnológica (EEST)

Tabla 10**Educación Superior Tecnológica.**

Situación	%
Locales con capacidad instalada inadecuada.	92.49%
No matriculados con relación a la demanda potencial	40.36%

➤ **Formación Técnico Productiva (CETPRO).** Desarrolla competencias de tipo laboral y empresarial. Está dirigida a estudiantes a partir de los 14 años de edad y a aquellos con capacidades educativas especiales para su reinserción en el mundo del trabajo

Tabla 11*Formación Técnico Productiva (CETPRO).*

Situación	%
Locales con capacidad instalada inadecuada.	94.56%
No matriculados con relación a la demanda potencial	93.68%

Lo hasta aquí expuesto no es más un aspecto de la problemática educativa en el país, puesto que se reduce a los centros educativos, las condiciones de su infraestructura y equipamiento y su capacidad para atender la demanda.

En realidad, las brechas educativas son más variadas y profundas que lo relacionado con las condiciones de los centros de educación. Si sólo se consideran los resultados de la educación en las condiciones anotadas, ya es posible deducir que el proceso de enseñanza aprendizaje es de baja calidad.

Debe reconocerse que en el Perú se ha producido una mejora de la calidad educativa, pero ésta no alcanza de manera uniforme a todo el territorio, puesto que, las áreas urbanas tienen mayores ventajas que las zonas rurales, ocurriendo lo mismo con poblaciones alejadas y en las cuales existen costumbres e idioma diferentes a los de las ciudades.

En ese sentido, la educación intercultural, si bien figura en el papel, en la práctica no se puede llevar a cabo porque los docentes no han sido preparados por los Institutos Superiores Pedagógicos y menos las universidades para ello, bastando para comprobarlo, revisar los planes de las universidades, en los

cuales no existen cursos de educación intercultural, sumándose a ello que los egresados van a laborar a lugares en los que no se habla el español.

2.1.5. El Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional (2002) sentó las bases para el diálogo social, caracterizado por Hernández (2004) como una oportunidad que crear condiciones para que los diversos actores políticos, económicos y sociales puedan negociar y concertar en un ambiente de apertura y participación para encontrar alternativas de toma de decisiones y reforzar la legitimidad.

En su inicio, el Acuerdo Nacional (2002) aprobó el establecimiento de veintinueve (29) políticas y sus respectivos objetivos, sobre los cuales se asumieron diversos compromisos:

OBJETIVOS:

➤ Democracia y Estado de Derecho. Políticas:

- 1) Fortalecer la democracia y el Estado de Derecho,
- 2) Democratizarla vida política y fortalecer el sistema de partidos políticos.
- 3) Afirmar la identidad nacional.
- 4) Institucionalizar el diálogo y la concertación.
- 5) Establecimiento de objetivos, planes estratégicos, prospectiva y transparencia para el gobierno.

- 6) Política exterior, orientada a la paz, democracia, desarrollo e integración.
- 7) Eliminar la violencia y fortalecer el civismo y seguridad de la ciudadanía.
- 8) Fortalecer la descentralización en los aspectos político, económico y administrativo a fin de lograr el desarrollo sostenido.
- 9) Desarrollar la Política de Seguridad Nacional (p. 18)

Para el efecto se adoptaron los siguientes compromisos:

- a) Pleno respeto a los derechos fundamentales, realización de elecciones libres y con transparencia, pluralismo político, ejercicio del poder en forma alternada, supremacía de la Constitución con respeto al equilibrio de poderes.
- b) Fomentar el mantenimiento del sistema de partidos políticos a nivel nacional, incluidos los grupos minoritarios legalmente elegidos.
- c) Reforzar la integración nacional, conectada con el mundo y hacia el futuro, basada en el respeto de los valores nacionales, de su herencia material y cultural y de su diversidad.
- d) Mantener el orden público y la seguridad de los ciudadanos, respetando la libre expresión sin violencia.
- e) Establecer el diálogo y los acuerdos basados en puntos de vista coincidentes, respetando la diversidad de opiniones y diferencias, mediante procesos y reglas institucionalizados.
- f) Establecer mecanismos de respeto y protección de los derechos fundamentales, de acuerdo a los tratados y acuerdos internacionales.

g) Velar por la política de seguridad nacional, de forma que se mantengan la independencia, la soberanía, la integridad del territorio y preservación de los intereses del país.

➤ **Equidad y Justicia Social. Políticas:**

10) Disminuir la pobreza.

11) Promover la igualdad de oportunidades evitando la discriminación.

12) Lograr el acceso universal a la educación pública con calidad y en forma gratuita, así como promover defender la cultura y el deporte.

13) Logar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios de salud y de seguridad social.

14) Alcanzar el empleo pleno, con dignidad y de forma productiva.

15) Promover la seguridad en el aspecto alimentario y nutricional.

16) Fortalecer la familia, así como proteger y promover a los niños, adolescentes y jóvenes (p. 18).

Para el efecto suscriben compromisos:

Con énfasis en el desarrollo humano en forma integral, el combate a la pobreza e igualdad de oportunidades, comprometiéndose a:

a) Generar oportunidades en lo económico, social, cultural y político, eliminando la desigualdad y discriminación, en el marco de los Derechos Humanos.

b) Incentivar la inversión, la producción y el desarrollo de las empresas para generar empleo digno, pleno y productivo.

- c) Ofrecer garantías para acceder a la educación de tipo integral y de calidad al igual que la educación privada, gratuita, promotora del trabajo y la cultura, fundada en valores, con certificación de las I.E., revalorización de la carrera docente y con presupuesto de 6% del PBI.
- d) Acceso universal a la atención de la salud con calidad, gratuita, con atención continuada y oportuna, así como el acceso al derecho de jubilación y seguridad social mediante un sistema integral y descentralizado.
- e) Implementar la política cultural que promueva el desarrollo, la ciudadanía responsable y la paz social.
- f) Promover el acceso a una vivienda con dignidad y contando con los servicios básicos.
- g) Incentivar las actividades deportivas para lograr el desarrollo físico de los ciudadanos, como una forma de favorecer su formación de manera integral y su rendimiento desde el punto de vista productivo.

➤ **Competitividad del País. Políticas:**

- 17) Afirmar la economía social de mercado
- 18) Promover que las actividades económicas sean competitivas, productivas y formales.
- 19) Promover el desarrollo sostenible y la gestión ambiental.
- 20) Procurar el desarrollo de la ciencia y tecnología.
- 21) Impulsar el desarrollo en infraestructura y vivienda.
- 22) Procurar la ampliación de mercados con reciprocidad como política de comercio exterior.

23) Formular la política para el desarrollo rural y del agro. (p. 18-19).

Se asumen como compromisos:

Implementar una política económica basada en la economía social de mercado, en la que el Estado promoverá, regulará y será subsidiario de la actividad económica, comprometiéndose a:

- a) Estimular la competitividad empresarial de tipo formal, en especial en la MYPES, así como la inversión privada interna y externa, fomentando las cadenas productivas.
- b) Incentivar el planeamiento estratégico en forma concertada, el desarrollo de políticas en los ámbitos sectorial y regional orientadas a la generación del empleo, la mejora del capital humano, la productividad, inversión de capitales, las ventas al exterior, manteniendo el equilibrio fiscal y con una política tributaria capaz de sustentar el presupuesto público con una recaudación mínima del 18% del PBI.
- c) Incentivar la inversión privada en obras públicas, a fin de activar los sectores económicos.
- s) Dotar al Estado de mejores capacidades y competencias para la gestión, así como del sector privado, a través de la promoción de la innovación, las investigaciones, el desarrollo de nuevas ideas y la transferencia científica y tecnológica.
- e) Potenciar de manera decisiva el comercio exterior, conjuntamente con el sector privado, incrementado y diversificando los bienes y servicios.

➤ **Estado eficiente, transparente y descentralizado. Políticas:**

24) Lograr que el Estado se caracterice por su eficiencia y transparencia.

- 25) Vigilar la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y que estén al servicio a la democracia.
- 26) Promover la ética y transparencia y el combate a la corrupción, el lavado de activos, la evasión tributaria y el contrabando.
- 27) Eliminar la producción, tráfico y consumo ilegal de drogas.
- 28) Garantizar la vigencia de la constitución y la protección de los derechos humanos, el acceso a la justicia y la independencia del Poder Judicial.
- 29) Garantizar el acceso a la información, la libertad de expresión y la libertad de prensa (p. 19).

Posteriormente, el acuerdo nacional (2014) aprobó cinco nuevas políticas:

- 30) Eliminar el terrorismo y afirmar la reconciliación nacional.
- 31) Lograr la sostenibilidad de la Caja Fiscal y reducir la deuda.
- 32) Llevar a cabo la gestión de riesgos de desastres.
- 33) Desarrollar e implementar la política sobre recursos hídricos.
- 34) Lograr el ordenamiento territorial y llevar a cabo su gestión (p. 9).

Estas nuevas políticas dieron paso a los siguientes compromisos: Consolidación del Estado bajo criterios de eficiencia, transparencia y de manera descentralizada:

- a) Desarrollar la eficiencia, eficacia, modernidad y transparencia estatal, en los tres niveles de gobierno, con participación de los ciudadanos y garantizando la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

- b) Establecer el control por parte de la ciudadanía mediante la gestión transparente y la rendición de cuentas, impidiendo los actos de corrupción o uso político del Estado.
- c) Modernizar el Estado con fines de desarrollar su capacidad de gestión y la capacitación de sus recursos humanos, al mismo tiempo que revalorizando la carrera administrativa.
- d) Fomentar la autonomía política, económica y administrativa, fundada en el proceso de descentralización hacia los gobiernos subnacionales.
- e) Promover el desarrollo territorial, descentralizando la inversión tanto pública como privada.

Los compromisos antes mencionados serán sometidos a un seguimiento con miras a la institucionalización de las políticas. Asimismo, el Acuerdo Nacional adquiere carácter vinculante, pudiendo adherirse a él otras instituciones.

Posteriormente, durante los años 2004 y 2005, se adoptaron nuevos acuerdos en el Foro del Acuerdo Nacional (2004) en base a los Planes de Gobierno de los diecisiete (17) partidos políticos participantes:

✓ **DEL COMPROMISO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE CORTO PLAZO (19/04/04)**

a) Privatizaciones y concesiones

- Promover una mayor variedad de modalidades que involucren la participación pública y privada.

b) Reforma tributaria

- Atender de inmediato las solicitudes de los gobiernos regionales de eliminación de exoneraciones tributarias.
- Impulsar mecanismos de descentralización fiscal de manera que los gobiernos regionales y locales puedan acceder a mayores recursos. De acuerdo a la Ley de Descentralización Fiscal, la SUNAT debe celebrar convenios con los gobiernos regionales y locales para mejorar la recaudación fiscal en sus circunscripciones, de tal manera que el monto adicional recaudado sea destinado a sus proyectos de inversión.

c) Normalización de productos nacionales

- Establecer un sistema de normalización que no excluya a la producción nacional y permita su participación en condiciones equitativas.

d) Sector agrario

- Impulsar el desarrollo de los valles agrícolas mediante sistemas asociativos.
- Promover corredores económicos y cuencas productivas privilegiando el enfoque territorial.
- Potenciar las zonas alto andinas y de selva aprovechando nuestra biodiversidad para promover el empleo sostenible, como una estrategia de lucha contra la pobreza extrema en el área rural.
- Aprobar una Ley sobre Biodiversidad Peruana y Lucha contra la Biopiratería.

e) Salud

- Impulsar convenios de intercambio de servicios entre el Ministerio de Salud, el sector privado, las FFAA, la PNP y ESSALUD, para mejorar la cobertura
- Desarrollar y poner en ejecución un Sistema de Monitoreo y

Evaluación de Políticas de Salud, priorizando un sistema único de información sobre este sector.

- Promover el acceso de la población a los medicamentos a través de su abaratamiento, la difusión de la medicina tradicional y la venta obligatoria de medicamentos genéricos en todas las farmacias del país. Desarrollar progresivamente estudios de bioequivalencia farmacológica.

f) Educación

- Poner en marcha el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa para la educación básica y la educación superior, empezando por las instituciones de formación docente.

g) Planeamiento estratégico

- Considerar el Sistema Nacional de Inversión Pública como parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

h) Descentralización

- Implementar la descentralización fiscal que regule la asignación de recursos a los gobiernos regionales, establezca incentivos al esfuerzo y responsabilidad fiscal, evite duplicidad de funciones entre los distintos niveles de gobierno y garantice total neutralidad.
- Incorporar la ubicación geográfica de la unidad productiva de las empresas en la base de datos de la SUNAT con el propósito de determinar la recaudación tributaria por región.
- Modificar los criterios de distribución para lograr mayor equidad en la distribución de los recursos del canon entre gobiernos regionales y municipios, de acuerdo a ley.

- Adecuar el Sistema Nacional de Inversión Pública al proceso de descentralización.

i) Carrera pública y empleo público

- Plantear un nuevo sistema de remuneraciones en el sector público.

j) Corrupción

- Formular un Plan Nacional Anticorrupción y ponerlo en marcha en forma prioritaria.
- Crear y nombrar, por concurso público, fiscalías y procuradurías especiales y autónomas contra el nepotismo, tráfico de influencias y conflicto de intereses en la administración pública.

k) Defensa

- Regular los estados de excepción mediante la dación de una nueva ley que defina las atribuciones y responsabilidades de las Fuerzas Armadas y Policiales. Los estados de excepción no suponen la suspensión de los derechos constitucionales, en ellos corresponde a las Fuerzas Armadas y Policiales apoyar a las autoridades políticas, no sustituirlas.
- Definir legalmente a la Policía Nacional como una institución civil no militarizada.
- Promover un servicio militar que motive a los jóvenes, les brinde formación básica adecuada y satisfaga las necesidades de la defensa.

l) Seguridad ciudadana

- Reformar el Código Penal para incrementar las penas en caso de reincidencia.

m) Paz y reconciliación

- Fortalecer la institucionalidad de las rondas campesinas y juntas vecinales, adecuadamente reglamentadas.

✓ **DE LA DECLARACIÓN DEL FORO DEL ACUERDO NACIONAL
(19/04/04)**

- Hacer efectivo el reconocimiento de los derechos del niño.
- Establecer medidas precisas e incentivos para los maestros y padres de las zonas pobres y zonas rurales que incidan en una mayor asistencia y número de horas de aprendizaje.

✓ **DEL PACTO SOCIAL DE COMPROMISOS RECÍPROCOS POR LA
EDUCACIÓN 2004-2006(04/05/04)**

- Diseñar e implementar de manera concertada un plan anticorrupción en educación, con mecanismos claros de prevención y sanción oportuna en todos los niveles.

✓ **DE LAS OPINIONES SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL
(11/12/04)**

- Retornar a un congreso bicameral sin costo adicional para el Estado.
- Renovación del Congreso por partes.
- Consagrar el voto facultativo.
- Asegurar la primacía del Jurado Nacional de Elecciones en la administración electoral, así como la autonomía técnica, administrativa y funcional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Sentar las bases para la reforma del sistema de administración de justicia tomando como referencia el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia elaborado por la CERIAJUS.

✓ **DEL PACTO DE MEDIANO PLAZO POR LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO DIGNO (07/01/05)**

- Alcanzar tasas de crecimiento sostenido de la economía no menores al 7% anual, que contribuyan a la reducción del subempleo a un nivel de 25%.
- Elevar el ahorro interno y la inversión por lo menos al 25% del PBI y el de la inversión pública a 5%del PBI.
- Reducir el riesgo país y obtener el «grado de inversión», a efectos de conseguir financiamiento en mejores condiciones.
- Promover el desarrollo local y regional mediante los encadenamientos entre las grandes, medianas, micro y pequeñas empresas.

✓ **DEL COMPROMISO PARA LA MEJORA INMEDIATA DE LA CALIDAD DEL GASTO CON UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO (11/11/05)**

- Presupuesto sostenible y acorde con las prioridades nacionales. Para ello, debe definirse las acciones esenciales para el desarrollo de las capacidades humanas y el mantenimiento del equilibrio fiscal a largo plazo.
- Prioridades: registro de identidad, controles prenatales, parto seguro, control de crecimiento y desarrollo y reforzamiento nutricional para menores de dos años, capacitación nutricional y sanitaria de las madres, inmunizaciones, atención de infecciones respiratorias agudas y de enfermedades diarreicas agudas, vigilancia de la calidad del agua, acceso a centros escolares seguros y con servicios básicos, asistencia de alumnos y docentes, acceso efectivo a materiales educativos y mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje (p. 11-14).

El 4 de mayo de 2004, en el *Foro del Acuerdo Nacional* se suscribió entre los actores el *Pacto Social de Compromisos Recíprocos por la Educación 2004-2006*, que propuso llevar a cabo una movilización de todos los actores de la educación a nivel nacional. Se estimaron como indicadores que a finales del año 2004 se contaría con propuestas para lograr la mejora de los aprendizajes en razonamiento matemático y científico y en valores.

En el mes de agosto del mismo año las instituciones educativas habrían establecido sus metas al 2004-2006 y, en ese último año se habría alcanzado un mayor nivel en escritura y comprensión de lectura, así como en matemáticas, de acuerdo a las políticas públicas del MINEDU.

Llaman la atención los compromisos atribuidos a algunos actores. Primero, porque no habría participado en el acuerdo y, segundo, porque los compromisos no corresponden a la realidad que dichos grupos afrontan. Así, a las organizaciones sociales y a la sociedad, se les compromete a desarrollar condiciones para el diálogo, la comunicación y la comprensión lectora a favor de sus hijos, ignorando que la comprensión lectora es un problema que afecta a toda la población, porque, de otro modo, los padres estarían en condiciones de resolver un problema que la escuela es incapaz de hacerlo.

Asimismo, los demás actores, como sociedades científicas, colegios profesionales, iglesias y otras entidades, según el acuerdo estarían comprometidas a poner a disposición sus experiencias. Es de verse que lo

argumentado es una demostración de una propuesta improvisada, no coordinada ni evaluada adecuadamente.

En relación con los medios de comunicación, el solicitarles la difusión de información veraz y objetiva y de programas culturales, con la finalidad de contribuir a la educación de calidad y la asignación de espacio para el desarrollo de habilidades matemáticas y de dominio lingüístico, así como el fomento de valores, parece una mala broma, porque los medios, muy especialmente la televisión se caracterizan principalmente por su abierto apoyo a los grupos económicos de poder y político y una programación que ha sido calificada de televisión basura, defendida a ultranza porque representa buenas ganancias.

Se compromete, asimismo, a los centros educativos públicos y privados para evaluar a los educandos y establecer metas respecto a los logros, con la finalidad de elaborar un plan de emergencia. En este caso, se olvida que la evaluación es uno de los elementos del proceso de enseñanza aprendizaje.

Además de ello, se plantea la organización de los miembros, directivos, docentes padres y comunidad para la mejora educativa, ello mediante la celebración de alianzas con la comunidad, facilitando para el efecto la infraestructura educativa para promover el aprendizaje, debiendo los docentes procurar mejorar sus capacidades comunicativas para contribuir al aprendizaje, para lo cual deben cumplir un mínimo de horas de aprendizaje en forma efectiva.

Lo que se acaba de reseñar contrasta completamente con los antes expuesto respecto a las brechas de educación, en las que se muestra la desastrosa situación de las escuelas, a lo que hay que agregar la situación de pobreza de los estudiantes quienes no reciben una alimentación adecuada que les permita desarrollarse física y mentalmente para afrontar las horas de clase.

Por otro lado, los maestros que laboran en lugares alejados carecen de oportunidades para capacitarse y perfeccionarse, cuestión fundamental que el gobierno ha abandonado desde hace décadas.

Por Resolución Legislativa del Congreso de la República N° 002-2022-2023-CR,

se aprobó la Agenda del Período 2022-2023, mediante la cual se proponen proyectos de ley para el cumplimiento de las Políticas y Objetivos del Acuerdo Nacional, tal como se muestra a continuación:

Tabla 12

Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023

ACUERDO NACIONAL		TEMAS / PROYECTOS DE LEY
I. Democracia y Estado de Derecho	1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho	1. Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado
		2. Regulación de la coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en función al Principio Constitucional de Balance y Equilibrio de Poderes
		3. Reformas en el Reglamento del Congreso y Acuerdos de la Mesa Directiva
		4. Reformas constitucionales
		5. Reformas constitucionales referidas al retorno de la bicameralidad y adelanto de elecciones
		6. Elección de altos funcionarios públicos y respecto a la pensión para expresidentes constitucionales de la República
	2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos	7. Modificación de la Ley de Organizaciones Políticas
		8. Modificación a la normativa electoral
	3. Afirmación de la identidad nacional	9. Protección y promoción de la cultura y el patrimonio cultural
		10. Leyes declarativas respecto a hechos históricos
		11. Defensa de los pueblos
		12. Promoción y preservación de las lenguas originarias
	4. Institucionalización del diálogo y la concertación	13. Declaratorias de interés nacional y necesidad pública en temas referidos a la protección del patrimonio cultural
		14. Reconocimiento del derecho fundamental de la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios

	5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes	15. Gobierno en función de objetivos
		16. Inversión y transparencia en la gestión pública
	6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración	17. Política exterior del país
	7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana	18. Seguridad ciudadana y cambios al Código Penal
	7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana	19. Normas de protección que consideran las características del afectado
		20. Procesos penales y beneficios penitenciarios
		21. Medidas para reducir la delictividad
		22. Medidas de apoyo a las tareas de la policía nacional del Perú
	8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú	23. Reducción de la violencia hacia las mujeres
		24. Reducción del feminicidio
II. Equidad y justicia social	9. Política de seguridad nacional	25. Regulación referida a la descentralización y los distintos niveles de gobierno
		26. Financiamiento de los gobiernos regionales y locales
	10. Reducción de la pobreza	27. Sobre establecimientos penitenciarios
	11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación	28. Lucha contra la pobreza
	12. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte	29. Contra la discriminación, el racismo y el trato desigual injustificado
		30. Búsqueda de la igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales
		31. Regulación a favor de las personas con discapacidad
		32. Reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres
		33. Regulación del magisterio, la educación y a los docentes
		34. Sobre calidad universitaria y el acceso a la misma
		35. Apoyo a los estudiantes
		36. Mejora en la educación
		37. Mejora del currículo nacional de educación
		38. Creación de universidades y denominación
	13. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social	39. Modificaciones a la Ley Universitaria y fortalecimiento de la SUNEDU
		40. Promoción de la educación técnica
		41. Promoción del deporte
		42. Promoción de la cultura
		43. Reforma y modernización del sistema de salud
		44. Transferencia de recursos y detracciones a favor de ESSALUD
		45. Mejora en el servicio de salud
		46. Medidas para superar la pandemia del COVID-19
		47. Situación de los profesionales de la salud
		48. Sobre la infraestructura en salud
	14. Acceso al empleo pleno, digno y productivo	49. Reformas en el Sistema Nacional de Pensiones
		50. Reformas al Decreto Legislativo 19990
		51. Reformas al Sistema Privado de Pensiones
		52. Modificación y desarrollo de la normativa laboral
		53. Mejora en los derechos y condiciones laborales
		54. Normativa sobre inspección laboral
		55. Ejercicio de derechos sindicales
		56. Tercerización e intermediación laboral
		57. Regímenes especiales laborales
		58. Normativa laboral en el ámbito de educación
	15. Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición	59. Equiparación de derechos laborales
		60. Incorporación al mercado laboral
	16. Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la	61. Contratación y cese en relaciones laborales
		62. Regulación del trabajo vía plataformas digitales y del teletrabajo
		63. Seguridad alimentaria
		64. Defensa y protección de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud
		65. Apoyo en el embarazo y en la maternidad
		66. Derechos relacionados al cuidado

	juventud	
IV. Competitividad del país	17. Afirmación de la economía social de mercado	67. Promoción de la economía social de mercado
		68. Medidas a favor de los consumidores
		69. Promoción de la libre competencia
	18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica	70. Medidas para promover la formalización, potenciar la productividad y la competitividad de las MYPES y la mediana empresa
		71. Régimen laboral para las MYPES
		72. Medidas para promover la productividad, competitividad y el desarrollo económico
		73. Medidas para promover la inversión en el sector energía y minas y formalización de la minería
		74. Medidas para promover la actividad pesquera
		75. Regulación de nuevas actividades económicas a través de plataformas tecnológicas
		76. Normativa referida al transporte
	19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental	77. Sobre protección del medio ambiente y acuerdos sobre desarrollo sostenible con otros países
		78. Sobre la extracción de recursos naturales
		79. Sobre el uso de gas y combustibles
		80. Sobre la actividad agrícola y las zonas rurales
	20. Desarrollo de la ciencia y la tecnología	81. Sobre el turismo
		82. Sobre ciencia, innovación y tecnología
	21. Desarrollo en infraestructura y vivienda	83. Declaratorias de interés nacional y necesidad pública referidas a obras de infraestructura
		84. Medidas para promover la titulación, formalización y promoción de la propiedad y la vivienda
		85. Medidas para promover el desarrollo de infraestructura en el sector rural y las comunidades campesinas
		86. Modificación a la normativa de infraestructura y transporte
		87. Promoción de obras de infraestructura para fomentar el turismo
		88. Fomento a la inversión en infraestructura
	22. Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad	89. Promoción de la exportación
	23. Política de desarrollo agrario y rural	90. Promoción de determinados cultivos agrícolas
		91. Sobre el cuidado y formalización de las tierras de cultivo agrícola
		92. Sobre la modernización e impulso de la actividad y comercio agrario y la acuicultura
IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado	24. Afirmación de un estado eficiente y transparente	93. Modernización de la gestión del estado y la administración pública
		94. Transparencia en el Estado
	25. Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia	95. Legislación vinculada a las Fuerzas Armadas
	26. Promoción de la ética y la transparencia, y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas	96. Lucha contra la corrupción
		97. Ampliar la participación de las instituciones públicas y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción
	27. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas	98. Lucha contra el narcotráfico y el consumo de drogas
	28. Plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial	99. Modernización en el sistema de justicia y modificaciones a los procesos y trámites legales
	29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa	100. Actividades de difusión a través de radio y televisión y su contenido
	30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional	101. Lucha contra el terrorismo

	31. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda	102. Políticas tributarias y administración del presupuesto del sector público
	32. Gestión del riesgo de desastres	103. Gestión de riesgo de desastres
	33. Política de estado sobre los recursos hídricos	104. Gestión del agua
		105. Declaratorias de interés nacional y necesidad pública referidas a los recursos hídricos
		106. PROYECTOS VINCULADOS A RECURSOS HIDRICOS
	34. Ordenamiento y gestión territorial	107. Demarcación y ordenamiento territorial
	35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento	108. Promoción del entorno digital y el derecho de las personas en su acceso y uso
		109. Promoción del acceso a internet

Fuente: *Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023*. Normas Legales. Martes 25 de octubre de 2022, (p. 3-4).

2.1.6. Las políticas públicas

Desde el punto de vista de Vallès (2007), la política pública está conformada por decisiones y no decisiones interrelacionadas con énfasis en un determinado conflicto social. Las políticas públicas, previamente diseñadas en forma participativas de los actores sociales y políticos, constituyen decisiones imbuidas de autoridad para obligar.

Por su parte, Velásquez (2009) aunque cuestiona los conceptos tradicionales de política pública por considerar que se caracterizan por ser muy específicas, dejar de lado lo público en términos de bien común en favor de lo privado o son incompletos, comparte el concepto de Vallès (2007), conceptualizando las políticas públicas como un proceso que integra un conjunto de “decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos” (p. 156) en forma participativa, con la finalidad de prevenir o resolver un determinado problema social.

Desde el punto de vista de Lahera (2004) la política pública que se precie de excelente adopta un curso de acción con rutas de información que se orientan a un determinado objetivo de tipo político, el mismo que ha sido identificado y definido en el sector público con participación democrática de los privados y que contiene procesos e instrumentos, previendo al mismo tiempo sus resultados.

En consideración de Bertranou (2019) las políticas constituyen herramientas importantes que utiliza el gobierno para atender los problemas de la sociedad, pero ello no implica, necesariamente, asumir previamente, su éxito. A partir de este supuesto, en caso de no lograr los resultados esperados, se pregunta si el problema ha sido debidamente caracterizado, a lo que debe añadirse la posibilidad de que la realidad en la que aplica la política se modifique. Desde esa perspectiva, la opinión de Bertranou (2019) estaría convirtiendo a la política en una hipótesis de trabajo que debe comprobarse a través de los resultados.

El concepto de política social se relaciona directamente con el concepto de desarrollo humano. Así, en opinión de Béjar (2011) el desarrollo humano comprende, por un lado, el desarrollo de capacidades respecto a la salud, la cognición y las habilidades y, por otro, la aplicación de esas capacidades tanto en estado de inactividad como en lo productivo, la vida social y el involucramiento en la política. Considera que lo económico se reduce sólo a una oportunidad, pero lo que las personas realmente desean va más de eso, por lo que el desarrollo debe proyectarse a lo humano en su faceta organizativa de la economía, la sociedad y el propio Estado.

2.2. Definición de términos básicos

- Administración Pública. – “organización encargada de ejecutar las políticas que son resueltas en los niveles representativos del poder político”. (Arnoletto, 2007, p. 3)

- Clase política. – “Los gobernantes, y más ampliamente, todos los que participan en la toma de decisiones políticas, forman un grupo social especial, denominado clase política”. (Arnoletto, 2007, p. 11)

- Consenso político. – Acuerdo social de carácter cultural y normativo que inciden en niveles profundos de los objetivos de la sociedad y de las formas para alcanzarlos, considerando dentro de ello las reglas que regulan el juego político y los acuerdos sobre los que se quiere lograr y los medios a utilizarse (Arnoletto, 2007).

- Decisión política. –Resultado de un proceso analítico de problemas cuya solución es de orden político utilizando determinados medios

- la decisión política es una prefiguración del camino a recorrer por el sistema para lograr su meta (por ejemplo, la solución del problema) más un pronunciamiento de la voluntad sobre la asignación y puesta en acción de los medios necesarios para tal fin. (Arnoletto, 2007).

- Descentralización política. – Hace referencia a la autonomía, siendo su principio que el poder de decisión y la capacidad legislativa se ubican en los niveles más bajos en la jerarquía de la estructura del Estado, al mismo tiempo que ambos son muy cercanos a los ciudadanos a los que beneficia, quienes, participan activamente (Arnoletto, 2007)

- Gobierno. – Hace referencia a al poder de la autoridad estatal para legislar e interpretar y aplicar las leyes, siendo sus ámbitos el legislativo, administrativo y judicial (Nicolini, 2013)
- Institucionalidad democrática. – consiste en consensos entre el Estado y la sociedad para garantizar la convivencia basada en la equidad y la justicia, sin desconocer la posibilidad de la existencia de conflictos, falta de acuerdos o situaciones de tensión característicos de las condiciones políticas y culturales (Castro, 2018).
- Política pública. - es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez, 2009, p. 156)

III. MÉTODO

3.1. Tipo de la investigación

La presente investigación se realizó bajo el enfoque cualitativo, cuyo objeto, de acuerdo con Aceituno (2021) es evidenciar el significado y características de los hechos y su desenvolvimiento en la vida en sociedad.

Asimismo, es de tipo básico que, según Arias. (2022) permite conocer el funcionamiento de los procesos o conceptos, conformando un cuerpo de conocimientos susceptibles de utilizarse en la investigación aplicada.

3.2. Población y muestra

La población de estudio comprende las políticas públicas dictadas en el Perú durante el período 2005-2023.

Tabla 13

Población de estudio

Documento	Cantidad
Documentos del Acuerdo Nacional	4
Políticas Públicas	35
Documentos oficiales emitidos por los diversos sectores públicos	18
Informes de la Defensoría del Pueblo	8
TOTAL	65

La muestra, es de tipo censal y abarca los documentos del Acuerdo Nacional: políticas públicas. producto del Acuerdo Nacional, durante el período

2005-2023; los documentos oficiales emitidos por los diversos sectores públicos sobre el cumplimiento de las políticas públicas, informes de la Defensoría del Pueblo y las normas legales emitidas en dicho período que figura en la Tabla 1.

3.3. Operacionalización de variables

Al no ser un estudio cuantitativo y, en consecuencia, no ser correlacional, no fue necesario realizar la operacionalización de variables.

3.4. Instrumentos

Se utilizaron como instrumentos:

a) Análisis documental

Definido por Tamayo y Silva (2017) como un instrumento que permite la obtención de información de las variables contenidas en fuentes secundarias, en forma retrospectiva.

b) Ficha de investigación

De acuerdo con Rodríguez y Buelvas (2017), utiliza las herramientas de Office Word o Excel para crear un formato en el que se registra la información documental consignando datos acerca de los autores, la fuente del documento y su contenido, sea en forma textual o resumida.

3.5. Procedimientos

Los procedimientos para la ejecución de la investigación fueron:

- a) Recopilación, sistematización y categorización de fuentes.
- b) Clasificación documentaria.
- c) Análisis documental
- d) Fichaje de fuentes bibliográficas.
- e) Elaboración de bases teóricas.
- f) Análisis de la información recopilada.

3.6. Análisis de datos

La información recopilada a través de los instrumentos fue analizada en forma lógica. Al haberse encontrado información cuantitativa aportada por las fuentes documentales, se procesó en cuadros y gráficos.

3.7. Consideraciones éticas

La información recopilada correspondió a fuentes bibliográficas y documentales, cuya autoría ha sido estrictamente respetada y citada.

Asimismo, en la redacción del presente informe se están observando las Normas APA 7.

IV. RESULTADOS

4.1. Informes de la Defensoría del Pueblo

4.1.1. *Informe Defensorial N° 183. Diciembre de 2019*

La Defensoría del Pueblo (2019) concluye que en el sistema educativo no existen garantías para el acceso universal, afectando los derechos de aquellas personas que sufren alguna discapacidad y que, por ello se encuentran en situación de vulnerabilidad, especialmente cuando sufren discapacidad severa o multidiscapacidad, ya que deben asistir a Centros de Educación Básica Especial, mientras que quienes padecen discapacidad leve o moderada acceden a los centros educativos regulares.

Dicho modelo, a criterio de la Defensoría del Pueblo, constituye una contravención de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como los Tratados de Derechos Humanos. Asimismo, cuestiona la calidad de la educación que reciben dichas personas, puesto que, se les impide participar en el proceso de enseñanza aprendizaje ni se aprecian sus logros en el referido proceso.

La Defensoría comprobó que las personas vulnerables no fueron favorecidas por métodos curriculares y prácticas pedagógicas adecuadas, estando expuestas, incluso, a situaciones de agresión, todo lo cual constituye una situación de discriminación y afectación de su derecho a la educación.

En el aspecto presupuestario, los montos destinados a la educación inclusiva sólo se destinan a alumnos del Programa Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productiva, con un 0.62% del presupuesto del todo el sector educación, la mayor parte del cual se utiliza en la educación básica especial, básica alternativa y técnico-productiva.

Como consecuencia de ello, del citado porcentaje, el 2.2% se emplea en Educación Básica Regular para diversos gastos. Así, las restricciones presupuestarias, afectan la educación inclusiva, siendo afectadas, en mayor medida, las regiones, las que no tienen la posibilidad de contratar especialistas que no sean docentes, capacitar al personal, adquirir materiales o contar con infraestructura adecuada.

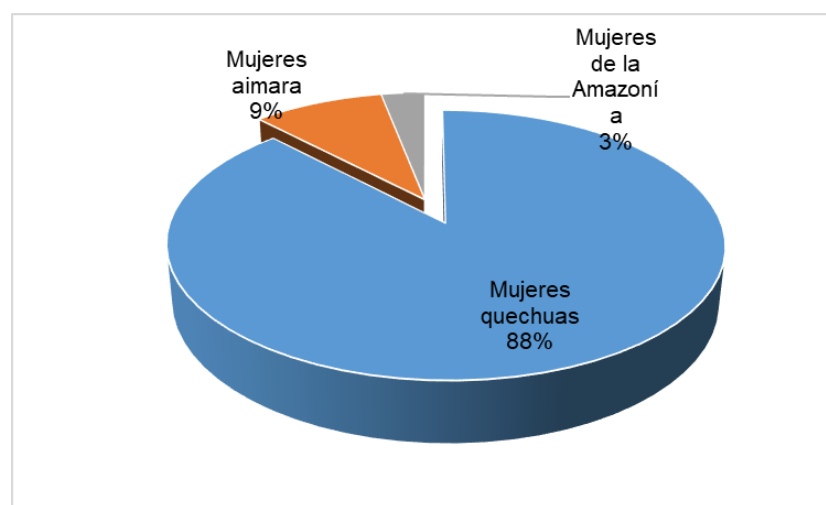
4.1.2. Informe Defensorial N° 002-2019 DP/AMASDPPI/PPI

La Defensoría del Pueblo concluye que existe desigualdades en el caso de las mujeres indígenas respecto a los varones, específicamente en lo relativo a reconocimiento y goce de sus derechos fundamentales. Por otro lado, las entidades públicas carecen de información estadística detallada de acuerdo a los géneros, situación que invisibiliza a las mujeres indígenas.

Tabla 14*Mujeres autoidentificadas según lengua materna*

Autoidentificación	Población	%
Mujeres quechuas	2651655.03	87%
Mujeres aimaras	274309.141	9%
Mujeres de la Amazonía	91436.3802	3%

Fuente: Elaboración propia

Figura 1*Mujeres autoidentificadas según lengua materna*

Otros datos relevantes son:

- a) El 38% de mujeres indígenas y 8% de mujeres awajún hablantes se encuentran indocumentadas.
- b) El acceso a los estudios de nivel secundarios se encuentra limitado, debido más de la mitad de comunidades carece de instituciones educativas de ese nivel, por lo que las mujeres que terminan dichos estudios alcanzan sólo al 41%.
- c) Sólo tres de cada diez comunidades nativas y cuatro de cada diez comunidades campesinas cuentan con servicios de salud, lo que provoca fallecimientos de mujeres y neonatos durante el parto.

- d) El embarazo adolescente entre quince y diecinueve años de edad afecta al 14% de mujeres indígenas, resultando una cifra que supera el promedio de todo el país, lo que, asimismo, tiene efectos en la deserción escolar y pone en riesgo la salud de las jóvenes.
- e) El 70% de la violencia sexual es ejercida sobre las mujeres indígenas menores de dieciocho años de edad.
- f) La tercera parte de las mujeres percibe ingresos propios inferiores a los de los varones, de la cual, más de la mitad recibe bajas remuneraciones.

El Estado carece de información respecto a la protección del acceso y uso de la propiedad de la comunidad por parte de las mujeres indígenas y sólo entre el 4% y el 5% de estas ejerce algún cargo de decisión en su comunidad.

4.1.3. Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/ADM

En lo relativo a la desaparición de mujeres a manos de personas particulares, la Defensoría del Pueblos, manifiesta que, en los casos de mujeres desaparecidas, el personal policial debe estar debidamente calificado y que el hecho sea investigado en forma exhaustiva y de manera inmediata una vez interpuesta la respectiva denuncia, evitando llevar a cabo estereotipos de género que afecten la acción policial y expongan a la víctima a sufrir mayores daños.

Asimismo, considera la necesidad de aplicar el enfoque de género cuando se trata de desapariciones, a fin de evitar usar estereotipos y valorar objetivamente las pruebas. La ausencia de información oficial, especialmente

filtrada por sexo, dificulta evaluar los factores que significan un riesgo y, consecuentemente, los resultados de la desaparición de mujeres, sobre todo, teniendo en cuenta que aún se desconoce el paradero de muchas de ellas, puesto que, no se ha cumplido con implementar el sistema de búsqueda a pesar de haberse aprobado el Decreto Legislativo N° 1428 y su reglamento.

4.1.4. Informe Especial N° 007-2020-DP La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19

La violencia en general es uno de los factores de mayor preocupación en la sociedad. Sin embargo, cuando la violencia se asienta en el seno del hogar, asume características de mayor riesgo, puesto que, atenta contra la tranquilidad y seguridad de los miembros más vulnerables de la familia, como son las mujeres, los niños y los adolescentes.

Un rasgo en particular hace que la violencia doméstica asuma una forma más dramática, es decir, que se espera que el hogar ofrezca un ambiente de seguridad física y emocional, en el que los derechos fundamentales se encuentren firmemente protegidos.

Sin embargo, son muy frecuentes y numerosos los casos en que dicha situación dista de la realidad. Así lo señala la Defensoría del Pueblo (2020), que reproduce el dato aportado por los Centros de Emergencia Mujer, los cuales señalan haber atendido 12,014 casos de violencia familiar en todo el país, a

inicios del año 2020, antes de la pandemia, de los cuales el 64% estuvieron dirigidos con las mujeres, los niños, niñas y adolescentes.

Los casos expuestos se distribuyen de la siguiente forma:

Tabla 15

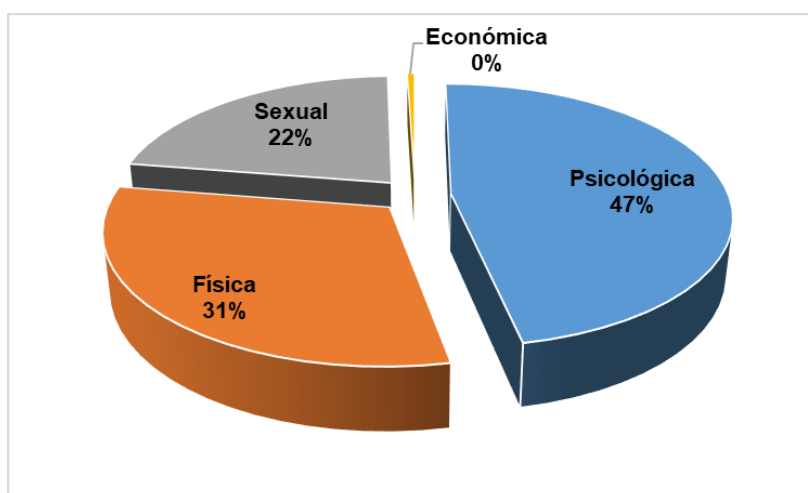
Distribución de los casos de violencia con las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el hogar

Tipo de violencia	Cant.	%
Psicológica	5624	46.85
Física	3682	30.67
Sexual	2638	21.98
Económica	60	0.50
Total	12004	100.00

Fuente: Elaboración propia

Figura 2

Distribución de los casos de violencia con las mujeres, niños, niñas y adolescentes en el hogar



La Defensoría advierte de la continuidad del problema de la violencia y que ésta podría empeorar en número de casos, ya que el aislamiento social obligatorio invisibilizaría a dichas personas vulnerables.

4.1.5. Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso (2019)

La Defensoría destaca la relación entre los preceptos constitucionales y los derechos fundamentales, como factor que contribuye a legitimar el sistema democrático. En ese sentido, alerta sobre la necesidad de que los poderes del Estado se desenvuelvan bajo principios de cooperación y solución pacífica de sus discrepancias, evitando acciones obstruccionistas y, por el contrario, preferir el camino del diálogo para superar la crisis política.

Afirma que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo se niegan a entender su rol constitucional, manteniéndose en un enfrentamiento para derrotarse mutuamente en un escenario de permanente conflicto, apartándose de la sociedad y la solución de sus necesidades, lo que expresa que la política está fracasando por haberle dado la espalda al país.

Hace una abierta crítica al Poder Legislativo con relación a su decisión de restar eficiencia a la cuestión de confianza a pesar que la otorga mediante su voto, a la vez que desnaturaliza la razón por la que es solicitada, agravando la situación la afirmación del Ejecutivo sobre una supuesta negación fáctica como pretexto para la disolución del Congreso.

La crisis política generada a raíz de tales hechos, que derivaron en la disolución del Congreso, lo que, a criterio de la Defensoría podía haberse resuelto con una demanda competencial planteada ante el Tribunal Constitucional.

Al margen de lo expresado por la Defensoría del Pueblo, no debe perderse de vista que los conflictos entre los poderes del Estado se vienen generando desde hace varios años, motivados porque la mayoría de congresistas de un determinado partido político no acepta haber perdido las elecciones presidenciales en períodos anteriores y buscan copar el poder desde el Legislativo, incumpliendo de ese modo, de manera intencional, sus compromisos adquiridos en el Acuerdo Nacional.

Aquí, es preciso entender que, en la medida que una fuerza política que perdió la oportunidad de guiar los destinos del país en elecciones libres, tiene el poder de trabar las reformas y, por el contrario, obstaculiza los intentos del Poder Ejecutivo para gobernar, está cometiendo un grave atentado contra la población, pues, desnaturaliza la función congresal.

4.1.6. Informe N° 186. Lima. Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020)

En este informe, nuevamente, la Defensoría aborda el problema de la violencia contra las mujeres, calificándola como problema prioritario y,

ciertamente, lo es. Destaca que la Ley N° 30364 Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, aprobó la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar, cuyo objetivo está encaminado a la implementación de políticas frente a la violencia que, junto con el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar” – SNEJ y el Programa Presupuestal orientado a Resultados para Reducir la Violencia contra la Mujer, PPor RVcM, reconocen la necesidad la prevención atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Sostiene que la Política Nacional de Igualdad de Género – PNIG, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, se proyecta la acción estatal al año 2030, para erradicar la discriminación estructural de las mujeres, siendo su primer objetivo la reducción de la violencia contra las mujeres, el mismo que se encuentra en línea con la reducción de las barreras para la igualdad que imponen las instituciones al mismo tiempo que las prácticas socioculturales de tipo discriminatorio de la sociedad.

Cuando la Defensoría solicitó, a fines del año 2020, información al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP, sobre la *Política Nacional de Igualdad de Género*, ésta no fue alcanzada. Por otro lado, se ha hecho evidente que los instrumentos de gestión no se encuentran articulados

El monitoreo acerca de la acción estatal se encuentra abandonado, lo que se evidencia en los diversos informes respecto a los tópicos abordados y a la falta de sistematización de la información.

La falta de articulación y seguimiento del Programa Nacional Contra la Violencia de Género, deja de lado algunas formas de violencia, entre las cuales está la esterilización forzada que fue contemplada como un asunto de interés nacional.

cuya atención paradójicamente. Igualmente se ha abandonado el monitoreo de las intervenciones para atender los casos de violencia contra las mujeres y de hacer el seguimiento de las entidades encargadas de afrontar dicho problema.

A pesar que el Programa Nacional Contrala Violencia de Género involucra a catorce entidades responsables, junto con los gobiernos subnacionales, los demás instrumentos reconocen un número menor de instituciones, es decir, a aquellas que cuentan con un programa presupuestal.

Tampoco se tomaron decisiones de importancia que hagan estables y adaptables las políticas en materia de violencia contra las mujeres, como actualizar y mejorar los procedimientos tomando en cuentas sus deficiencias y cambios que pudieran afectarlas

Finalmente, la Defensoría estima que la existencia en el Perú de numerosas normas y la política pública constituye el reconocimiento del grave

problema de la violencia contra las mujeres, pero que no se encuentran debidamente articuladas.

4.1.7. Informe de Adjuntía N°027-2020-DP/ADM. Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar

Reconoce como un avance el hecho que, en el marco de obligaciones de orden internacional, se haya creado el *Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (SNEJ)*, como mecanismo para que las personas víctimas de violencia alcancen justicia en forma oportuna y de manera eficaz.

No obstante, asegura que no se da una real gobernanza en la administración de justicia, en la cual las funciones estén claramente delimitadas y con una adecuada articulación entre las entidades del sistema, contradiciendo el enfoque sistémico que anima al SNEJ, ya que la delimitación de funciones de los diversos órganos está centrada de manera institucional en los servicios que presta cada uno de ellos, perdiendo de vista el enfoque de resultados. Al mismo tiempo, los esfuerzos de mejora se centran en lo normativo y en los instrumentos para llevar a cabo la gestión.

En ese orden de ideas, la percepción de lo que significa realizar mejoras, difiere de un órgano a otro. Así, el Poder Judicial considera como problema la

ausencia de trabajo articulado entre las diversas instituciones, poniendo, por ello, el acento en mejorar la coordinación e implementación de servicios especializados, en tanto que para la Policía Nacional del Perú considera sólo la coordinación y el Ministerio se limita a señalar como problema la articulación. No obstante, la visión señalada por cada uno de los órganos citados, sí se habría mejorado la articulación entre ellos, resultando contradictorio que, al mismo tiempo, el 67% de las entidades reconocen que la emisión normativa y las estrategias adoptadas se dan de manera aislada del conjunto.

Por otro lado, llama la atención que el 60% de las entidades admitan que, después de más de dos años de entrada en vigencia de la norma de creación, el Sistema se encuentra en una etapa inicial de implementación. Las deficiencias afectan también la ejecución en los plazos previstos, al haberse elaborado a partir de la información remitida por cada institución de acuerdo a su propia realidad y condiciones en la implementación de sus servicios, dificultándose por ello la articulación y, consecuentemente, su implementación. A ello se agrega que no se cuenta con los recursos necesarios al no haberse incorporado al Presupuesto. En cuanto al papel del Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables – MIMP, se señala falta de coordinación entre sus diversas áreas.

Se hace referencia a la inexistencia de un sistema de justicia especializado, ya que se ha implementado en cada entidad de acuerdo a sus propias necesidades y de manera descoordinada con otras entidades.

4.1.8. Serie Informes Especiales N° 009-2021-DP. Informe sobre la supervisión de la atención integral en niñas y adolescentes embarazadas producto de violación sexual, en establecimientos de salud.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2021), en el Perú las cifras de embarazo adolescente, producto de violación sexual, son elevadas, a pesar de encontrarse considerado por el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes como tortura.

En cuanto a las características del problema, se señala que las víctimas pertenecen a sectores sociales de pobreza, de zonas rurales y con bajo nivel educativo. Se trata de un hecho violatorio de los derechos fundamentales de las adolescentes que tiene graves consecuencias sobre éstas en su salud mental y física, en la interrupción de su vida escolar, desenvolvimiento social, al mismo tiempo que convierte en perpetua la condición de pobreza.

La gravedad y frecuencia de este problema ha llevado a que se le considere un problema de salud pública, que pone en riesgo la vida de la víctima por problemas o complicaciones durante el embarazo y el parto que suelen ser frecuentes causas de muerte, sobre todo en menores de quince años de edad. Además de los riesgos físicos, debe tenerse en cuenta la salud mental de las adolescentes quienes ven frustradas sus aspiraciones intelectuales y emocionales.

Por otro lado, la atención a las adolescentes en los establecimientos de salud, se caracteriza por una serie de deficiencias, como la falta de personal calificado; inexistencia de diferenciación en la atención y personal que se comunique en la lengua de la paciente; falta de claridad en la comunicación en función de la edad y nivel de madurez de la adolescente; no se proporciona conocimiento informado sobre la atención integral o, si es el caso para interrumpir el embarazo; el riesgo de interrupción se informa sólo sobre el aspecto físico y no el emocional, para una adecuada valoración; la junta médica no realiza una motivación suficiente al momento de adoptar una decisión; no se da a conocer información sobre la integración de la junta médica; no se consulta a otros especialistas a favor de una atención en forma integral; los procedimientos administrativos son lentos y burocráticos; no se pide opinión a las adolescentes; insuficientes recursos de personal, de recursos y ambientes especializados; no se realiza el seguimiento post operatorio; ausencia de seguimiento de la situación psicológica de la adolescente; técnicas médicas inadecuadas; falta de prevención de un segundo embarazo.

Los establecimientos de salud de primer y segundo nivel desconocen que existe la Guía técnica de aborto terapéutico, lo que limita el derecho de las adolescentes.

4.2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2021) NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL PERÚ. Análisis de su situación al 2020.

Según el INEI (2017) el 31% de la población peruana está integrada por niñas, niños y adolescentes.

El Plan de Acción por la Infancia y Adolescencia – PNAIA (2021) tiene como propósito el desarrollo integral en forma multisectorial, con treintaicuatro programas presupuestales vinculados entre sí, llegando el año 2019 a S/ 34,883,000,000. Los hogares se caracterizan por la falta de acceso a servicios básicos como agua, servicio de alcantarillado y energía eléctrica, dándose el caso que, en 2019, el 7.2% de niños y adolescentes de zonas rurales contaba con todos los servicios, situación que atenta contra su calidad de vida.

En los tiempos actuales, igualmente importante, es el derecho a la información y comunicación, ámbito en el que existe una marca brecha, ya que en las áreas urbanas el acceso a internet alcanzaba al 37% de la población el año 2017 y al 1.3% en zonas rurales, situación que tornó dramática la posibilidad de estudiar de la mayoría de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia, afectando asimismo la labor de los docentes, debiendo agregarse a ello la falta de conectividad al no lograr conectarse a la señal.

Se informa que, si bien al año 2019 se lograron avances en la disminución de la desnutrición crónica, en cambio, la anemia se mantiene sobre el 40%, siendo los más afectados los niños, niñas y adolescentes de hogares de menores ingresos y en aquellos en los que la madre tiene un bajo nivel educativo. Asimismo, la anemia ha experimentado un aumento en las mujeres, cuyas edades están en el rango 15-19 años, llegando a 23.4%.

Otro aspecto relacionado con la salud, es el de la obesidad y el sobrepeso, problemática que se ha convertido en una preocupación considerando las cifras estimadas por el INEI, entidad que señala que el sobrepeso de menores entre 5 y 9 años de edad, ascendió de un 16.9% a un 21.8% durante el período 2007-2018, mientras que la obesidad llegó a un 15.6%. En el caso de los adolescentes, sobrepeso a 19.5% el año 2018.

En este extremo, es preciso recordar que la aprobación y promulgación de la Ley N° 30021 Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, ocurrió después de una larga lucha en la que el Congreso de la República se enfrentó al Poder Ejecutivo, resistiéndose a obligar a las empresas a colocar los octógonos en los alimentos envasados para niños, niñas y adolescentes, evidenciándose los intereses de los congresistas por no afectar las ganancias de las grandes empresas.

4.3. Los Planes Nacionales

Según el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (2011) para el plazo fijado en 2021, el Perú debía alcanzar un crecimiento de 6%; incrementarse la recaudación tributaria en 5% con relación al PBI; lograr inversiones hasta por un 25%; al mismo tiempo que debía reducirse la pobreza a una tasa inferior al 10%; disminuirse significativamente o desaparecer, tanto la desnutrición como la mortalidad infantil; disminuir la desigualdad, de tal manera que se alcance una renta media y alta, logrando niveles muy altos de desarrollo humano.

Por su parte el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (2012), aunque señala la ampliación del servicio educativo con ligeros incremento de la calidad en las áreas rurales, reconoce que ello es insuficiente, dado que el acceso a la educación básica continúa siendo bajo, al igual que los logros en materia de aprendizajes. Asimismo, precisa que la niñez y la adolescencia son el grupo más afectado por la pobreza, representando el 45,4% de este grupo etario, habiéndose incrementado en 10.6% respecto al año 2009, destacando que la brecha es mucho mayor en las zonas rurales, en que alcanza un 68.5%, el cual incluye una tercera parte de indigencia.

En relación con la desnutrición crónica, Reyes. (2019), citando datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017), señala que el 12.9% de menores de 5 años, padece desnutrición infantil y no alcanza la talla que corresponde a su edad, habiendo disminuido apenas un 0.2% respecto al año 2016. Del 12.9%, el 8.2% corresponde a zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales llega a 25.3%.

La meta planteada por el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021, sin embargo, dista mucho de lo expuesto líneas arriba, ya que, al 2021, estimó que la desnutrición infantil crónica se debería haber reducido al 5%

Reyes (2019) señalan, asimismo, que un 43% de niños cuyas edades fluctúan entre los 6 y 35 meses, sufre de anemia, porcentaje que corresponde en un 53,3% a las zonas rurales y un 40,0% a zonas urbanas.

Durante la pandemia, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2020) planteó llevar a cabo hacer el seguimiento del cumplimiento de las Políticas de Estado, producto del Acuerdo Nacional, con especial énfasis en la Política 35 relativa a la Sociedad de la Información y Sociedad del Conocimiento, en razón que para mitigar los efectos en la ciudadanía se requiere conectividad para contar con información actualizada de las personas. Por otro lado, la gravedad de la pandemia produjo la necesidad de elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

En ese sentido, el CEPLAN planteó una nueva visión, proyectada al año 2050, en la que se percibe que el Perú será democrático, caracterizado por el respecto al Estado de derecho y la institucionalidad, mundialmente integrado con proyección al pleno respeto de los derechos de las personas a las que garantiza su dignidad, en el marco de los valores culturales y la historia nacional. Se alude a la unidad del Estado y su actuación ética y transparente, para su desenvolvimiento con eficacia, eficiencia, con modernidad y con respeto a la interculturalidad. La visión afirma que el Perú sería inclusivo, que garantiza igualdad en las oportunidades, con competencias y sostenibilidad, todo lo cual erradicó la pobreza extrema logrando fortalecer la familia.

A partir de dicha visión, asume que la 2050 se alcanzaría la plena igualdad y no habría discriminación; el Estado llevaría acciones para erradicar la pobreza, garantizando el acceso universal a la educación y a la salud, enfatizando la importancia de la familia.

Otro aspecto que comprende la visión tiene que ver con la conservación de los ecosistemas y el cambio climático para el desarrollo económico y social, como también llevar a cabo la gestión territorial. Se refiere también al desarrollo sostenible, destacando el empleo digno, con participación de los actores públicos y privados.

4.4. Cumplimiento de Políticas

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2019) elaboró su primer informe sobre cumplimiento de las Políticas de Estado. Dicho informe, presenta sus resultados por cada Sector:

➤ ***Presidencia del Consejo de Ministros (PCM): Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción***

La transparencia e integridad son consideradas como dos atributos que deben caracterizar tanto a las instituciones del Estado como a la sociedad civil, estableciéndose acciones preventivas y las correspondientes sanciones ante los actos de corrupción. Una de las medidas con dicho propósito fue la creación de la *Secretaría de Integridad Pública*, como órgano rector de la lucha contra dicho

flagelo, originando que se instituya la integridad como una función adicional en los Ministerios.

Como medidas para prevenir los actos de corrupción, sean reforzado la transparencia, la gestión de los intereses y del conflicto de intereses, implementándose para el efecto el Sistema de Declaración Jurada de Intereses, que aparece en los portales de transparencia.

Desde el punto de vista de la punición de actos ilícitos en la Administración Pública, se implementó la Corte Superior de Justicia Especializada en Delitos de Crimen Organizado y de Corrupción de Funcionarios. Asimismo, se promulgó la Ley N° 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control. Agrega que aún quedan pendientes reformar el sistema electoral, las organizaciones políticas y la justicia penal.

Respecto a estos tres últimos puntos, es de dominio público que el Congreso de la República ha provocado un grave retroceso al impedir que sean los militantes de los partidos políticos quienes elijan a los candidatos, destruyendo la democracia interna; que actualmente esté intentando destruir al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) como instituciones y capturarlos, como ha ocurrido con la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional.

Como avances, refieren que 1399 entidades públicas, que representa el 47,59% del total, han implementado su Portal de Transparencia Estándar (PTE),

la creación de la Secretaría de Integridad Pública; la presentación virtual de Declaración Jurada de Intereses. Asimismo, por Decreto Legislativo N° 1327 que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. Una medida importante por parte del Poder Ejecutivo fue la dación del Decreto Legislativo N° 1367 mediante el cual se impide el ingreso a la función pública de aquellos que fueron condenados por los delitos de lavado de activos, tráfico de drogas y financiamiento del terrorismo. Finalmente, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1385, incorporando al Código Penal el tipo de corrupción privada.

➤ ***Sector Cultura: Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad***

A fin que el servicio público se lleve a cabo en concordancia con el uso de expresiones idiomáticas, tradiciones e interculturalidad, los años 2017 y 2018 se llevó a cabo un proceso orientado a dicho fin, consistente en la formación certificada de traductores e intérpretes.

➤ ***Sector Ambiental: Política Nacional del Ambiente (PNA)***

Se ha enfatizado tanto la conservación como el aprovechamiento de manera sostenida de los recursos naturales, a través del *Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA) – Perú 2011–2021*, incidiendo en la disminución de la deforestación en cincuentaicuatro millones de hectáreas disminuyendo el 47.5% de gases con efecto invernadero en comunidades. Con la *Estrategia Nacional de*

Bosques y Cambio Climático del año 2016, el año 2018 se logró conservar 2261533.73 hectáreas de bosques. Sin embargo, dicho esfuerzo no permitió lograr los resultados esperados. El Sector espera lograr la conservación de cinco millones de hectáreas para el año 2022

En relación con la conservación y aprovechamiento al 2021 de los recursos naturales, se encuentran en proceso de implementación tres programas: Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida y Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémico correspondientes al sector ambiental y el de Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres, de la Presidencia del Consejo de Ministros, gobiernos regionales y gobiernos locales.

➤ **Sector Justicia: Política Nacional Penitenciaria**

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos inició el reforzamiento de la política criminal y del sistema penitenciario enfocándolos en la delincuencia tanto común como organizada, siendo su objetivo desarrollar competencias en los penados para su reinserción social. Sin embargo, uno de los mayores problemas es la sobrepoblación penitenciaria que aumenta cada año, habiendo alcanzado un total de 90934 a fines del año 2018.

Si bien las acciones encaminadas a lograr la recuperación de los internos resultan loables y dignas de apoyo, el número de beneficiados resulta reducido

frente al total de la población penitenciaria, dado que, según datos oficiales, los diversos programas alcanzaron solo a 12597 personas.

Dicha cifra no deja de ser importante, pero frente a la población de internos resulta poco representativa, más aún, teniendo en cuenta que algunos reos son reincidentes y deben reingresar al sistema penitenciario. Para el 2021, el Sector Justicia propuso como meta reducir a un 12% los reingresantes al sistema penitenciario, pero no indica de qué manera pretende lograrlo.

➤ ***Sector Interior: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013 - 2018)***

Se reconocen limitaciones de orden conceptual y operacional, al no existir una cadena de valor que permitiera el logro de los objetivos, debido a deficiencias en la identificación y formulación de los indicadores y, consecuentemente, de las metas, a lo que se agrega la ausencia de modelos de gestión, lo que dificultó la delimitación de las acciones de cada una de las entidades, evidenciándose, asimismo, la descoordinación entre éstas y las deficiencias tecnológicas, además de la falta de recursos.

Se afirma que se realizaron diversas intervenciones implementadas, con un costo de S/ 11044,000 hasta el año 2018, en servicios de justicia penal, sistemas administrativos para la disminución del delito y para reducir delitos y faltas para mejorar la seguridad ciudadana. Sin embargo, la realidad, percibida con claridad por la ciudadanía, es que la inseguridad va cada vez en aumento, después de cinco años de efectuadas dichas inversiones.

➤ **Sector Relaciones Exteriores: Política Nacional de Cooperación
Técnica Internacional (PNCTI)**

Con horizonte al 2021, previó que la cooperación internacional iba a contribuir en diversos aspectos, como la inclusión social, dotar de servicios básicos a la población, la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, mejorar la gobernabilidad, hacer más competente la economía y lograr mayor desarrollo en las regiones.

De acuerdo a esta fuente, el año 2017, la Cooperación Técnica Internacional permitió ejecutar 339 000 000 de dólares, de los cuales:

Tabla 16

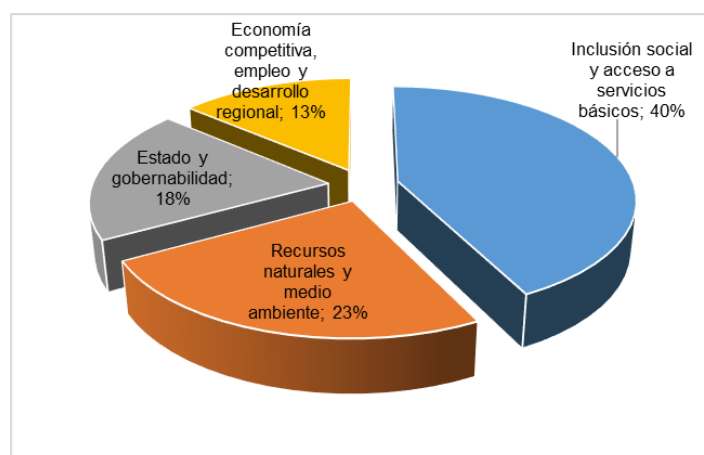
Cooperación Técnica Internacional – Año 2017

Destino	Monto	%
Inclusión social y acceso a servicios básicos	158 000 000	40%
Recursos naturales y medio ambiente	90 000 000	23%
Estado y gobernabilidad	70 000 000	18%
Economía competitiva, empleo y desarrollo regional	50 000 000	13%

Fuente: CEPLAN) (2019) *Primer consolidado de los reportes de cumplimiento anual de los ministerios. Informe Anual de Cumplimiento*
2019

Figura 3

Cooperación Técnica Internacional – Año 2017



➤ **Sector Economía Y Finanzas:**

a) Estrategia Nacional de Inclusión Financiera

Orientada a promover que toda la población acceda a y utilice de manera responsable los servicios financieros, los cuales deben responder de manera adecuada a las necesidades sociales.

A pesar de lo dicho anteriormente, se mantienen las brechas para que las personas y las MIPYMES puedan insertarse en el sistema financiero a través de una cuenta bancaria. En el primer caso, únicamente el 43% tenía una cuenta bancaria el año 2017, en tanto que un reducido 6% de MIPYMES ha accedido al sistema financiero hasta ese mismo año. En ese sentido, el gobierno ha adoptado diversas decisiones como la digitalización de pagos, pagos de tasas bancarizadas, entre otras medidas. Sin embargo, se señala la necesidad de ampliar la infraestructura en telecomunicaciones, debido a que no es adecuada y, por lado, es insuficiente. A partir de ello, se proyectó que al año 2021, el 60% de adultos tengan una cuenta bancaria y que las MIPYMES alcancen un 8%.

b) Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos

Busca promover el incremento de la inversión de capitales privados a través de *Asociación Público Privada (APP)* y *Proyectos en Activos (PA)* en forma de portafolio y en condiciones de competitividad, orientando el esfuerzo hacia el cierre de brechas en infraestructura social y productiva. Se previó que el 2021, el PBI alcanzara el 24,2% como producto de inversiones en minería e infraestructura.

A pesar de dicha previsión, de acuerdo a información del Banco Central de Reserva (2022) el PBI, que el año 2020 era de -9.5%, el año 2021 tuvo un crecimiento de 13.3%, gracias a que se flexibilizaron las medidas adoptadas por la pandemia, lográndose mayor inversión privada especialmente en construcción.

➤ Sector Educación: Política Nacional de Atención Educativa para la Población de Ámbitos Rurales

Aprobada el año 2018, esta política busca mejorar el desempeño de los docentes a través de la especialización, reportándose ese mismo año un ligero incremento del rendimiento en estudiantes de los niveles de primaria y secundaria. Asimismo, se observó que la comprensión de lectura se incrementó en 1.8% y en matemáticas 0.9% en alumnos de cuarto grado de primaria, en

tanto que en estudiantes de segundo grado se produjo un incremento de 0.9% en comprensión de lectura y de 0.6% en matemáticas. Precisa la fuente que, en las áreas rurales, los estudiantes ocupan los niveles más bajos.

A fin de mejorar dichas condiciones, el Sector Educación ha realizado el acompañamiento pedagógico, proveyendo también de materiales a las instituciones educativas, docentes y estudiantes, promoviendo, además, la conformación de redes en el servicio educativo.

Respecto a la inversión, se destinaron los siguientes montos para diversas intervenciones:

Tabla 17

Intervenciones para atención educativa para la población de ámbitos rurales

Intervención	Monto
Acompañamiento pedagógico a docentes,	183 000 000
Entrega de materiales y recursos educativos para estudiantes, docentes e instituciones educativas (IIEE)	
Diez obras de mejoramiento de infraestructura y equipamiento a los Gobiernos Regionales	18 960 000

Fuente: CEPLAN) (2019) *Primer consolidado de los reportes de cumplimiento anual de los ministerios. Informe Anual de Cumplimiento 2019*

Se plantea como uno de los lineamientos atraer y retener a docentes de calidad en las instituciones educativas a las zonas rurales, pero no se plantea ninguna medida concreta respecto a ello. En este sentido, se debe recordar que los docentes de todo el país vienen reclamando desde hace años el pago de diversos derechos, sin que le Estado haya cumplido hasta la fecha.

➤ ***Sector Salud: Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil en el Perú: 2017 – 2021***

Se informa que el año 2018, se produjo una ligera disminución de la desnutrición en niños menores de cinco años, alcanzando 12.2%, es decir 0.7% menos que en 2017. En el caso de los niños de seis a treintaiséis meses, el año 2018, la anemia afectó al 43,5%. Respecto a la anemia, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2021), sostiene que entre 2018 y 2019, apenas se redujo un 3.4% en niños menores a tres años de edad, destacando también que los niños de zonas indígenas. Unicef (2021) agrega que se produjo un incremento de la anemia en mujeres de entre 15 y 19 años de edad de 19.9% a 23.4% durante el período 2015 a 2019, dato no mencionado por el Sector Salud.

Un dato revelador del Sector Salud se refiere a que *181115 niños menores de un año*, que fueron visitados por personal sanitarios en el año 2018, representan el 33,6% de infantes que padecen anemia, lo que indica que la cantidad de niños con dicho problema de salud es mucho mayor.

➤ ***Sector Trabajo y Promoción del Empleo: Estrategia Sectorial para la Formalización Laboral 2018 – 2021***

Se informa de la incorporación de 96399 trabajadores a la formalidad laboral en el año 2018, cifra que superó la meta propuesta. Ese mismo año, se adoptaron medidas adicionales como el Centro Integrado Formaliza Perú que

demandó un presupuesto de S/ 787837, así como el SCORE Training cuya finalidad es mejorar la productividad y las condiciones laborales en las MYPES.

Por otro lado, se llevó a cabo un programa de capacitación que favoreció a 8664 personas, tanto para el trabajo dependiente como para el emprendimiento, mediante el programa Jóvenes Productivos, así como Impulsa Perú que certificó a 3906 personas.

a) Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Orientada a la prevención de accidentes laborales, de enfermedades ocupacionales y disminución de daños a la salud de los trabajadores, entre 2017 y 2018 se avanzó con implementar el *Plan Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*

b) Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021

Cuyo propósito es la erradicación del trabajo infantil que no respete la edad mínima, que entrañe peligro y que se dé en forma de explotación. Aunque se menciona que al año 2018, 26.1% de niños y adolescentes, cuyas edades fluctúan entre 5 y 17 años, se encuentran trabajando y que existe una tendencia a la disminución desde el año 2012, no se ofrece ninguna información estadística sobre los problemas que se pretende resolver.

➤ **Sector Agricultura: Política Nacional Agraria (PNA)**

Orientada a hacer más competitivo el sector agrario y a insertarlo a los mercados. Se señala que, respecto al PBI, se produjeron los siguientes aumentos:

Tabla 18

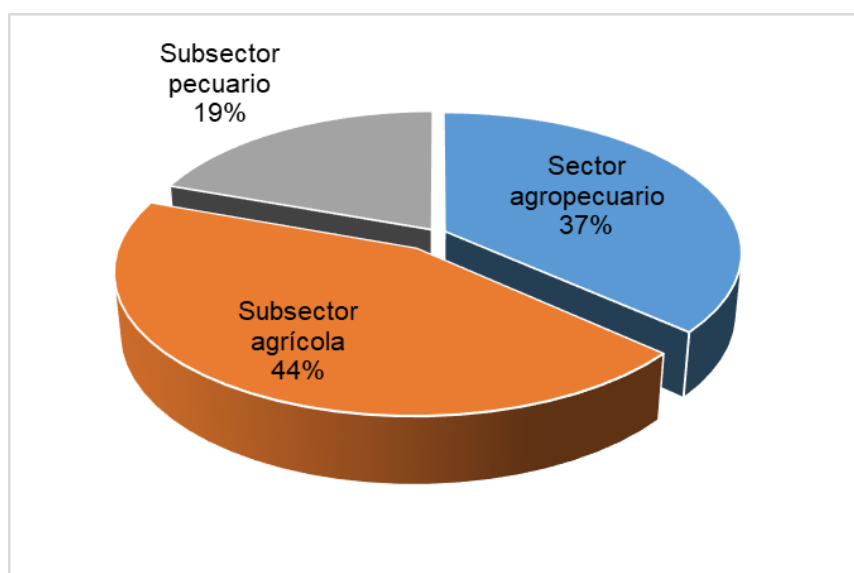
Crecimiento del PBI del sector o subsector – Año 2018

Sector o Subsector	%
Sector agropecuario	7.5%
Subsector agrícola	9%
Subsector pecuario	4%

Fuente: CEPLAN) (2019) *Primer consolidado de los reportes de cumplimiento anual de los ministerios. Informe Anual de Cumplimiento 2019.*

Figura 4

Crecimiento del PBI del sector o subsector – Año 2018



Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Riego ha desarrollado las siguientes intervenciones:

Tabla 19

Intervenciones a favor de los productores – Año 2018

Intervención	Beneficiarios
Articulación de productores al mercado nacional e internacional	35386
Seguro Agrario Catastrófico	659268
Proyectos de inversión en innovación agraria	4764

Fuente: CEPLAN) (2019) *Primer consolidado de los reportes de cumplimiento anual de los ministerios. Informe Anual de Cumplimiento 2019*

Se considera el tema forestal a través de la reforma del sector e implementar el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, con la finalidad de combatir la deforestación.

➤ **Sector Energía y Minas: Política Energética Nacional del Perú 2010-2040**

Propone que se logre el acceso pleno a los recursos energéticos, precisándose que el año 2018, el 84% de hogares del sector rural contaba con electricidad. Para el efecto, señala que el año 2018, se invirtió S/ 356700 000 para que los pobladores de zonas rurales accedan al servicio eléctrico.

Tabla 20

Obras de electrificación ejecutadas el año 2018

Nº de obras	Nº de territorios	Inversión	Personas beneficiadas
33	8	S/ 398 millones	266 mil habitantes

Fuente: CEPLAN) (2019) *Primer consolidado de los reportes de cumplimiento anual de los ministerios. Informe Anual de Cumplimiento 2019*

Para el año 2022, se estimó que se alcanzaría la meta de electrificación del 100% de los hogares en las zonas rurales.

➤ **Sector Defensa: Política de Seguridad y Defensa Nacional**

La actividad del Sector Defensa se centra en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y de la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas. En el primer caso se ha puesto en práctica el programa *Barrio Seguro*, abarcando cincuentaitrés zonas vulnerables en todo el territorio nacional. Además de haberse se capacitó a los efectivos policiales, se erradicaron cultivos ilegales de hojas de coca, se llevaron a cabo interdicciones al tráfico ilícito de drogas, etc.

Tabla 21

Acciones en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas

Acciones	Materia	Meta
Capacitación de efectivos policiales	Seguridad ciudadana y atención y protección en casos de violencia contra las mujeres y el grupo familiar	10 232 efectivos
Erradicación de cultivos de hoja de coca	Tráfico ilícito de drogas	25110.87 hectáreas
Intervenciones de interdicción	Tráfico ilícito de drogas	8155
Decomiso de droga	Tráfico ilícito de drogas	55636 kg de droga
Detención de personas	Tráfico ilícito de drogas	15726 personas
Destrucción de pistas de aterrizaje	Tráfico ilícito de drogas	65 pistas
Incautación de insumos químicos	Tráfico ilícito de drogas	8679,96 kg
Operaciones de información y sensibilización para prevenir el terrorismo	Terrorismo	424 operaciones
Operativos policiales	Terrorismo	4228 operativos
Detenciones	Terrorismo	40 personas
Megaoperativos	Organizaciones criminales	23 organizaciones desarticuladas

Operativos	Bandas criminales	200 bandas desarticuladas
Detención de personas	Bandas criminales	1693 personas
Incautación de armas	Bandas criminales	283 armas de fuego
Recuperación de vehículos	Bandas criminales	286 vehículos robados.

Fuente: CEPLAN) (2019) *Primer consolidado de los reportes de cumplimiento anual de los ministerios. Informe Anual de Cumplimiento 2019*

➤ **Sector Comercio Exterior y Turismo: Plan Estratégico Nacional Exportador - PENX 2025**

Dicho Plan está orientado a lograr internacionalizar la empresa, a través de diversificar los mercados; incrementar la oferta de productos exportables; facilitar el comercio, haciendo más efectiva la cadena de la logística a nivel internacional; y desarrollar capacidades para internacionalizar y consolidar la cultura exportadora.

Se señala al año 2018 como destacado respecto a las exportaciones, las cuales crecieron en 7.8% respecto al año 2017, dándose el caso que el 89% correspondió a países con los cuales el Perú ha suscrito acuerdos comerciales, lográndose la consolidación de 7518 empresas exportadoras y generándose 1625000 empleos.

a) Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025 (PENTUR)

Se basa en diversificar y consolidar los mercados y la oferta turística; facilitar el turismo y reforzar la institucionalidad sectorial. El año 2018, más de cuatro millones de personas extranjeras hicieron turismo en el Perú, lo que significó un crecimiento de 9.2% con relación al año 2017, lo que permitió obtener un ingreso de divisas ascendente a 4942 millones de dólares americanos.

➤ **Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento: Política Nacional de Saneamiento**

Su propósito es universalizar el acceso de la población a los servicios de saneamiento, con especial atención a los sectores de menores recursos. Se hace referencia al logro de la meta prevista para el año 2018 en relación con el acceso al agua potable y alcantarillado, representando el 95.3% de cobertura urbana de los servicios, con un promedio de 18.3 horas diarias de suministro de agua potable, alcanzando el servicio de alcantarillado el 90.2%.

En las zonas rurales, si bien se logró la meta anual de 74.4% de acceso al agua potable, con 20 horas en promedio diario, no ocurrió lo mismo en el servicio de alcantarillado que llegó sólo a 29%, siendo 42.8% la meta estimada, con lo cual la brecha se mantiene alta en cantidad y calidad de los servicios.

➤ **Sector Producción: Plan Nacional de Acuicultura**

Procura que el sector se convierta en competitivo y diversificado, con características de viabilidad y sostenibilidad ambiental, para asegurar la alimentación de la población, la implementación de tecnologías para incorporar nuevas especies y generar divisas.

Se informa de un aumento en las inversiones privadas en acuicultura, gracias a los créditos para iniciativas, que experimentaron un desarrollo de 29.2% entre 2014 y 2018.

También se ha promovido la producción en el Perú de los insumos, así como los servicios de capacitación y asistencia técnica y comercialización en materia acuícola, destacando en dichos aspectos que en 2018 son 21 los gobiernos regionales que llevan a cabo programas de capacitación.

. a) Política Nacional para la Calidad

Busca que los bienes y servicios sean más competitivos, a fin de asegurar un mayor nivel de calidad de vida de la población, así como el desarrollo sostenido. Para el efecto, la política vincula sus objetivos a acciones relacionadas con la *normalización, acreditación y metrología*.

En cuanto a avances en materia de calidad, en 2018 se contaba con 11 sectores cuyos *Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM)* contemplan la calidad, así como el 97% de regiones han conformado su Comité de Normalización

➤ Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables: Política Nacional de Igualdad de Género

Se acepta la existencia de la discriminación estructural, expresada a través de la violencia dirigida a las mujeres. Por tal motivo, la Política se encamina a la protección a las mujeres y a los miembros de la familia que sufren violencia, implementando medidas para su prevención.

En aplicación de dicha política, el año 2018 se destinaron S/ 179 000000, creándose, asimismo cien redes vecinales como medida de prevención de orden secundario en los Centros de Emergencia Mujer, habiéndose atendido de manera integral 133 697 casos. Por otro lado, los Hogares de Refugio Temporal atendieron a 1347 mujeres víctimas de violencia y 5346 casos de emergencia. Desde el punto de vista normativo, se dieron diversos dispositivos legales para proteger y sancionar la violencia, el acoso y el feminicidio.

Además de lo ya expresado, se adoptaron otras medidas, como la conformación de la Comisión de Emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer que elaboró el Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo. Según la Política, al año 2030, se espera disminuir la violencia contra las mujeres a un 2.4%.

➤ ***Sector Desarrollo e Inclusión Social: Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social***

Plantea como ejes estratégicos:

Eje 1 y Eje 2. Atención a la nutrición y el desarrollo de los infantes en forma temprana. Iniciados el año 2016 mediante la dación del Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS que aprobó los lineamientos Primero la infancia, los

resultados en el 2018 indican que el 7.3% de recién nacidos se caracterizaron por su bajo peso al momento del nacimiento, en tanto que dicho problema afecta al 22.6% de niños nacidos antes de las 37 semanas. La desnutrición crónica afectó a 12.2% de niños menores de cinco años; al 43.5% de niños cuyas edades fluctuaban entre 6 y 35 meses;

Eje 3. Desarrollo integral de niños y adolescentes.

El año 2018 se produjo un aumento de 3.6% de adolescentes que culminaron el nivel de educación secundaria, llegando a un 84.1% con relación al año 2013. Este eje repite los datos relativos a comprensión de lectura y habilidad matemática expuesto anteriormente.

Eje 4: Inclusión en la economía.

Se menciona que, de acuerdo al ingreso autónomo familiar, en el quinquenio 2013 a 2018, la pobreza extrema disminuyó de 7.4% a 5.7%, señalándose que las transferencias monetarias por parte del gobierno nacional, lograron una disminución de 1.8% de la pobreza total y de 0.6% gracias a las transferencias no monetarias.

Eje 5: Protección al adulto mayor

Orientado a reducir la pobreza en los adultos mayores a 65 años, el año 2013 produjo como resultado un 5.13% de disminución y de 2.3% el año 2018. Asimismo, el 2018, el 48.4% de dicha población contaba con una pensión y el 85% con seguro de salud.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Como ya se ha expresado, Los principales actores sociales y políticos del país, sostuvieron reuniones con el Gobierno Nacional a fin de establecer las bases para un acuerdo que conduzca los destinos del país hacia el desarrollo disminuyendo progresivamente las brechas que impiden que un gran sector de la población acceda a un mejor nivel de calidad de vida.

Desde el año 2002 en que se tomaron los primeros acuerdos y se diseñaron las primera cinco políticas públicas, han transcurrido casi dos décadas y son muchas las medidas y disposiciones adoptadas por los diversos sectores estatales que, se espera, hayan permitido superar la situación de desigualdad y cerrar las brechas sociales, políticas y económicas.

A fin de conocer el nivel de cumplimiento de las políticas públicas en el Perú, se han consultado documentos e informes de diversas entidades, dentro de las cuales se encuentran los diversos sectores que, de acuerdo a su naturaleza, tienen a su cargo determinadas políticas, pero, también se ha tomado en cuenta la opinión de la Defensoría del Pueblo y de organismos internacionales, como la OCDE el BID y UNICEF.

La revisión de dicha información, permite apreciar que, en los dieciocho años transcurridos, ha habido avances y retrocesos, motivados por factores internos y externos. El principal factor externo, lo constituyó la pandemia por el COVID-19, que obligó al Estado a declarar el aislamiento social obligatorio,

medida que tuvo un efecto dominó al afectar a todas las actividades del país, con el agravante que puso en evidencia las graves deficiencias de los servicios públicos en todos los sectores, desnudando la ineficacia y el desinterés estatal por el bienestar de la población.

Si bien la pandemia tuvo efectos devastadores en la situación económica y social del país, también existen factores internos, el primero de los cuales es la falta de interés por parte del Estado por resolver la problemática que afecta a la ciudadanía, a lo que se agrega la crisis política que atraviesa el país desde hace quince años y que ha puesto al descubierto graves actos de corrupción en las más altas esferas de los poderes del Estado.

Dentro de las brechas sociales, la pobreza es la de mayor relevancia porque afecta todas las esferas de la vida y todos los derechos fundamentales de las personas. No es preciso aclarar que la pobreza es una condición impuesta desde fuera por la violencia estructural, de manera que resulta inadmisibles pensar que las personas son pobres porque quieren o porque son ociosas.

En consecuencia, la pobreza es producto de la desigualdad social y económica, de la falta de oportunidades para acceder al ejercicio pleno de los derechos fundamentales de un gran sector de la población, siendo, asimismo, notoria la diferencia entre los pobres de zonas urbanas con aquellos que viven en zonas rurales.

Esta diferencia, se explica porque, a pesar del proceso de descentralización, los núcleos urbanos poseen mejores servicios y, al mismo tiempo, tienen relativamente mejores oportunidades. Ello, sin embargo, no quiere decir que en las ciudades no haya pobres, sino que, no se encuentran es una situación tan crítica como los pobladores del campo o de las zonas de la selva.

Principalmente como consecuencia de la pandemia, pero también por la falta de atención por parte de las autoridades, tal como lo ha expresado la ONU (2022) el año 2020, la pobreza aumentó a un 30.1% en el Perú. Ello, significa que la desigualdad existente se ha ahondado, puesto que, si antes de dicho incremento las personas tenían limitaciones para acceder a sus derechos, ahora les resulta mucho más difícil, contribuyendo a deteriorar la cohesión social, tal como señalan Novales (2012) y Cotler y Cuenca (2011).

Sin embargo, de acuerdo con Luna (2023), quien cita datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 27.5% de la población estuvo afectada por la pobreza monetaria el año 2022, significando ello que se produjo un incremento de 1.6% respecto al año 2021. Quiere decir que la pobreza alcanzó a una nueva población de 9.2 millones de habitantes. No obstante, al referirse a la pobreza multidimensional, la misma autora estima que afecta a un 35.8% de personas, lo que significa que de tres personas sólo una tiene acceso a un servicio básico, lo que, finalmente, permite estimar que la pobreza multidimensional alcanza a doce millones de personas, según estimaciones del INEI.

Respecto al derecho a la salud, el MINSA (2019) admitió la escasa asignación de recursos antes de la pandemia, al mismo tiempo que reconoció las debilidades del sistema de salud que limitaban su capacidad de respuesta, hecho comprobado con la aparición del COVID-19, corroborado por el Banco Mundial (2023) respecto al mayor deterioro de las condiciones sociales.

Adicionalmente, el MINSA (2019) dio a conocer las brechas en sus centros hospitalarios y los de EsSalud, los cuales, en general, se encuentran en mal estado.

En el sistema educativo ocurre otro tanto, tal como lo informa el MINEDU (2020), el cual reconoce que todas las instituciones educativas de todos los niveles educativos a su cargo, no logran cubrir la demanda y su capacidad instalada resulta inadecuada. Por otro lado, se ha comprobado que los estudiantes peruanos tienen dificultades en comprensión lectora y en matemáticas, lo que se demuestra son los resultados de la Prueba PISA, a pesar del Acuerdo Nacional de 2004 que estimó que a fines de dicho año se habrían planteado alternativas para mejorar el aprendizaje.

En cambio, se realizaron propuestas inviables por lo poco prácticas respecto al compromiso que pudieran generar, como el hecho que los padres afronten la solución del problema de comprensión lectora, sin considerar que muchos son personas con poca instrucción, que las organizaciones científicas y sociales ofrezcan sus experiencias y que los medios de comunicación transmitan programas culturales. Tales propuestas ponen de manifiesto la renuncia por

parte del Estado a cumplir sus obligaciones, acudiendo a soluciones inorgánicas y sin estructura definida. Como puede observarse, el Estado reconoce la baja calidad de la educación y la situación desastrosa de las instituciones educativas y pretende que los padres de familia y la sociedad en general resuelvan el problema.

En otro orden de ideas, el Congreso de la República, propuso como agenda para el periodo 2022-2023 diversos proyectos para cumplir con las Políticas del Acuerdo Nacional. Respecto a la primera Política referida al fortalecimiento de régimen democrático, se percibe que en la actualidad se está produciendo una destrucción de la institucionalidad con el afán de acumular mayor poder para controlar el Estado debilitando a los poderes Ejecutivo y Judicial. Las reformas propuestas al Reglamento del Congreso y sobre los acuerdos de la Mesa Directiva, han seguido la misma línea, como también la aprobación del retorno a la bicameralidad que beneficiará a los actuales congresistas, quienes podrán reelegirse como Senadores. En cambio, no se aprobó el adelanto de elecciones.

En política electoral, se aprobó que se eliminen las elecciones primarias para la elección democrática de los candidatos, con lo cual los dueños de los partidos seguirán siendo candidatos. Asimismo, está pendiente la captura del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

En afirmación de la identidad nacional no se han aprobado disposiciones legales respecto a promover y proteger la cultura y el patrimonio cultural y otros proyectos propuestos.

La institucionalización del diálogo, a través de la consulta previa recibió como respuesta la aprobación por insistencia y con breve debate de diez minutos, la modificación de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que permite la depredación de la Amazonía, como si no fueran suficientes la tala y la minería ilegal.

La Política de gobierno de acuerdo a objetivos, no ha merecido la aprobación de ley alguna, salvo algunas disposiciones para incorporar funcionarios de confianza. Tampoco se ha dado dispositivos sobre la política exterior. La Política sobre violencia para garantizar la seguridad ciudadana, se delegó facultades en el Poder Ejecutivo para legislar sobre dicha materia.

No se ha legislado sobre reducción de la pobreza, igualdad de oportunidades ni educación pública. En cambio, sí se legisló debilitando a la SUNEDU a favor de las universidades no licenciadas. Tampoco ha habido nuevas disposiciones de trascendencia en materia de salud, empleo, familia y niñez, economía social de mercado, formalización de la actividad productiva, desarrollo sostenible, ciencia y tecnología, infraestructura y vivienda, ampliación de mercado exterior. Desarrollo del agro, eficiencia estatal, lucha contra el tráfico de drogas, derechos humanos, acceso a la información y las demás políticas.

La Defensoría del Pueblo ha dedicado diversos informes a cuestionar la actuación estatal en distintas materias, como la falta de garantías para el acceso a la educación de personas discapacitadas al sistema educativo en condiciones favorables en diversos aspectos, a lo que se agrega la falta de presupuesto

Se refiere, asimismo, a la situación de desigualdad de las mujeres indígenas en cuanto a su derecho a la identidad, dado que un alto porcentaje carece de DNI, al acceso a la educación, a los servicios de salud, embarazo adolescente, violencia sexual, inferioridad de ingresos y participación en procesos decisorios en su comunidad.

Respecto a la situación de las mujeres en el Perú, Beltrán (2021) hace notar la especial situación de vulnerabilidad que padecieron las mujeres debido al aislamiento social obligatorio, lo que les produjo una sobrecarga de trabajo doméstico, al mismo tiempo que de acuerdo al Índice Global de Brecha de Género del Foro Económico Mundial, al año 2020, el Perú ocupaba el puesto número 62 de un total de 156 países, revelando ello la existencia de una diferencia de treinta puntos entre varones y mujeres. Asimismo, Beltrán (2022) se refiere a la brecha salarial respecto a personas cuyas cualidades son parecidas y que realizan trabajos similares, con relación a lo cual afirma que la brecha entre género ha aumentado del 2019 al 2021, llegando al 18%.

El tema de la desaparición de mujeres es abordado poniendo de manifiesto deficiencias en la recepción de denuncias y en la investigación,

existiendo estereotipos de género en las dependencias policiales y falta de valoración de elementos probatorios.

De igual forma, se refiere a la violencia contra niños, niñas y adolescentes al interior de la familia.

Sin embargo, el año 2022, lo más que se avanzó fue que por Decreto Supremo N° 005-2022-MIMP, se modificó el Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP, Reglamento de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, en lo relativo a la protección de la víctima, así como a la prevención de nuevas agresiones, mediante la adopción de medidas de seguridad y protección de la salud física y mental o cautelares y la recuperación de las víctimas, así como sancionando a los responsables de las agresiones.

La crisis política también ha sido abordada por sus consecuencias sobre los derechos fundamentales, motivada por la actitud obstruccionista de los poderes Ejecutivo y Legislativo,

Respecto a la violencia contra las mujeres, situación sobre la cual el MIMP negó información a la Defensoría del Pueblo, revelando con ello que no cuenta con información actualizada ni sistematizada. Por otro lado, se observa falta de articulación de los programas y de la acción de los diversos órganos estatales vinculados al tema de la violencia contra la mujer.

En relación con el acceso a la justicia oportuna, destaca la falta de un enfoque sistémico en la actuación de las diversas entidades, encontrando desarticulación entre el manejo de los programas, dándose el caso que cada institución actúa en forma discrecional sin la debida coordinación entre ellas, siendo otro factor la falta de presupuesto.

En cuanto a la atención integral de niñas y adolescentes embarazadas como producto de la violación sexual, resalta el incremento de casos, los que se dan en poblaciones pobres, afectando la salud física y mental de las víctimas, de modo que se considera que éste constituye un problema de salud pública.

La Defensoría ha detectado una serie de deficiencias en la atención en los centros de salud para dichos casos, las cuales tienen que ver con la calificación del personal, comunicación en lengua materna, consideración a la edad y madurez de la paciente, consentimiento informado y riesgo en caso de decisión de interrupción del embarazo, atención por especialistas y conformación de la junta médica, infraestructura y equipamiento.

Sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes, Unicef (2021) informa sobre la carencia de servicios básicos en los hogares, especialmente en áreas rurales, así como el derecho a la información y comunicación a través de las TICs que, tanto en el ámbito urbano como rural está limitado.

Otra grave situación es el problema de la anemia, que afecta al 40% de niños y adolescentes, como también afecta a las mujeres jóvenes. En lo que

respecta a salud, da a conocer el problema de la obesidad y el sobrepeso, cuestión que, por falta de voluntad política y por intereses privados, significó un retraso en la legislación que debe obligar a los fabricantes de alimentos a colocar los octógonos en sus productos.

En lo relativo al crecimiento económico, no se ha logrado la meta de 6% estimada para el año 2021, como tampoco la meta de recaudación de tributos ni las inversiones en el porcentaje estimado, no habiéndose tampoco logrado reducir la pobreza a menos del 10%, manteniéndose la brecha en desarrollo humano. De la misma forma, la calidad de la educación no ha alcanzado niveles significativos.

Dados los resultados descritos, resulta poco probable que se alcance la meta prevista por el CEPLAN para el año 2050, ya que plantea el pleno respeto a los derechos humanos, con institucionalidad, integrado internacionalmente, con inclusión y plena igualdad sin discriminación, desarrollo sostenible y dignidad en el empleo.

Los informes de los sectores en relación con el cumplimiento de las políticas públicas, muestran resultados que no necesariamente se condicen con la realidad. Así, la PCM, anuncia una serie de medidas de lucha contra la corrupción y la forma en que las entidades públicas las han implementado, pero los hechos demuestran que no existen resultados. En este extremo, es de dominio público que muchos funcionarios públicos, incluidos ministros y congresistas tienen denuncias por graves actos de corrupción.

El Sector Cultura, respecto a las lenguas originarias, se limita a señalar que su acción se ha orientado al uso de expresiones idiomáticas, preparando intérpretes y traductores.

En lo relativo al ambiente, se reconoce que la Política no se logró cumplir según lo esperado, aunque debe mencionarse que los logros mencionados se refieren a zonas de comunidades, sin tener en cuenta la deforestación causada por la tala ilegal, el narcotráfico, los cultivos ilegales y la minería informal.

En relación a la justicia se señala que la política criminal ha sido reforzada, indicándose el problema de la sobrepoblación carcelaria y los esfuerzos orientados a la reinserción social, pero cuyo alcance resulta reducido frente al número de penados. Por otro lado, es de dominio público que las cárceles sirven de centros de extorsión a través de llamadas telefónicas, asunto que no se está abordando con medidas de largo alcance y de manera sostenible.

El sector interior revela deficiencias de importancia al referirse lo conceptual y operacional, que son puntos de partida no sólo para la actuación estatal, sino que también afecta a la propia política, más aún cuando se reconocen descoordinaciones entre entidades, además de falta de recursos, todo lo cual se traduce en un mayor incremento de la inseguridad ciudadana.

Respecto a la Cooperación internacional para mejorar la calidad de vida de la población con acciones para la inclusión y obras en servicios básicos,

mejora de la gobernabilidad, dinamizar la economía y el desarrollo regional, e muestran cifras de asignación presupuestaria, pero no se muestran resultados.

El Sector Economía y Finanzas hacen referencia a la inclusión financiera de la población, señalando el bajo porcentaje de personas y de MIPYMES que poseen una cuenta y realizan transacciones bancarias, anunciando una serie de medidas para mejorar dicha situación, precisando que éstas dependen del desarrollo en telecomunicaciones que reconoce como insuficientes.

En cuanto a promover la inversión del sector privado en forma asociativa con el sector público, aclarando que se lograron avances gracias al sector construcción.

Respecto a la Política de atención educativa en zonas rurales reconoce la necesidad de capacitar y retener a los docentes, además de dotarlos de recursos, así como a las escuelas y el establecimiento de redes para el aprendizaje. En cambio, no se menciona el estado de la infraestructura de las instituciones educativas.

En el Sector Salud, con relación a la política de disminución de la desnutrición y la anemia infantil, se menciona un pequeño avance. Sin embargo, de acuerdo a Unicef (2021) hubo un aumento de la anemia en adolescentes mujeres al año 2019. Otro dato alarmante es que el Sector Salud detectó que el año 2018 el 33.6% de niños estaba afectado por la anemia.

En cuanto a la formalización laboral, el Sector Trabajo indica que el año 2018 se superó la meta propuesta y se capacitó a un número significativo de personas. Sin embargo, la mayor parte del trabajo en el Perú está mal remunerado, cuando no precario, de modo que hubiera sido necesario que el informe mencione la calidad del empleo alcanzado.

En el Sector agrario se señalan crecimientos respecto al PBI, habiéndose realizado intervenciones que beneficiaron a un gran número de personas.

Según la información sobre política energética, se realizaron un número importante de obras, habiéndose que el año 2022, el 100% de hogares de zonas rurales contaría con electrificación, cosa que no ha sucedido.

Con relación a defensa, específicamente en seguridad ciudadana, las acciones realizadas no han dado resultados.

En comercio exterior, se ha experimentado un importante crecimiento de la actividad exportadora, así como en la mayor solidez de las empresas dedicadas a la exportación.

En turismo, la mejora en el número de usuarios de servicios de saneamiento y acuicultura, no se ofrecen información actualizada.

En el aspecto de mujer y poblaciones vulnerables, se ofrecen cifras de casos atendidos, mencionándose que la meta al año 2030, es disminuir a 2.4% la violencia contra las mujeres.

Respecto a inclusión social, se repiten los datos de otras políticas.

VI. CONCLUSIONES

6.1. El objetivo general de la presente investigación estuvo encaminado a conocer el nivel en que el Estado ha cumplido con las políticas que fueron acordadas en el Acuerdo Nacional. Desde ese punto de vista, se debe tener claro que la aparición de la pandemia por el COVID-19 produjo no sólo retrasos, sino también retrocesos en la implementación de las políticas. No obstante, los incumplimientos no pueden justificarse plenamente por dicho evento. Así, haciendo un balance de cumplimiento de las políticas públicas, tenemos que no se ha fortalecido el régimen democrático, habiéndose, por el contrario, debilitado frente a una especie de dictadura del Congreso de la República. Asimismo, la vida política no ha sido democratizada y respecto a los partidos políticos, estos han sido reforzados en detrimento de la participación de sus afiliados; los conflictos sociales han aumentado y se ha llegado a situaciones de violencia en las que las fuerzas del orden han provocado la muerte de muchos ciudadanos sin que se haya procesado a los responsables; la gestión pública ha perdido transparencia y lo que la opinión pública llega a conocer son actos ilícitos a través de la prensa; la ciudadanía se encuentra a merced de bandas criminales siendo inexistente la inseguridad ciudadana como también la acción estatal para revertir la situación; las violaciones de los derechos humanos han afectado gravemente la imagen del Perú ante la comunidad internacional; la violencia contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes es cada vez mayor y se manifiesta con enorme crueldad en los casos de feminicidio; el sistema de salud se encuentra prácticamente colapsado; la educación no ha alcanzado niveles de calidad apreciables y las instituciones educativas tienen grandes deficiencias; la

criminalidad organizada actúa dentro y fuera de los centros penitenciarios sin que se vislumbre una solución; la pobreza, desnutrición y anemia afectan a un importante sector de la población. En los momentos actuales, se ha producido una parálisis de la acción estatal, evidenciándose la adopción de medidas cosméticas de la imagen presidencial, encontrándose el país sin rumbo definido.

6.2. El primer objetivo específico buscó identificar las causas del incumplimiento de las políticas públicas. En ese sentido, se debe señalar que, habiéndose propuesto como primera política fortalecer el régimen democrático, los partidos políticos que han conformado los diversos Congresos de la República, estuvieron enfocados en una lucha por el poder en oposición al Ejecutivo, trabando y obstaculizando los esfuerzos de éste por lograr sus metas de gobierno. Una de las formas más practicadas ha sido la de censurar ministros, acción que impidió la consolidación y avance de la aplicación de las políticas públicas. Sin embargo, se dieron también otras prácticas como la aprobación de leyes que afectaron la institucionalidad democrática, a lo que se sumaron los graves actos de corrupción en los poderes del Estado, revelados gracias a los medios de comunicación y que, en los momentos actuales involucran a 68 congresistas, algunos ministros varios funcionarios públicos. En suma, las causas del incumplimiento de las políticas públicas se encuentran, desde hace más de una década en la lucha por el poder en que se encuentran los poderes ejecutivo y legislativo, a la que se ha sumado la corrupción.

6.3. El segundo objetivo plantea el establecimiento de las consecuencias del incumplimiento de las políticas públicas, cuestión que se ha

expuesto a lo largo del presente trabajo y que conviene resumir haciendo referencia a la institucionalidad, la pobreza, los derechos fundamentales, los servicios públicos, la seguridad ciudadana. Es preciso comenzar con la institucionalidad porque sin este elemento la democracia está gravemente afectada. En ese sentido, las instituciones han sufrido el ataque de un poder del Estado, como es el Congreso de la República que ha visto la oportunidad de empoderarse frente al Ejecutivo destruyendo y capturando a las instituciones más representativas, en ocasiones aprovechando sus facultades y, cuando éstas no alcanzan inventando situaciones que les permitan realizar manejos ilícitos a través del voto. La pobreza ha aumentado en el país, en momento determinado por la pandemia, pero, también por la inacción estatal respecto a los sectores vulnerables y en este problema tiene mucho que ver el respeto a los derechos fundamentales, entre los que destaca el derecho a la igualdad y a una vida digna. Los últimos acontecimientos de conflictividad social han puesto en evidencia un inaudito nivel de discriminación entre la urbe y el campo, entre pobres y ricos, entre blancos y mestizos que, lamentablemente, derivaron en muertes. Jamás la desigualdad ha sido tomada por el Estado como un arma de represión como ha ocurrido últimamente. El Perú es una nación en la cual los servicios públicos se percibe y se otorgan como un privilegio, a pesar de su ligazón con los derechos humanos. En ese sentido, la mayor parte de la población no puede acceder a servicios de salud, educación, saneamiento o de justicia en forma satisfactoria. Ser pobre significa vivir en un barrio popular en el que la seguridad no forma parte de la vida de los ciudadanos, pero que sí puede servir para la estigmatización como posible delincuente.

VII. RECOMENDACIONES

La complejidad y amplitud del tema de investigación que se ha abordado dificulta en cierto modo plantear recomendaciones, más aún cuando los actores principales son las altas esferas de los poderes del Estado. Sin embargo, merece la pena esforzarse en ensayar algunas recomendaciones, aunque estas sean de carácter general y de corto alcance:

7.1. Las políticas públicas, por su importancia en la gobernabilidad y la gobernanza, forman parte de un conjunto de medidas encaminadas a resolver los problemas sociales y brindar bienestar a la población. En los incumplimientos de las políticas, además de la falta de voluntad y los conflictos entre poderes, participan también otros factores al interior de las entidades encargadas de su implementación. Desde ese punto de vista, se debe considerar al recursos humano, que accede a cargos de responsabilidad por recomendaciones políticas, pero también está presente la falta de visión de los responsables que, como ya se ha dicho, centran su labor en las funciones que competen a su entidad y no asumen una visión sistémica considerando a las demás entidades que tienen el encargo de la ejecución de las políticas- En ese sentido, es recomendable que las más altas esferas de las entidades públicas dispongan mecanismos para una adecuada selección de funcionarios y que se establezcan procedimientos de coordinación y evaluación periódica intersectorial de los avances enfocados en resultados conjuntos.

7.2. Los organismos públicos encargados de la implementación y ejecución de las políticas públicas, deben mantenerse ajenos a las razones que motivan las crisis entre poderes. Esto es posible, considerando que las políticas públicas ya están dadas y de lo que se trata es de ponerlas en práctica sin intervención política. Asimismo, una cuestión importante es enfocar la política en forma global a los problemas que se busca resolver y no solo a aspectos menores con la finalidad de ofrecer ciertos resultados a modo de justificación. Por otro lado, una de las debilidades en el incumplimiento de las políticas se encuentra en la falta de información y su sistematización, razón por la cual esa debe ser una de las actividades prioritarias.

7.3. Es necesario hacer una revaluación de las metas alcanzadas y en coordinación con el CEPLAN trazar metas realistas, evitando incurrir en el error de consignar el cumplimiento altos valores cuyo alcance resulta improbable. Siendo el Perú un país dependiente de las exportaciones de recursos no renovables y, por lo tanto, una economía dependiente, no es posible plantear metas que, supuestamente, dentro de algunas decenas de años permitirá cerrar totalmente una brecha.

VIII. REFERENCIAS

- Abal, J. (2010) *Manual de Ciencia Política*. (1a ed.). Eudeba.
- Abramo, L., Cecchini, S. & Morales, B. (2019) *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7d9fb18f-1be1-4e0e-9125-0e3de35b5bc7/content>
- Aceituno, C. (2021) *Mitos y realidades de la praxis cualitativa. Libro de ponencias*. Primera edición digital. <http://repositorio.concytec.gob.pe/>.
- Acuerdo Nacional (2004) *Acuerdo nacional... para trabajar de acuerdo. Foro del Acuerdo Nacional: organizaciones miembros y representantes acreditados al primero de setiembre de 2004*. Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional.
- Acuerdo Nacional (2004) *Políticas de Estado y Planes de Gobierno*. Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/PolíticasEstado_PlanesGobierno.pdf.
- Acuerdo Nacional (2014) *Consensos para enrumbar al Perú*. <http://www.acuerdonacional.pe/políticas-de-estado-del-acuerdo-Acuerdo Nacional nacional/definicion/>
- Acuerdo Nacional (2016) *Políticas de Estado y Planes de Gobierno 2016-2021*. Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/Políticas-de-Estado-y-Planes-de-Gobierno-2016_2021.pdf
- Aguilar, L. (2007) *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, 39.
- Ames, R. (2008) *Reforma y construcción democrática del Estado peruano*. En *Reforma del Estado peruano. Seminario en los 90 años de la Pontificia Universidad Católica del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arias, J. (2022) *Metodología de la investigación: El método ARIAS para realizar un proyecto de tesis*. Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú S.A.C.
- Aristóteles (1988) *Política*. Editorial Gredos.

- Arnoletto, E. (2007) *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Ed. EUMEDNET.
<http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>.
- Atuesta, B., Mancero, X. & Tromben, V. (2018) *Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Badeni, G. (2006) *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I – Edición actualizada y ampliada – 2ª. Edic. La Ley.
- Banco Central de Reserva (2022) *PBI CRECIÓ 13,3 POR CIENTO EN 2021*.
 Lima, 19 de febrero de 2022.
<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Notas-Informativas/2022/nota-informativa-2022-02-19.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012) *Retos de desarrollo del Perú 2012-2016*. (Compiladores: Omar Zambrano y María Isabel Beltrán).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012) *Los primeros años de vida de los niños peruanos. Una fotografía sobre el bienestar y el desarrollo de los niños del Programa Nacional Cuna Más*. División de Protección Social y Salud. Nota Técnica N° IDB-TN-1093.
- Banco Mundial (2023) *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú. Reporte General Abril 2023*.
- Bertranou, J. (2019) *El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas*. El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *illcayac Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151–188.
<https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/1730>
- Bobbio, N. (2014) *De la razón de estado al gobierno democrático*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Brower, J. (2016) *En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances*. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 67, 149-162. <https://proyectosocio.ucv.es/wp-content/uploads/2016/05/10-Brower.pdf>
- Buleje, P. (2021) *Análisis del impacto de la institucionalidad política en la calidad de las políticas públicas, Perú 2002-2019*. Tesis para optar al Grado

Académico de Doctor en Políticas Públicas y Gestión del Estado. Centro de Altos Estudios Nacionales.
<https://repositorio.caen.edu.pe/items/f33bde2d-1aa3-4218-8bc6-e02fdff7493b>

Cámara de Comercio, Industria, Servicios, Turismo y de la Producción del Cusco (2023) *Brechas Económicas en el Perú*. Centro de Estudios Empresariales de la Cámara de Comercio del Cusco.
<https://www.camaracusco.org/brechas-economicas-en-el-peru/>.

Cantos, E. (2019) *El déficit de control social causado por la política de participación ciudadana institucionalizada en el Ecuador en el periodo 2007-2017: Análisis con aplicación del seguimiento de procesos y formalización bayesiana*. [Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO].
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/eb46320d-5a13-448e-9c24-ff3d0139a1a5>

Cárdenas, G. (2009) *Desafíos para la gobernanza de los recursos naturales en América Latina y la Región Andina*. Conferencia Electrónica Desarrollo Rural Territorial y Gobernanza de los Recursos Naturales: Reflexiones en los Andes. Mayo de 2009.
<https://files.core.ac.uk/download/pdf/48025748.pdf>

Carneiro, A. (2020) *Impacto de la eficiencia de la gestión de políticas públicas de educación en el nivel medio de los estados brasileños en el índice de desarrollo humano durante el período 2005 a 2017*. [Tesis de Doctorado presentada para obtener el título de Doctor en Administración. Universidad Nacional de Misiones – UNAM].
https://rid.unam.edu.ar/bitstream/handle/20.500.12219/2877/CARNEIRO_2020_Impacto%20de%20la%20eficiencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Carrillo, D. (2017) *Análisis de la política pública para el combate a la pobreza por medio de los recursos Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal en el municipio de Morelia, Michoacán*. [Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo].

http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/jspui/browse?type=author&value=Carrillo+G%C3%B3mez%2C+Daniel&value_lang=

Castro, J. (2018) *La institucionalidad político constitucional peruana. Un diagnóstico a veinticinco años del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori Fujimori*. [Tesis para optar el Título de Abogado. Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo].

<https://repositorio.usat.edu.pe/server/api/core/bitstreams/8273db38-74f7-43f5-a364-ab52ff68f9dc/content>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2011) *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. (1ra ed.). <https://www.ceplan.gob.pe/documentos /plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2019) *Primer consolidado de los reportes de cumplimiento anual de los ministerios. Informe Anual de Cumplimiento 2019*. <https://www.ceplan.gob.pe/documentos /primer-consolidado-de-los-reportes-de-cumplimiento-anual-de-los-ministerios-2019/>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2020) *Informe Nacional: Perú a mayo 2020. La Protección de la Vida en la Emergencia y Después*. II Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206497/Informe_Nacional I Peru a mayo 2020 - II INV Peru - Ceplan 20200805.pdf?v=1596675342](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1206497/Informe_Nacional_Peru_a_mayo_2020_-_II_INV_Peru_-_Ceplan_20200805.pdf?v=1596675342)

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2019) *Cartas Iberoamericanas*. Colección Documentos CLAD.

Chávez, L. (2023) *La desigualdad social, desafíos y perspectivas*. Diario Oficial El Peruano. Editora Perú. 14/08/2023. Lima. <https://www.elperuano.pe/noticia/220570-la-desigualdad-social-desafios-y-perspectivas>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023) *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe de América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional sobre Desarrollo Social Eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/35801e8f-a29b-4af4-935f-597a9f81a898/content>

Cotler, J. & Cuenca, R. (2011) *Las desigualdades en el Perú. Balances críticos*. Instituto de Estudios Peruanos IEP.

<https://repositorio.iep.org.pe/server/api/core/bitstreams/192c1b08-5002-4f1a-89d6-5318838ea8b9/content>

Cuenca, R. & Urrutia, C. (2019) *Explorando las brechas de desigualdad educativa en el Perú*. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v24n81/1405-6666-rmie-24-81-431.pdf>

Defensoría del Pueblo (2013) *Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento - Decreto Supremo N° 027-2007-PCM y sus modificatorias*. Informe de evaluación anual de las metas e indicadores de desempeño del Sector Justicia y Derechos Humanos 2013.

Defensoría del Pueblo (2019) *Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso*.

Defensoría del Pueblo (2019) *El derecho a la educación inclusiva. Barreras en la implementación de los servicios educativos públicos y privados para estudiantes con discapacidad y con otras necesidades educativas*. Informe Defensorial N° 183.

Defensoría del Pueblo (2019) *Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú*. Serie Igualdad y No violencia N° 22. Autonomía, física, mental y económica. Adjunta del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas

Defensoría del Pueblo (2020) *Informe de supervisión sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar*. Informe de Adjuntía N°027-2020-DP/ADM.

Defensoría del Pueblo (2020) *La desaparición de mujeres cometida por particulares: Marco regulatorio, legislación comparada y situación de la problemática en el Perú*. Informe de Adjuntía N° 003-2020-DP/ADM. Serie Igualdad y No Violencia 2020 N°003 Autonomía física.

Defensoría del Pueblo (2020) *La protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas de la violencia en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19*. Serie Informes Especiales N° 007-2020-DP.

Defensoría del Pueblo (2020) *Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020)* Serie de Informes Defensoriales. Informe N° 186.

Defensoría del Pueblo (2021) *Balance sobre la política pública contra la violencia hacia las mujeres en el Perú (2015-2020)* Serie de Informes Defensoriales Informe N° 186.

Defensoría del Pueblo (2021) *Informe sobre la supervisión de la atención integral en niñas y adolescentes embarazadas producto de violación sexual, en establecimientos de salud.* Serie Informes Especiales N° 009-2021-DP.

Defensoría del Pueblo (2023) *Reporte de Conflictos Sociales N° 233. Julio 2023.* Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Diario Oficial El Peruano (2013) *Ley N° 30021 Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes.* Viernes 17 de mayo de 2013.

Diario Oficial El Peruano (2023) *Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023.* Normas Legales. Martes 25 de octubre de 2022.

Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP (2021) *Institucionalidad y gestión pública. Reflexiones sobre la profesionalización pública en el Perú. Memoria de la Escuela Nacional de Administración Pública 2014-2020.* Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3492374/Institucionalidad%20y%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica.%20Reflexiones%20sobre%20la%20profesionalizaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20el%20Per%C3%BA.%20Memoria%20de%20la%20Escuela%20Nacional%20de%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%202014-2020.pdf?v=1660223514>

Espinoza, J. & Espinoza, D. (2019) *La Política Económica como determinante en el desarrollo de la Economía Peruana 2008-2018.* [Tesis para optar el título profesional de Economista. Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión].
http://repositorio.undac.edu.pe/bitstream/undac/1492/1/T026_70801398_T.pdf

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2019) *EN NUESTRO MUNICIPIO: UNIDOS CONTRA LA ANEMIA INFANTIL LECCIONES APRENDIDAS DE EXPERIENCIAS LOCALES*. Seguimiento concertado entre Estado y Sociedad Civil - Sub Grupo de Trabajo Nutrición y Anemia No –MCLCP.
<https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2020-02-19/publicacion-anemia-2019-2.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2021) *NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL PERÚ. Análisis de su situación al 2020. Resumen Ejecutivo*.
<https://www.unicef.org/peru/media/12141/file/Resumen%20Ejecutivo:%20Situaci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1as,%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20en%20el%20Per%C3%BA%20.pdf>
- García-Belaúnde, D. (1995) *Representación y partidos políticos: el caso del Perú*. Ensayo. Ponencia presentada al Congreso Internacional de Derecho Constitucional «Ciudadanos e Instituciones en el Constitucionalismo actual» - Universidad de Alicante.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3376/3225>
- García, V. (2010) *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. (3ra Ed.). Editorial ADRUS..
- Gilvonio, M. (2021) *Políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales*. [Tesis para optar el grado académico de Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Ricardo Palma].
<https://repositorio.urp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/34f8f011-e953-4c29-b254-125208cba400/content>
- Gutiérrez, B. (2018) *Propuesta de política pública para incrementar la calidad de los servicios de desarrollo integral infantil en los centros de atención públicos de Morelia, Michoacán*. [Tesis para obtener el Grado de Maestra en Políticas Públicas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo].
- Hall, J. & Ikenberry, G. (1993) *El Estado*. Alianza Editorial.
- Hannah, A. (1997) *¿Qué es la política?* Ediciones Paidós.

- Heller, H. (1971) *Teoría del Estado*. (6ta reimp.). Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, M. (2004) *Acuerdo Nacional. Pasado, presente y futuro*. International IDEA, *Institute for Democracy and electoral assistance*.
[https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Pasado Presente Futuro-MH 10 04.pdf](https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2014/06/Pasado_Presente_Futuro-MH_10_04.pdf)
- Instituto Peruano de Economía (2023) *Perú: Determinantes de las brechas de productividad laboral según regiones en 2012-2022*. Documento de discusión. <https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/Boletin-IPE-Peru-determinantes-de-las-brechas-de-productividad-laboral-segun-regiones-en-2012-2022.pdf>
- Jellinek, G. (2004) *Teoría General del Estado*. Segunda reimpresión. Fondo de Cultura Económica. <https://archive.org/details/jellinek-georg.-teoria-general-del-estado-ocr-2000/page/177/mode/1up>
- Lahera, E. (2004) *Política y políticas públicas*. Serie Políticas Sociales. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c009498b-5162-402b-b338-c5ffdab30714/content>
- Launay, C. (2005) *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia*. Controversia no. 185. CINEP.
https://revistacontroversia.com/index.php/controversia/article/view/221/pdf_46
- Maguiña, C. & Galán-Rodas, E. (2011) *Situación de la Salud en el Perú: La agenda pendiente*. *Rev. Peru Med. Exp. Salud Pública*, 28(3), 564-570.
<https://www.scielosp.org/pdf/rpmesp/2011.v28n3/569-570/es>
- Martínez, R. (2019) *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e95b962d-9f55-48ed-a3ad-381340e4cde2/content>
- Martínez, R. (2015) *La institucionalidad y gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública?* APORTES PARA EL DEBATE.
<http://asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/05%20-%20Roberto%20Martinez%20Nogueira%20-%20La%20institucionalidad%20y%20gobernanza.pdf>.

- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012) *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. PNAIA 2021, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6184346/5454087-documento_pnaia_2012_2021.pdf?v=1712935361
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019) *Constitución Política del Perú*. Décimo Tercera Edición Oficial. Texto actualizado con las reformas ratificadas en el Referéndum de 2018.
- Ministerio de Salud (2019) *Análisis de situación de salud del Perú 2019*. Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades (CDC).
- Ministerio de Salud (2019) *Resolución Ministerial N° 358-2019/MINSA “Indicadores de Brechas de Infraestructura y Equipamiento del Sector Salud”*. Documento técnico. 16 de abril de 2019. <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-peruana-de-investigacion-y-negocios/seguridad-y-salud-en-el-trabajo/rm-n-358-2019-minsa-informe/102459850>
- Ministerio de Educación (2020) *Diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios del sector educación para la PMI 2021-2023*. <https://www.minedu.gob.pe/programacion-multianual-inversiones/pdf/2019/diagnostico-de-brecha-sector-educacion-pmi-2021-2023.pdf>.
- Nicolini, M. (2013) *Glosario de Términos Parlamentarios Peruanos*. Congreso de la República del Perú. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manuales/Glosario.Parlamentario/files/basic-html/page9.html>
- Novales, A. (2012) *La lucha contra la pobreza como objetivo de política económica*. Universidad Complutense de Madrid. [https://www.ucm.es/data/cont/docs/35-2019-02-04-3-2013-10-09-Lecci%C3%B3n%20Inaugural%202012-2013%20\(Novales\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/35-2019-02-04-3-2013-10-09-Lecci%C3%B3n%20Inaugural%202012-2013%20(Novales).pdf)
- Ocampo, D. & Sparrow, B. (2013) *Institucionalidad y Partidos Políticos en el Perú: ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?* Informe Final PB24-2012 Proyecto Breve. Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES & Grupo de

- Análisis para el Desarrollo - CIES. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/informe_final_-_bsparrow_docampo.pdf
- O'Donnell, G. (1978) *Apuntes para una Teoría del Estado*. <https://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/61776/54556>
- Organización de las Naciones Unidas (2022) *Análisis Común de las Naciones Unidas en el Perú. Actualización 2022*. https://peru.un.org/sites/default/files/2023-03/CCA%20-%20Actualizacio%CC%81n%20Peru%202022%20final_0.pdf.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (2015) *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*. Cooperación Alemana giz Deutsche Gesellschaft fur internationale.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) *Política Regulatoria en el Perú. UNIENDO EL MARCO PARA LA CALIDAD REGULATORIA*. Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2016/07/regulatory-policy-in-peru_g1g6adad/9789264279001-es.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) *Reforma de la gobernanza pública. Perú, ASPECTOS CLAVES*. <https://www.calameo.com/read/0052936228681c9cb2f7a>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016) *Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2016/11/oecd-public-governance-reviews-peru_g1g71105/9789264265226-es.pdf
- Organización de las Naciones Unidad para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2017) *Revisión de las políticas públicas del sector de educación en Perú*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260875?posInSet=1&queryId=N-EXPLORE-96f6a72f-9eee-4be9-8fe4-93203325d91b>
- Ossorio, M. (2011) *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. Heliasta.

- Parsons, W. (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, <https://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v6n2/v6n2a16.pdf>
- Pascual-Esteve, J. & Pascual-Guiteras, J. (2009) *Cohesión Social y Gobernanza democrática: Para unas regiones y ciudades más inclusivas*. América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación.
- Penagos, A. & Ospina, C. (2017) *Diagnóstico de la Gobernanza y la Institucionalidad para la Agricultura, la Alimentación y el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*. Grupo de trabajo sobre revisión de las estructuras de gobernanza del agro latinoamericano y caribeño. <https://icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2017/11/17.11.09-FAO-REUNION-GE-DOCUMENTO-1-DIAGNOSTICO-A.-PENAGOS-DIGITAL-1.pdf>
- Porrúa, F. (2005) *Teoría del Estado - Teoría Política*. (39na ed.). Editorial Porrúa.
- Presidencia de la República del Perú (2002) *Acuerdo Nacional*. 22 de julio del 2002.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (2011) *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública*. Proyecto USAID/Perú Prodescentralización y Presidencia del Consejo de Ministros. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0EEABF232BE0BEE605257BFF007098B3/\\$FILE/Reforma_del_Estado_y_modernizacion_de_la_gestion_publica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0EEABF232BE0BEE605257BFF007098B3/$FILE/Reforma_del_Estado_y_modernizacion_de_la_gestion_publica.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) *Reconceptualising Governance, Discussion*, Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP,
- Ramírez, D. (2010) *Influencias de las políticas públicas en la desigualdad social y pobreza en el Perú (2000-2009)*. UNMSM/IIHS, <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/7317/6422>
- Restrepo, M. (2009) Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*, 30.

https://pure.urosario.edu.co/ws/portalfiles/portal/22738813/Dialnet_Buroc_raciaGerenciaPublicaYGobernanza_3224477.pdf

- Reyes, S. (2019) Anemia y desnutrición infantil en zonas rurales: impacto de una intervención integral a nivel comunitario. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, 21(3), 205-214.
<http://www.scielo.org.pe/pdf/ria/v21n3/a06v21n3.pdf>
- Ríos, M. (2017) *Un estudio sobre la gestión de las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas del Perú, 2014*. [Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social, mención en Gestión de Proyectos Sociales. Universidad Nacional Mayor de San Marcos].
<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/194afb68-2625-41e0-8cb9-b428e505c268/content>
- Rodríguez, C. (2018) *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)* Memoria para optar al Grado de Doctora. Universidad Complutense de Madrid.
<https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/548a265e-06f6-4b0b-b2ca-572c18e698c3/content>
- Rodríguez, S. (2020) *Diseño y formulación de las políticas públicas, y el proceso de implementación, seguimiento y evaluación en los gobiernos locales de la Región La Libertad, 2018-2019*. [Tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Gobierno y Política Pública. Universidad de San Martín de Porres].
https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/6602/rodriguez_asm.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rodríguez, U. & Buelvas, V. (2017) *El manual del tesista. Consejos prácticos para que termines tu tesis en tiempo récord*. (1ª ed.). Cámara Colombiana del Libro.
- Rodríguez, V. (2011) *La debilidad institucional en el Perú: ¿La falta de competencia política limita el fortalecimiento institucional?* QUIPUKAMAYOC | *Revista de la Facultad de Ciencias Contables*, 19(36).
<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/6490/5707>
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional (2020). Acuerdo Nacional. (1ra Ed.). Tarea Asociación Gráfica Educativa.

- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional (2006). Acuerdo Nacional. Foro del Acuerdo Nacional (2004-2005)
- Sodaro, M. (2006) *Política y Ciencia Política. Una introducción*. McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A.U.
- Sojo, A. (2017) *Protección social en América Latina. La desigualdad en el banquillo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/abf38ec8-98cf-4a5d-b04e-1c1f6e844764/content>
- Székely, M. (2015) *Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Cambios-en-la-institucionalidad-de-la-pol%C3%ADtica-de-protecci%C3%B3n-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Avances-y-nuevos-desaf%C3%ADos.pdf>
- Tam, N. (2016) *Institucionalidad y Desarrollo*. Centro Nacional de Competitividad de Panamá. <https://cncpanama.net/bitstream/handle/123456789/765/iyt6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tamayo, C & Silva, I. (2017). *Técnicas e instrumentos de recolección de datos*. Universidad Católica Los Ángeles de Chimbote. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24860w/Tecnicas_InstrumentosS2.pdf
- Treviño, J. (2009) Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual. *Revista Contaduría y Administración*, 233(enero-abril 2011). <https://www.scielo.org.mx/pdf/cya/n233/n233a8.pdf>
- Urcuyo, C. (2010) *Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática. Una visión desde el contexto centroamericano*. FLACSO. https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4886/resource_files/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf
- Vallès, J. (2007) *Ciencia Política. Una introducción*. (6ª. Ed.). Ariel.
- Varios autores (2006) *EXPERIENCIA ROSARIO. Políticas para la gobernabilidad*. PNUD & Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

<https://es.scribd.com/document/85479968/Libro-Experiencia-Rosario-Políticas-Para-La-Gobernabilidad-1>

Velásquez, R. (2009) Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, 20, 149–187.

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377>

Weber, M. (2006) *Política y Ciencia*, <https://web.seducoahuila.gob.mx/biblioweb/upload/Weber,%20Max%20-%20Politica%20Y%20Ciencia.Pdf>

IX. ANEXOS

Anexo A - Matriz de consistencia

Preguntas de investigación	Objetivos de investigación	Hipótesis de investigación	Tipo, diseño de investigación
<p>Problema general ¿Cuál es el nivel de cumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional?</p> <p>Problemas Específicos a) ¿Cuáles son las principales causas del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional? b) ¿Cuáles son las consecuencias del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional?</p>	<p>Objetivo general Determinar el nivel de cumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional.</p> <p>Objetivos específicos a) Identificar las principales causas del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional. b) Establecer las consecuencias del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional.</p>	<p>Hipótesis general El incumplimiento de las políticas públicas durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional, alcanza un nivel que compromete el respeto de los derechos humanos y el desarrollo de las comunidades.</p> <p>Hipótesis específicas a) Las principales causas del incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional, son la falta de capacidad institucional para la implementación de las políticas y el deficiente nivel de coordinación entre los diversos sectores del Gobierno Nacional y de los gobiernos subnacionales. b) El incumplimiento de las políticas públicas, durante el Período 2005 – 2023, aprobadas en el Acuerdo Nacional, trae como consecuencias la desatención de las necesidades sociales de grandes grupos poblacionales.</p>	<p>Tipo de investigación La investigación es de tipo cualitativa.</p> <p>Nivel de investigación: Básica.</p>