
Políticas sociales: balances y alternativas

PEDRO FRANCKE BALLVE⁵⁵

Contenido

Introducción. Las políticas sociales en el marco de una estrategia de desarrollo. I. Un balance de las políticas sociales. II. Hacia una política social alternativa. Anexo. La descentralización y la política social

INTRODUCCIÓN. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MARCO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

¿Cuál es el objetivo último de nuestras políticas públicas? O en otras palabras, ¿qué queremos lograr con las políticas sociales, entendidas como uno de los componentes de la política pública? *Desde nuestro punto de vista, lo que se quiere es mejorar la calidad de vida de las personas ampliando sus capacidades de manera sostenible.* Como parte de la calidad de vida, además de los ingresos y el acceso a bienes y servicios, están la salud, la educación, la democracia, la integración en la vida social y el poder gozar de un medio ambiente no contaminado ni destruido. Un segundo elemento fundamental de nuestro objetivo es que esta ampliación de las capacidades de las personas debe alcanzarse con equidad y derechos.

¿Cómo se relacionan estos distintos componentes del desarrollo humano? Su integración es compleja y no es cierto que el aumento del PBI sea el eje de todos ellos, aunque es de gran importancia para que puedan mejorar la educa-

⁵⁵ PEDRO FRANCKE BALLVE es investigador y consultor experto en pobreza y políticas sociales. Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor en la misma universidad. Ha sido director ejecutivo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - Foncodes, secretario técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Cooperación Internacional.

ción y la salud, que constituyen bases del capital humano para el crecimiento económico. Asimismo, la integración social y la democracia son fundamentales para la gobernabilidad que sustenta la estabilidad y la inversión, y la equidad permite que este conjunto de aspectos del desarrollo humano abarque a la gran mayoría de la población. Además, la educación y la salud no solo funcionan como capital humano y elevan los ingresos; son además un fin en sí mismas y garantizadas con equidad son un sustento básico de la democracia y la integración social.

En ese sentido, objetivos que pueden entenderse como más propiamente sociales –como los conocimientos y las habilidades, la salud, la equidad en la distribución de los ingresos– deben considerarse como parte del fin en sí mismo del conjunto de las políticas públicas. Además, los objetivos de educación y salud aportan a otros objetivos, como el mejoramiento de los ingresos, la democracia y la equidad.

Estos objetivos dependen a su vez de un amplio rango de factores y políticas. Limitándonos a las últimas, ellos dependen de las políticas sectoriales más orientadas a cada objetivo –por ejemplo las educativas o las de salud–, de otras políticas sectoriales –la de seguridad ciudadana o las de transporte, entre otras– y de políticas que abarcan ámbitos multisectoriales o que expresan orientaciones que atraviesan diversos sectores –como la económica, la medioambiental o la de equidad de género–.

Por ello es difícil determinar qué se entiende por “políticas sociales” y no existe consenso al respecto. Si quisiéramos considerar todas las políticas que tienen un impacto sobre estos “resultados sociales”, como la educación o la salud, probablemente terminaríamos incluyendo a todas o casi todas las políticas públicas. Este es un enfoque, por cierto válido, que plantea una evaluación de las políticas públicas desde determinado enfoque marcado por estos resultados.

Sin embargo, el objetivo de este trabajo es, antes que presentar una visión general de las políticas públicas desde un enfoque que podríamos denominar social, más bien hacer un balance y presentar propuestas de políticas para los sectores y ámbitos que se han considerado tradicionalmente “sociales”. En ese sentido, el enfoque que presentamos sin duda deberá ser complementado con otras políticas que deben tener también un sentido social.

¿Qué entendemos por política social? Partiendo por reconocer que no hay delimitaciones ni fronteras claras entre ésta y las políticas económicas o sectoriales, consideraremos como políticas sociales a aquellas orientadas directamente a desarrollar capacidades humanas mediante servicios básicos (educación y

salud, principalmente), a establecer una red de seguridad para los vulnerables y afectados por shocks adversos, y a mejorar los ingresos de los pobres con intervenciones directas. En este último aspecto, nos referiremos exclusivamente a programas destinados específicamente a tal fin y no incluimos las características que deben tener las políticas económicas y sectoriales destinadas a generar empleo de calidad.

En ese sentido, hablaremos de políticas sectoriales de educación y salud, de los programas de asistencia social y orientados a sectores específicos, y de las políticas orientadas a facilitar las oportunidades económicas para los pobres. Hemos dejado de lado algunos temas claramente vinculados con la política social, porque pensamos demandan un tratamiento específico, tales como la política laboral, la de promoción de la equidad de género, y la relativa a los pueblos indígenas y la problemática de la multiculturalidad, que deberán ser incorporadas dentro de un enfoque integral de políticas públicas.

I. UN BALANCE DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

I.1. La importancia de la política social

Históricamente, la política social en el Perú ha sido débil. En cuanto a servicios de educación para educación primaria, se logra amplia cobertura recién en los años 80 y en servicios de salud –que todavía no son universales– se alcanza niveles parecidos en el sector rural en los 90. Con relación al resto de Latinoamérica, en logros de aprendizaje efectivo estamos bastante rezagados, incluso debajo de países más pobres como Bolivia, y los niveles de mortalidad infantil (43 por mil) están muy por encima de los que corresponden al ingreso per cápita del país. Además, los niveles de pobreza y desigualdad son bastante elevados, los derechos de la población no están claramente establecidos y esta en general ignora qué servicios y derechos puede reclamarle al Estado.

Frente a ello, la ciudadanía ha venido demandando sin cesar un Estado que cumpla un rol redistributivo y de justicia social mucho más fuerte, habida cuenta de las enormes desigualdades y dramáticas condiciones de pobreza existentes.

Con el nuevo gobierno de Alejandro Toledo se plantea la necesidad de construir una nueva forma de gobierno que fortalezca el desarrollo de relaciones de ciudadanía, en remplazo del neopopulismo autoritario y clientelista de Fujimori. Ello requiere que el Estado responda a las demandas sociales y afirme esta nueva relación prestando servicios eficaces a las mayorías. Sus dos primeros años

de gestión arrojan un balance que deja mucho que desear en este aspecto. El gasto social no se ha incrementado significativamente. El gasto público en educación y salud es bastante bajo y está atenazado por una recaudación tributaria baja y concentrada en impuestos indirectos que afectan a la mayoría de la población. Recién a fines del 2003, una reforma tributaria –cuyos detalles no cabe discutir acá– abre las puertas a la posibilidad de un aumento del gasto social.

En los primeros dos años de democracia recuperada no ha habido un cambio sustancial en estos puntos. En los primeros meses del actual gobierno hubo mejoras, al reducirse el gasto militar y aumentarse en algo los recursos para los programas sociales, pero tal política llegó rápidamente al límite por la escasa recaudación tributaria. Y entonces recién se discute acerca de una reforma tributaria que pueda superar esa barrera. Al respecto cabe recordar que cuando Chile transita a la democracia, el gobierno de la concertación –dirigido por la centrista Democracia Cristiana– rápidamente produjo una reforma tributaria que elevó el gasto social en 2 puntos del PBI.

No podemos desconocer que luego del gobierno de Fujimori en el Perú han habido mayores esfuerzos por generar y mantener espacios de diálogo y concertación entre el Estado, las fuerzas políticas y la sociedad civil, que han incorporado el tema de las políticas sociales de manera importante. La instalación y el funcionamiento de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y la aprobación por ésta de una Carta Social durante el gobierno de transición, más el Acuerdo Nacional, han sido los escenarios privilegiados al respecto. Sin embargo, sus logros no han tenido mucho impacto en la realidad cotidiana de las políticas sociales.

Gráfico 5.1. GASTO EN EDUCACIÓN 1997-2002

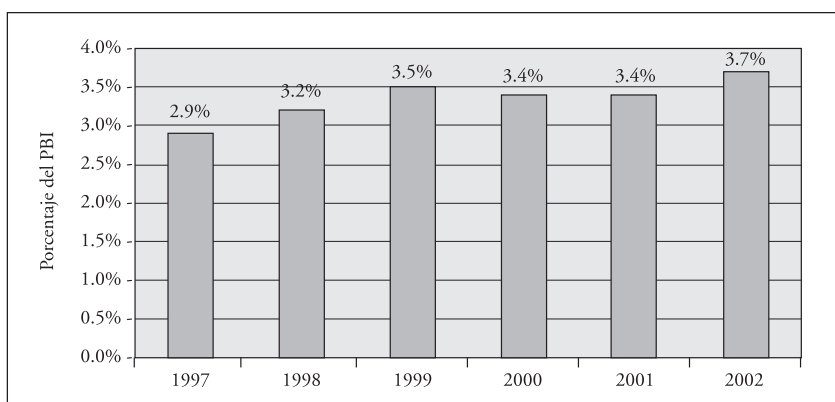
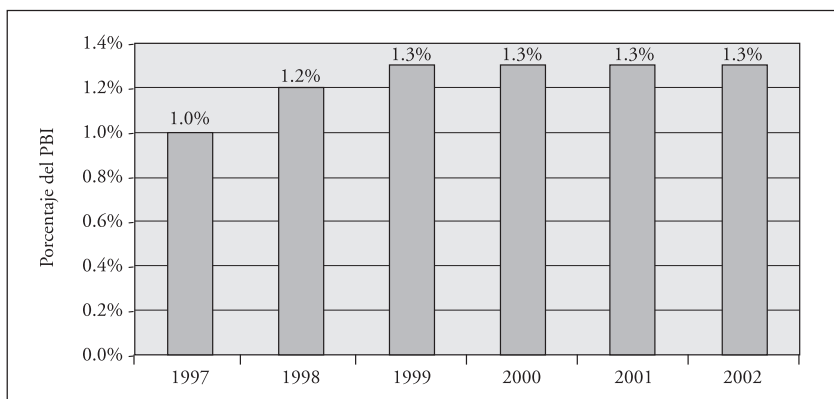


Gráfico 5.2. GASTO EN SALUD 1997-2002



I.2. Equidad y derechos en la política social

Un segundo elemento fundamental de reforma de la política social abarca la equidad y el enfoque de derechos. Uno de los problemas que arrastramos del pasado es que los derechos no están claramente establecidos, de manera que cualquier peruano sepa perfectamente qué servicios y condiciones básicas debe brindarle el Estado. Ello permite la manipulación de los programas sociales para que la población crea que se trata de dádivas otorgadas por algún personaje y que el acceso a los mismos pueda ser condicionado a determinados comportamientos políticos, como ir a una marcha o a un mitin. Tal manipulación fue masiva durante el fujimorismo, pero solo exacerbó manejos similares de los gobiernos democráticos de los años 80.

Esto significa a la vez que millones de peruanos aún carecen de derechos básicos como la salud o la educación básica de calidad, sin que haya esfuerzos significativos e importantes por cerrar esa brecha. El Estado actúa de manera inequitativa, negando derechos básicos a los más pobres y al mismo tiempo manteniendo y ampliando dádivas y beneficios a quienes no lo son, lo que en parte se explica por su mayor capacidad de organización y presión política.

Al respecto, el actual gobierno ha actuado positivamente con algunos programas pero ha dejado de lado otros fundamentales. Una decisión positiva ha sido el seguro integral de salud (SIS), eliminando los pagos por una gama de servicios de salud para madres y niños; sin embargo, la falta de presupuesto, de prioridades claras y de una gestión adecuada ha hecho que el SIS muchas veces

quede en el papel ante el desabastecimiento de medicinas en muchas partes del país. Además, esta política de gratuidad no ha ido acompañada de otras medidas orientadas a asegurar la calidad de los servicios de salud, que lleguen a las zonas rurales más alejadas o que se adecuen a las distintas nacionalidades y costumbres que conviven en el país. Tampoco se ha planteado política alguna que vincule esta iniciativa de seguro público con la seguridad social existente (EsSalud), para avanzar hacia un sistema nacional con igualdad de derechos para todos. Así, la promesa de una atención gratuita que promueva el derecho a la salud no se ha hecho realidad. Al mismo tiempo, una política retrógrada basada en prejuicios de origen religioso ha llevado a retrocesos en el derecho de todos los peruanos a la planificación familiar y la salud reproductiva, que recién se estarían revirtiendo.

Por otro lado, nuevas iniciativas internacionales (prueba PISA) han vuelto a mostrar que la calidad de la educación peruana es una de las peores de la región y el mundo. Como consecuencia, crece sin cesar la brecha entre la educación privada y la pública. Desde hace varios años se ha identificado que la educación es particularmente deficiente en las áreas rurales, en calidad y en oportunidades de acceso a la educación secundaria y superior. Sin embargo, después de más de dos años de gobierno los principales proyectos educativos aún no empiezan. Por otro lado, el proyecto Huascarán, que el presidente Toledo planteó como la punta de lanza para modernizar el sector, ha carecido de un rumbo claro.

Buena parte del problema se debe a la escasez de recursos presupuestales. Sin un presupuesto adicional, poco se puede hacer por mejorar la cobertura, la calidad y el acceso a servicios básicos. Sin embargo, se anuncian programas como el del Techo Propio, que no va a atender ni al 10% de las necesidades de vivienda de los peruanos. Un simple cálculo indica que a US\$ 3,500 por vivienda, y con más de un millón de familias en viviendas inadecuadas, harían falta unos US\$ 4 mil millones para empezar a atender este problema. Programas públicos de construcción nunca han sido la solución a los problemas de vivienda del Perú; incluso en el gobierno de Belaunde, cuando esto se hizo a gran escala invirtiendo mucho dinero, solo se llegó a una pequeña parte de la población. Es sin duda una política muy visible, con buena imagen ante cámaras y que cuenta con fuertes aliados entre las empresas constructoras.

Además, con las condiciones establecidas, el programa no llegará a quienes más lo necesitan, los campesinos pobres que viven en casas de adobe que colapsarían ante un sismo en cualquier momento (como sucedió recientemente en el sur de Cusco). A pesar que existen soluciones técnicas diseñadas por ingenieros

peruanos que permitirían dar resistencia antisísmica a esas casas a un costo no excesivo. Cabe añadir que en el sector rural prima la autoconstrucción de viviendas y que allí el acceso a servicios básicos para las mismas –como el agua potable, el saneamiento o la electricidad– es mínimo. Estas deberían ser las prioridades de una política de vivienda social orientada a aumentar los derechos de los peruanos. Dada la carencia de recursos fiscales existente y del déficit de derechos sociales, se debe priorizar lo básico, antes de empezar a repartir nuevos beneficios que no alcanzarán a todos, y debe pensarse en alternativas al problema de vivienda que realmente puedan servir a todos los peruanos.

I.3. Transparencia y participación en las políticas sociales

Un tercer elemento fundamental para elevar la calidad de los programas sociales y controlar el neopopulismo es hacerlos transparentes y abrirlos a la participación ciudadana. El fujimorismo llevó a sus extremos la verticalidad y falta de información sobre los programas sociales, como parte de su estrategia autoritaria y clientelar. Frente a ello, el gobierno de transición estableció una política de neutralidad electoral y dio paso a una importante iniciativa de transparencia en los datos presupuestales (véase: www.transparenciaeconomica.mef.gob.pe), que ha sido continuada.

Ha sido en el terreno de la utilización partidarista de los programas sociales donde el gobierno actual ha tenido una actitud diversa a lo largo del tiempo. Luego de sus primeros meses, durante los cuales el tema de la neutralidad y transparencia fue materia de conflictos al interior de Perú Posible, las presiones partidarias y la cercanía a las elecciones regionales llevaron a desarrollar una estrategia de copamiento de los programas sociales por su militantes. Sin embargo, hay poca evidencia de que ello haya servido efectivamente para una manipulación masiva de cara a las elecciones. La situación parece haberse estabilizado con una importante participación de militantes de Perú Posible de calificación media y baja en las direcciones nacionales e intermedias de estos sectores y programas, con cada vez menos capacidad de manipulación en virtud del proceso de descentralización, pero con consecuencias sobre la calidad de la gestión.

En cuanto a la participación social, ha habido avances importantes. El propio proceso de descentralización, con las elecciones de gobiernos regionales, abona en ese sentido. Otros avances son los presupuestos participativos para el 2003 hechos por las mesas de concertación, y las leyes que establecen los con-

sejos de coordinación regional y local en estos niveles de gobierno. Mucho de esto está aún por implementarse y en el nivel regional en más de un caso esta participación ha sido restringida y manipulada por los presidentes regionales. En salud, los CLAS se han mantenido aunque con tendencia a recortar sus funciones y autonomías; en educación, durante la gestión de Nicolás Lynch hubo un impulso importante a los consejos educativos comunales, que luego se ha detenido; y en el programa A Trabajar se dio espacio a la participación de las mesas de concertación en la selección de proyectos en el ámbito local.

En el nivel nacional está operando el Consejo Nacional de la Educación, aunque en salud una grosera manipulación de las elecciones de los representantes de la sociedad civil al Consejo Nacional de Coordinación de Salud marcó un estilo de gobierno. Felizmente, la sociedad civil está fortalecida con el nacimiento de ForoSalud y de algunas iniciativas de vigilancia, y su decidida respuesta sin duda ha jugado un rol en lograr el cambio de la política retrógrada en materia de planificación familiar que tuvo el Ministerio de Salud en los primeros años.

I.4. Eficiencia y eficacia en los sectores sociales

Entre los cambios necesarios en los programas sociales destaca el de lograr su eficacia, ya que la calidad técnica de su dirección y gestión deja mucho que desear. La multiplicidad de programas superpuestos y descoordinados, la falta de objetivos y marcos lógicos claros, la inadecuación de los diseños, la inexistencia de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan orientarlos hacia el logro de los objetivos, las debilidades en la focalización, la inestabilidad de sus cuadros gerenciales, son elementos que han llevado a que en muchos casos estos programas sean mucho ruido y pocas nueces. Hay casos escandalosos, como Coopop, organismo que gasta dos terceras partes de su presupuesto en burocracia y apenas un tercio en proyectos hacia la población; pero este no es la excepción. El neoliberalismo fujimorista, con todo su énfasis en la eficiencia como el valor rector de la economía y la sociedad, no logró una gestión eficiente de los programas sociales, salvo honrosas excepciones.

Bajo la orientación de sacar del Estado a los fujimoristas corruptos, en muchos casos se ha botado a todo el equipo técnico que sustentaba los programas sociales sin compartir las orientaciones del fujimorismo ni estar comprometido en la corrupción o en la sustentación política de la dictadura. Si además consideramos que en muchos casos las personas que los remplazaron lo hicieron por

contactos políticos y con poca experiencia y capacidad, uno se puede explicar por qué hoy muchos programas y proyectos, mal que nos pese, son menos eficaces que durante el fujimorismo.

Poco se ha avanzado también en este terreno como política general. Si bien los programas alimentarios se fusionaron en el PRONAA, no se ha logrado reorientarlos para que tengan objetivos claros y metodologías adecuadas. Por otro lado, aún no se ha logrado establecer un sistema de monitoreo que permita conocer cómo se está avanzando hacia las metas establecidas, ni se realizan evaluaciones de manera sistemática para saber cuál es el efecto real que tienen los programas sobre el bienestar de la población.

En educación se han dejado de hacer las evaluaciones que permitían conocer los logros educativos de los estudiantes, con lo que nos quedamos conociendo que estamos con pésimos resultados pero sin poder saber qué efectos tendrán las políticas que hoy se aplican. Además, se ha desactivado el esfuerzo iniciado por Nicolás Lynch para establecer un sistema meritocrático, que buscaba que los profesores sean los mejores posibles.

En general, no ha habido una orientación general de reforma del Estado en cuanto a los sectores sociales, que avance en distinguir las funciones de políticas y planeamiento, de financiamiento y regulación y de provisión.

I.5. Los programas sociales no constituyen una red de protección social ni logran promover de manera sostenible los ingresos de los pobres

Con respecto a los programas de lucha contra la pobreza, estos no han logrado proteger efectivamente a las familias y personas más vulnerables, ni reducir la pobreza por ingresos.

Así, los programas de entrega de alimentos no constituyen una red eficaz de ayuda a las familias y personas (niños menores, ancianos, etc.) que atraviesan por una situación de emergencia. Esta es una proporción importante de peruanos, ya que se estima que un 45% de la población es pobre “a veces”. Sin embargo, estos programas no tienen la flexibilidad para ayudar a quienes entran a una situación de pobreza o pasan por una situación particularmente difícil.

Asimismo, no promueven la generación autónoma de ingresos sino por el contrario la dependencia y el desarrollo de grupos de interés de agenda estrecha. Otro tipo de programas, orientados a mejorar las capacidades económicas de los pobres, vía capacitación, asistencia técnica o microcrédito, no han pasado de ser pequeños y muy fragmentados.

Por un lado, esto guarda relación con el carácter clientelar de la relación del Estado con la población en torno a estos programas. Por otro lado, los programas de promoción de las capacidades económicas de los pobres requieren una relación que parta de la confianza en las propias potencialidades de la población, así como una institucionalidad con mayores capacidades.

La implementación durante el actual gobierno del programa “A Trabajar” ha sido un intento de remplazar la lógica asistencialista por otra en la que la ayuda de emergencia va de la mano con una labor a favor de la comunidad. Asimismo, ha logrado operar con buenos niveles de focalización. Su articulación con una lógica de desarrollo pasa por el tipo y la calidad de la obra realizada, tema en el cual no tenemos un balance detallado: en las ciudades, la excesiva concentración en proyectos de reforestación plantea dudas al respecto. Sin embargo, por otro lado, el desarrollo de “A Trabajar” no se ha planteado dentro de una estrategia de transformación de los programas de asistencia, sino solamente como un programa más.

Simultáneamente se planteó iniciar proyectos orientados a un impacto más sostenible sobre los ingresos de los pobres, mediante capacitación laboral en las ciudades y una combinación de asistencia técnica y microcrédito en el campo. Estos programas, sin embargo, no han mostrado un despegue significativo en cuanto a cantidad invertida, o a unificación y coordinación.

I.6. Balance del proceso de descentralización de los sectores y programas sociales

El gran cambio que pueden tener las políticas sociales en este gobierno, más que a una iniciativa y estrategia formuladas desde dentro de los sectores sociales, corresponde al proceso de descentralización, que se desarrolla sin que estén claras las condiciones a las que se quiere llegar ni el camino para lograrlas, y esto es válido en el nivel general como en el de los sectores sociales. En esta situación, en educación y salud se viene caminando simplemente por inercia hacia una descentralización centrada en los gobiernos regionales. Esto puede reducir el espacio a una mayor descentralización y participación que podía haberse dado en el ámbito local. Adicionalmente, la falta de dirección del proceso genera el riesgo de que la descentralización de la educación y la salud terminen en desorden y descontrol.

En el caso de los programas sociales, la decisión correcta de descentralizarlos en el nivel local no ha ido acompañada de su rediseño global con nueva estrate-

gía. Si no se toman las medidas adecuadas, se corren riesgos de una semiparalización en el corto plazo y que en el largo plazo se retroceda en eficiencia y no se avance en transparencia y participación.

Un intento de síntesis

En la práctica, la política social se ha visto constreñida en medio de dos fuerzas superiores que han terminado ahogándola. Por un lado, la política económica ha impedido el crecimiento del gasto social. Por el otro, la estrategia política ha oscilado entre la repartición de cargos públicos entre partidarios en procura de respaldo a la gestión gubernamental y la entrega de su dirección a personalidades que le han dado un manejo más técnico. Tardíamente, la presión social, como en el caso de la huelga magisterial, termina exigiendo más gasto, pero sin que eso sea parte de una estrategia por ampliar derechos o mejorar la calidad de los servicios.

Los principales avances en política social parecen estar por el lado de la transparencia y la participación, en parte por iniciativa de algunos actores dentro del gobierno y en parte como respuesta a la presión de la sociedad civil, en un contexto de transición democrática tras una dictadura manipuladora y corrupta. Sin embargo, en su conjunto, no se observa una orientación clara o unívoca de la política social, que más bien resulta de una interacción de diversas fuerzas de distinto signo, sin que exista una racionalidad propia ni un centro orientador de la misma al interior del Estado.

II. HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL ALTERNATIVA

En las páginas anteriores hemos desarrollado una evaluación crítica de la política social. A continuación, recogiendo elementos que en gran parte están sugeridos en esa crítica, proponemos una estrategia alternativa.

Las vigas maestras de esta nueva política social son las siguientes:

1. Acuerdo Nacional para priorizar políticas sociales y reorientarlas hacia el desarrollo;
2. políticas sociales orientadas a la generación de derechos universales;
3. políticas sociales para el desarrollo de capacidades y oportunidades económicas;
4. reforma del Estado y descentralización con reglas claras que favorezcan la transparencia, la participación social y la eficacia.

II.1. Acuerdo Nacional para priorizar las políticas sociales y reorientarlas hacia el desarrollo

El primer punto de una nueva política social tiene que ver con la forma como se decide y su importancia y relación con el conjunto de otras políticas de Estado.

Respecto de la toma de decisiones, se plantea que tenga un carácter de política de estado y que sea definida en el marco de un Acuerdo Nacional, con una amplia participación de las fuerzas políticas y sociales. En particular se resalta la necesidad de que las organizaciones sociales de base, la sociedad civil organizada (como ForoSalud y Foro Educativo o las distintas mesas temáticas existentes) y los gremios involucrados participen en la decisión. Existen actualmente instancias de concertación sectoriales como el Consejo Nacional de la Educación y el Consejo de Coordinación Nacional en Salud, aunque en este último caso la participación de la sociedad civil está disminuida y sus funciones son más de coordinación operativa que políticas. Es importante, en estos casos, fortalecer la participación ciudadana en estas instancias y desarrollar los vínculos entre ellas y el Acuerdo Nacional.

Respecto de su ubicación dentro del conjunto de políticas públicas y objetivos del desarrollo, se propone que la política social juegue un rol primordial para: (i) mejorar el bienestar y la calidad de vida, (ii) generar derechos y establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, (iii) reducir la desigualdad y la exclusión social y de esa manera aumentar la estabilidad y la inversión, y (iv) para acumular capital humano y hacer más productiva nuestra sociedad.

Esto implica que la política social debe tener mucho mayor importancia de la que tiene en la actualidad. Desde el punto de vista político, debe ser uno de los pilares de la estrategia de desarrollo y el Acuerdo Nacional. Esto quiere decir que: (i) se reconoce que el desarrollo no es solamente aumento de ingresos; que cuestiones como educación, salud, inclusión social y seguridad social son partes constitutivas fundamentales del mismo, y que para avanzar en esos aspectos las políticas sociales son básicas; (ii) que el establecimiento de derechos universales como los de educación, salud, seguridad social y alimentación, y la reducción de las enormes desigualdades sociales y económicas, sustentan un nuevo pacto social, permitiendo pasar de un sistema político marcado por la exclusión, la verticalidad y el clientelismo, a uno marcado por el desarrollo de la ciudadanía.

La conjunción de un método participativo y concertador en la definición de las políticas sociales, con el avance hacia establecer derechos efectivos para los ciudadanos, otorgaría a su vez un sustento importante a la gobernabilidad de-

mocrática. En ese sentido, las políticas sociales, al jugar un rol fundamental en la generación de la estabilidad social y política, promueven un clima de aliento a la inversión privada y de desarrollo de la productividad.

Desde el punto de vista del mercado laboral y la producción, es necesario reconocer que una estrategia para elevar de manera sostenida la competitividad, generar empleo y reducir la pobreza por ingresos, demanda tener una fuerza laboral sana y bien nutrida, altamente educada y con capacidad de aprendizaje permanente y creación científica y tecnológica. Esto quiere decir que las políticas sociales son indispensables para la acumulación de capital humano y de las destrezas y aprendizajes indispensables en el nuevo mundo de la sociedad y la economía del conocimiento. En este sentido, la política social se orienta tanto a generar condiciones de equidad e inclusión, como a apoyar el desarrollo de sectores de punta que puedan competir internacionalmente.

Desde el punto de vista presupuestal, esta prioridad significa que se debe incrementar sustancialmente los fondos asignados a las políticas sociales, a partir de una tributación incrementada sobre la base de impuestos directos y progresivos, y la lucha contra el contrabando, la elusión y la evasión. Un aumento de la presión tributaria al 18% del PBI, como plantea el Acuerdo Nacional, implica respecto del 2003 un aumento de 5 puntos porcentuales del PBI. Proponemos que al menos la mitad del mismo se dedique a los sectores sociales; ello permitiría duplicar los gastos en educación y salud como porcentaje del PBI, además de lo que se ganaría en un contexto de crecimiento económico por tal aumento.

Por otro lado, una reubicación de las políticas sociales hacia el desarrollo debe implicar su reorientación en dos aspectos fundamentales: (i) pasar del asistencialismo y la ausencia de objetivos, a una orientación de aumentar las capacidades productivas de las familias y personas; (ii) pasar de un esquema clientelar a ser una herramienta de inclusión y generación de ciudadanía.

En síntesis, para una priorización y reorientación de las políticas sociales mediante un Acuerdo Nacional, es necesario:

- i. Ubicar las políticas sociales como un elemento central de la estrategia de desarrollo:
 - las políticas sociales deben ser centrales a la configuración de una relación Estado-sociedad basada en el desarrollo de ciudadanía;
 - las políticas sociales pasan a ser el mecanismo fundamental para la reducción de la desigualdad y la exclusión, generando un nuevo pacto social que dé estabilidad a la democracia.

- ii. Reforzar los lazos entre las políticas sociales y otras políticas y objetivos del desarrollo, para incrementar su eficacia:
- priorizar el mejoramiento de la salud, el desarrollo de competencias y habilidades, la reducción de la pobreza, la lucha contra la exclusión y la discriminación y la participación ciudadana en los asuntos públicos y sociales como los objetivos centrales para el desarrollo humano;
 - reorientar la educación hacia la formación de ciudadanos –personas con capacidades productivas y empresariales, promotores y cuidadores de su salud y de la salud colectiva–, considerándola como tarea de todos;
 - desarrollar políticas sociales orientadas a superar la exclusión y reparar los daños y secuelas producidos por la violencia política.
- iii. Aumentar significativamente el gasto social sobre la base de:
- una reforma tributaria progresiva, que aumente la presión tributaria en 2 puntos porcentuales del PBI en el corto plazo y 5 puntos en el mediano plazo, basada en el mayor cobro de impuestos a quienes concentran la riqueza, regalías sobre el valor de producción de nuestros recursos naturales y control de la evasión y elusión;
 - la priorización de los gastos en educación, salud y desarrollo social en el presupuesto público.

II.2. Políticas sociales orientadas a la generación de derechos universales

Un elemento fundamental con el cual las políticas sociales están estrechamente vinculadas es la relación de la población con el Estado. La enorme separación existente entre ambos se funda en un funcionamiento vertical del Estado y en la inexistencia de una cultura de derechos humanos en la población. Ello lleva a que los programas sociales sean utilizados como herramienta de clientelismo político y sean poco eficaces y deficientes, distantes de lo que la gente quiere y no adaptados a las localidades; y a que se desvirtúe la responsabilidad de las familias y comunidades en estos servicios.

Esta situación debe ser revertida, de tal manera que mediante los programas sociales se establezca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, caracterizada por una ciudadanía extensiva, en la cual las personas tienen derechos y asumen responsabilidades.

Cabe aclarar al respecto que una política orientada a generar derechos de carácter universal, como son los derechos humanos, no es lo mismo que una centrada en mantener “derechos adquiridos” por determinados grupos de la

población. Es más, la primera no tiene necesariamente que partir de mantener esos derechos, particularmente cuando ellos pueden perfectamente ser calificados con mayor exactitud como privilegios. La estrategia de generar derechos mediante la ampliación paulatina de la cobertura de un sistema bismarckiano de seguridad social, como la intentada en el Perú y en muchos países de América Latina, ha mostrado ser un fracaso. El sentido de una política centrada en ampliar los derechos no es, entonces, mantener privilegios disfrazados de “derechos adquiridos”, cuyo costo fiscal hace imposible su universalización, sino más bien promover el acceso universal a un paquete de servicios básicos cuyo contenido vaya ampliándose paulatinamente pero sin retrocesos. Para poner un ejemplo específico, antes que mantener los privilegios especiales que han logrado los afiliados a la “cédula viva” o Ley 20530 de pensiones, a menudo de manera poco transparente, se trata más bien de priorizar la entrega de una pensión universal, aunque inicialmente reducida, a todas las personas de edad avanzada.

Los principales derechos universales, cuya efectividad debe buscarse en el mediano plazo, son a la educación básica de calidad (inicial, primaria y secundaria), a la atención primaria de la salud y a la subsistencia. En este último caso, vinculado al derecho a la vida y a la alimentación, el Estado peruano debe sostener una red de protección que efectivamente otorgue respaldo a los niños y ancianos abandonados, a las personas con discapacidad extrema, y a las que sufren las consecuencias de un desastre natural o un shock debido a rupturas familiares, violencia o pérdida de empleo.

Para el establecimiento efectivo de derechos, se propone que: (i) cada peruano sepa exactamente qué beneficios le corresponden, los mismos que deben tener carácter universal; (ii) se mantengan independientemente de la coyuntura económica –protegiéndolos durante las crisis– y política –elecciones u otros cambios–; (iii) existan mecanismos para que la población pueda reclamar cuando no se cumplen.

Para ello, el Estado debe: (i) aprobar consensualmente compromisos sociales explícitos con las familias peruanas: qué servicios y programas va a entregar, y a quiénes; (ii) establecer claramente las condiciones para ser beneficiarios de los distintos programas sociales; (iii) publicitar esos compromisos y condiciones, asegurando un conocimiento adecuado de la población; (iv) establecer sistemas que permitan responder a los reclamos ciudadanos al respecto (buzones de reclamos, fiscales *ad hoc*, defensoría, comités de usuarios, etc.).

Un elemento de particular importancia en este caso se refiere a la priorización de los esfuerzos de los programas y sectores sociales en las zonas, en los

servicios y para los grupos excluidos donde los problemas de cobertura y calidad son mayores. El Estado debe tener una estrategia clara para alcanzar a quienes no gozan actualmente de estos derechos fundamentales, y para ello en muchos casos debe adecuar sus formas de atención y prestación de servicios, como sucede con las zonas rurales o las personas con discapacidad.

Al mismo tiempo, ello demanda de la población: (i) participación y compromiso con las políticas públicas aprobadas; (ii) jugar un rol de fiscalización de defensa de sus derechos; (iii) participar en la gestión de los servicios y programas sociales.

En síntesis, una política social orientada a la generación de derechos significa:

- i. Establecer claramente derechos de toda la población al acceso a educación, salud, agua potable, saneamiento y nutrición básica, soporte económico para la vejez, así como una estrategia para su ampliación paulatina.
- ii. Desarrollar un diálogo nacional para la elaboración y discusión de estrategias y planes de mediano y largo plazo en educación, salud y desarrollo social, estableciendo mecanismos institucionales para ello, con representación de la sociedad civil y transparencia.
- iii. Dar prioridad en las políticas sectoriales y desarrollar programas especiales orientados a:
 - ampliar la cobertura de la educación inicial, mejorar la calidad de la educación rural y aumentar el acceso a la educación secundaria en el campo;
 - asegurar la cobertura, calidad y adecuación cultural de la atención primaria en salud en zonas rurales, indígenas y pobres;
 - desarrollar programas de promoción y prevención de la salud, incluyendo la nutrición de los niños menores de 3 años;
 - ampliar el acceso a agua potable y saneamiento, con soluciones adecuadas a cada localidad y sostenibles.
 - favorecer el acceso de personas con discapacidad a la salud, la educación y los servicios básicos;
 - establecer un ingreso mínimo garantizado para todos los mayores de 65 años y personas con discapacidad total para el trabajo.
- iv. Elaborar estrategias diseñadas especialmente para lograr que se puedan superar las exclusiones por razones de género, cultura, localización en zonas alejadas, edad o discapacidad.

II.3. Políticas sociales para el desarrollo de capacidades y oportunidades económicas

Una debilidad importante de las políticas sociales actuales es que, como se ha dicho muchas veces, “regalan pescado” en vez de “enseñar a pescar”. La política social tiene que transformarse, pasando de estar dominada por un Estado que regala y decide verticalmente lo que va a entregar, a un Estado que trabaja conjuntamente con la población y promueve que sea ésta la que vaya asumiendo mayores responsabilidades en lo social.

Un primer cambio requerido entonces en la política social es incrementar la importancia relativa de los programas orientados a aumentar las capacidades y oportunidades económicas de los pobres: a capacitarlos laboralmente, a incrementar la productividad y rentabilidad de sus pequeños negocios urbanos y rurales, a constituir organizaciones y desarrollar vínculos con empresas grandes, a asumir nuevas tecnologías y competir en mercados más grandes.

En este aspecto, la acción del Estado es tanto social como económica y productiva. No podría ser de otra manera: si uno de los problemas sociales principales es la falta de empleo e ingresos, la política social tiene que considerarlo de manera fundamental. Sin embargo, ese aumento del empleo y los ingresos es evidentemente una cuestión económica.

La política en este sentido tiene que estar orientada a desarrollar iniciativas que permitan esta mejora de ingresos de los pobres, de manera sostenible y con rentabilidad. Los proyectos que se desarrollen en ese sentido deben tener una clara justificación desde el punto de vista de la rentabilidad. Ello es perfectamente factible: hay innumerables proyectos y experiencias que han mostrado que es posible incrementar los ingresos de los pobres de manera permanente sin una inversión demasiado grande. Los proyectos exitosos son los que tienen una clara orientación hacia el mercado, en dos sentidos: (i) promover productos que pueden ser vendidos, ser competitivos y cuyo mercado puede tener un desarrollo y crecimiento futuro; (ii) partir de la propia iniciativa empresarial de la población y que los servicios de apoyo empresarial, capacitación, financieros, etc., sean contratados con agentes en el mercado (que, por cierto, pueden ser públicos o privados, ONGs o tener fines de lucro). Adicionalmente, en particular en el caso de las zonas rurales, los proyectos deben tener un enfoque territorial, que considere las posibilidades reales de cada zona de acuerdo con sus potencialidades productivas así como los costos de transporte –y las posibilidades de reducirlos con nuevas vías de comunicación– hacia los principales mercados.

Las reformas fundamentales para que los programas sociales pasen del asistencialismo al desarrollo y la generación de oportunidades, son:

- i. priorizar los programas de generación de capacidades económicas de los pobres: capacitación laboral, asistencia técnica y microcrédito, en especial para pymes, turismo, actividades agropecuarias y jóvenes;
- ii. reorganizarlos –están fragmentados y sectorializados– hacia una gran plataforma de servicios de apoyo a la producción y los ingresos de los pobres;
- iii. transformar los programas alimentarios, sentando claros criterios de entrada y salida, incentivando el esfuerzo y trabajo tanto productivo como social;
- iv. incorporar un enfoque territorial, particularmente en las zonas rurales, que vincule a los productores con los mercados de bienes y servicios conectándolos con redes de comercialización y servicios ubicadas en ciudades intermedias.

II.4. Reforma del Estado y descentralización con reglas claras que favorezcan la transparencia, la participación social y la eficacia

En los sectores sociales el Estado tiene un rol muy significativo en la organización y provisión de los servicios, razón por la cual cuenta con un enorme número de empleados (maestros, médicos, enfermeras, trabajadores) y de centros proveedores de servicios (colegios, ISTs, universidades, hospitales, centros de salud, centros de emergencia para la mujer, aldeas infantiles, etc.); compra millones de nuevos soles en miles de productos diferentes (medicinas, textos, etc.) y cuenta con un enorme aparato administrativo (direcciones regionales, USEs, UTEs, gerencias zonales, etc.). Debido a ello, desarrollar la reforma del Estado en estos sectores es de enorme importancia, para prestar servicios en forma eficiente y eficaz, y desarrollar una nueva relación con los usuarios.

Las estrategias para reformar la actual situación del Estado –sumamente ineficaz y que maltrata al ciudadano– son dos. La primera es abrirlo a la población, mediante participación directa y transparencia de la información; así se reducen las distancias entre funcionarios públicos y usuarios, y el margen a los abusos y la corrupción, y se favorece la fiscalización (se puede decir que esta es la estrategia de empoderamiento, de devolver el poder a la gente y aumentar la voz de los pobres). La segunda es modernizarlo técnicamente, dotándolo de herramientas modernas de gerencia social. Ambas estrategias se refuerzan mutuamente; en particular, la transparencia demanda que haya mecanismos modernos para que la población pueda conocer los recursos con que se cuenta y las cosas que se hacen.

La descentralización es una política fundamental en este sentido, precisamente porque permite reducir las distancias entre gobernantes y gobernados, entre funcionarios públicos y usuarios, y de esa manera favorece la participación social, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

Las principales medidas que deben tomarse para hacer realidad esta reforma del Estado en los sectores sociales son las siguientes:

- i. Establecer una estrategia de descentralización en educación, salud y desarrollo social que:
 - respete el principio de subsidiaridad entre niveles de gobierno;
 - defina claramente las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno;
 - establezca claramente las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y los canales para la aplicación de las políticas nacionales y el respeto a derechos universales por parte de gobiernos subnacionales.
- ii. Establecer claramente mecanismos de participación ciudadana:
 - en la planificación, mediante sistemas participativos que partan de cada comunidad o escuela hasta llegar a los niveles provinciales y regionales;
 - en la gestión, mediante mecanismos tales como los CLAS, los consejos escolares comunales o los núcleos ejecutores;
 - con rendición de cuentas transparente, tanto referidas al presupuesto y el gasto como a los avances y metas propuestos y efectivamente logrados.
- iii. Simplificar y reorganizar los programas sociales:
 - unificación en tres fondos orientados a: satisfacer necesidades básicas y de infraestructura rural; atender la pobreza extrema y a los grupos sin sustento familiar; y prevenir enfermedades y mejorar la nutrición. Con directorios plurales en los que esté representada la sociedad civil;
 - rediseño de programas y proyectos en función de los objetivos prioritarios;
 - reorientarlos organismos centrales, que deben girar hacia una función de supervisión y asistencia técnica;
 - establecer criterios claros y transparentes de priorización de las poblaciones más necesitadas.
- iv. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación que permita conocer la efectividad de los programas que se desarrollan en todo nivel.
- v. Establecer políticas de recursos humanos, con supervisión pública y social, para una selección de personal por concurso de méritos y una evaluación, promoción y separación técnicas, transparentes y participativas.

ANEXO:

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL

1. La descentralización y los sectores sociales

Con pocos avances en estos aspectos fundamentales de la política social, el gobierno ha lanzado el proceso de descentralización, que avanza raudamente en los sectores sociales, al punto que pudiera llegar a ser la principal reforma de los sectores sociales durante el presente gobierno.

La descentralización de los sectores y programas sociales puede ser un proceso de gran importancia para: (i) apoyar que se haga efectiva la descentralización, desarrollando un mejor vínculo entre representantes y representados que fortalezca la democracia y la gobernabilidad; (ii) mejorar la eficacia y eficiencia de estos servicios básicos y programas de lucha contra la pobreza, haciéndolos más adaptados a las realidades locales y regionales, elevando la participación social en su diseño y gestión, y haciendo que los dirigentes políticos y gerentes estén más interesados en la calidad de su gestión.

Sin embargo, la descentralización conlleva también riesgos en cuanto a: (i) la posibilidad de fragmentación política y social; (ii) la posibilidad de que haya una pérdida de derechos de la población si se presentan problemas financieros o de gestión y (iii) la posibilidad de que en vez de profundizar la democracia haya una captura de estos poderes subnacionales por elites regionales. En ese sentido, la descentralización es una política de gran importancia y trascendencia, pero su efecto positivo sobre el desarrollo nacional no está garantizado por sí mismo y depende críticamente de que el proceso se lleve bien.

Al respecto, aunque en relación con la descentralización se han aprobado varias leyes (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades), las disposiciones legales vigentes no establecen una clara distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno.⁵⁶ En general, no hay una visión objetiva clara de adónde debe llevarnos este proceso, ni en los sectores sociales en particular; mucho menos se conoce la ruta o camino que seguirá. En este marco de competencias no claramente definidas de manera legal, lo que va a marcar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y las relaciones entre ellos será: (i) el control sobre

⁵⁶ Estos dispositivos sí establecen, sin embargo, que los “proyectos de inversión económica y social” (Ley de Bases) o los “programas sociales” (leyes orgánicas) deben ser transferidos al nivel local.

los flujos financieros y (ii) un tira y afloja político entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales.

Una visión de conjunto de cómo operan en la actualidad (2003) esos flujos financieros puede apreciarse en el Gráfico 5.3. Claramente se ve que educación y salud están fundamentalmente vinculados a los gobiernos regionales, mientras los programas de lucha contra la pobreza se vinculan con la comunidad y los gobiernos locales. Hay poca conexión entre educación y salud con los gobiernos locales y la comunidad, y también entre programas sociales y gobiernos regionales.

2. Educación y salud

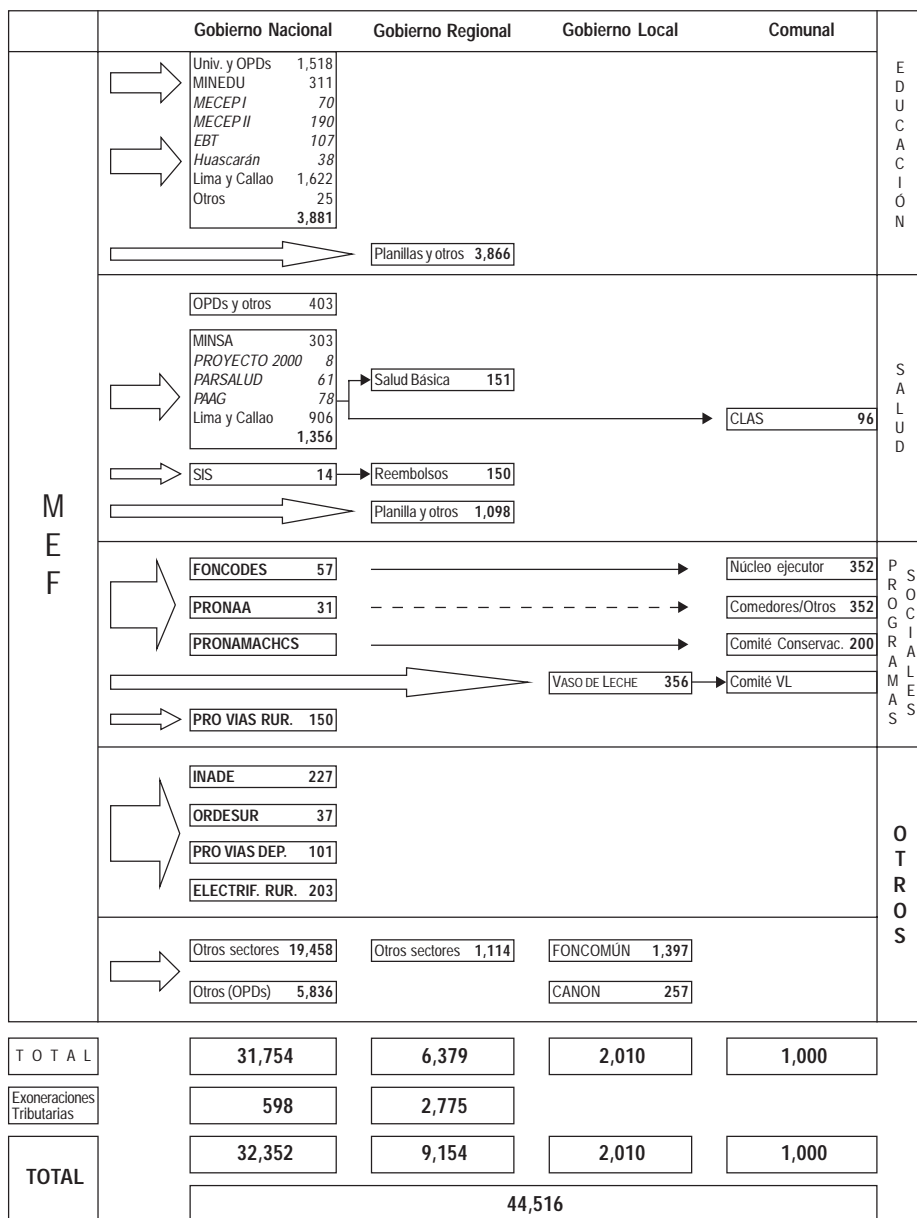
A contrapelo de lo que indica la Ley de Bases de la Descentralización,⁵⁷ se ha iniciado de facto la descentralización de los sectores educación y salud, al entregar la mayor parte de su presupuesto de gasto corriente (véase Gráfico 5.3) a los gobiernos regionales.⁵⁸ El mecanismo para el control efectivo de esos recursos por estos gobiernos pasa por los directores regionales sectoriales, cuyo nombramiento se ha hecho por concurso dirigido conjuntamente entre los gobiernos regionales y los ministerios centrales respectivos, pero que sin embargo ahora dependen de los gobiernos regionales. Los sectores más importantes en términos de presupuesto y de impacto efectivo son los de educación y salud, que constituyen el 83% del presupuesto de los gobiernos regionales. Cabe recordar que –como titular de pliego presupuestario– el presidente regional tiene la potestad legal de reasignar recursos de programas de salud o educación a cualquier otro programa presupuestario, y que finalmente tiene también la responsabilidad por los procesos de contratación o compra que se realicen en la región. Sin embargo, como hemos dicho, la indefinición legal en la que se desarrolla este proceso hace que no sea posible establecer conclusiones definitivas sobre el curso que tendrá.

La descentralización de facto de los sectores de educación y salud hacia los gobiernos regionales implica que:

⁵⁷ Particularmente la Ley de Bases de la Regionalización, que establece que los sectores de educación y salud se transfieren en la cuarta y última etapa del proceso de descentralización.

⁵⁸ Excepto en Lima y Callao. También han transferido los gastos corrientes para agricultura, minería, turismo, industria, pesquería, transportes y trabajo, pero su importancia es bastante menor.

Gráfico 5.3. FLUJOS FINANCIEROS Y NIVELES DE GOBIERNO EN SECTORES SOCIALES - PRESUPUESTO 2003 (EN MILLONES DE NUEVOS SOLES)



Transferencias financieras
 Transferencias de bienes

En itálicas: DESCENTRALIZABLE = La mayor parte de las obras o servicios se realizan fuera de Lima.

- a. *El gobierno central efectivamente pierde control sobre educación y salud* (excepto en Lima y Callao). Así, el 50% del presupuesto de educación y el 34% del de salud (44% si incluimos el SIS y el PAAG) está ahora bajo control de los gobiernos regionales. Ello demanda que se establezcan nuevos mecanismos para la aplicación de prioridades y políticas nacionales, pudiendo ponerse como ejemplos los acuerdos de gestión y el SIS en el sector salud. En educación, salvo los proyectos de inversión, el gobierno central carece hoy de instrumento alguno para asegurar sus prioridades y políticas fuera de Lima.
- b. *Se define de facto un modelo de descentralización en el que las instancias subnacionales claves para educación y salud son los gobiernos regionales* y no los locales o comunales, quedando en cuestión los avances habidos en experiencias como los CLAS o los consejos escolares consultivos. La relación entre gobiernos regionales, gobiernos locales y comunidad en la gestión de los servicios aparece como un tema clave por resolver, pero en el cual la resistencia de los gobiernos regionales a ceder poder va a ser un obstáculo clave para empoderar a la población
- c. *También se define de facto un perfil de mediano plazo de los gobiernos regionales, donde la administración de los servicios de educación y salud tiene un peso importante*, frente a demandas de la población más vinculadas a la inversión pública y la promoción de la inversión privada para el desarrollo económico de las regiones. La pugna de los gobiernos regionales por financiamiento de la inversión será larga pero no inmediata, mientras que para maestros y médicos ya tienen recursos. Esto marcará un perfil de los gobiernos regionales, que buscarán respaldo político haciendo clientelismo en estos sectores (nombramiento de maestros, etc.) y campaña por inversiones.

La indefinición de normas respecto de la distribución de recursos y responsabilidades en educación y salud reproduce un esquema político que mantiene al gobierno central como el centro de todos los conflictos, asumiendo los golpes y poniendo en riesgo la gobernabilidad. Aun cuando la reciente huelga del SUTEP se desarrolló en un marco en el que los gobiernos regionales aún no habían asumido el mando del sector por estar pendiente el cambio de directores regionales de educación, es claro que ello no habría cambiado la dinámica de conflicto SUTEP-Poder Ejecutivo, sino más bien agravado (con directores regionales respaldando la huelga).

Temas de definición críticos con relación a la descentralización de educación y salud son:

- a. *La asignación geográfica de los recursos:* ¿cómo se los distribuirá entre distintas regiones? Hasta la fecha, ello ha sido una mezcla de historia y discrecionalidad del MEF, pero el nuevo contexto demanda establecer reglas. La asignación geográfica parece ser ligeramente regresiva en el sector educación y bastante regresiva en el sector salud; en ambos casos principalmente por los niveles terciarios de atención (educación superior, hospitales especializados, v. gr.).
- b. *El futuro de la participación comunal en la gestión,* que ha tenido experiencias como los CLAS y los consejos educativos consultivos, que constituyen puntas de lanza de una descentralización hacia la comunidad: ¿se mantendrán y profundizarán en el nuevo contexto descentralizado? Para el gobierno central favorecerlas ya no es perder poder porque lo pierden los gobiernos regionales, que quizás se constituyan en la fuerza opositora.
- c. *La política de personal.* Este ha sido un punto débil en la gestión de estos sectores, con extremos en educación, donde no hay ni planillas bien hechas. Ahora que eso depende de los gobiernos regionales, ¿se contratará maestros de la región o en concurso nacional?, ¿se mantendrá una política remunerativa única o empezarán a haber medidas regionales?, ¿cómo se puede aplicar una política de concursos para la selección de profesores o de evaluación de su desempeño?
- d. *El presupuesto y las prioridades nacionales.* La actual Ley de Gestión Presupuestal permite a los presidentes de gobiernos regionales, como “jefes de pliego”, reasignar libremente su presupuesto entre programas; por ejemplo, pueden quitar fondos a educación para dárselos a salud, o sacarlos de primaria para dárselos a institutos superiores. ¿Cómo se establecerán prioridades nacionales, p.e. educación inicial, en este contexto?
- e. *Los instrumentos para aplicar políticas nacionales.* ¿Cómo va a hacer el gobierno para promover sus prioridades, supervisar sus programas e incentivar en la dirección correcta? En salud, los acuerdos de gestión y el SIS, sustentados en los fondos del SIS y del PAAG, son una opción. En educación hay menos avances al respecto.

Como se observa, se ha avanzado en transferir el presupuesto a los gobiernos regionales, sin que haya claridad sobre qué modelo de descentralización se seguirá ni cómo operará, lo que aumenta los conflictos y eleva los riesgos del proceso.

3. Programas sociales y de lucha contra la pobreza

Por otro lado, siguiendo la prioridad establecida en la Ley de Bases de la Descentralización, se anuncia el inicio de la transferencia de los programas sociales, de alimentación e infraestructura rural (Foncodes), a los gobiernos locales.

Estos programas han operado desde hace varios años con un enfoque de transferencia de recursos y responsabilidades hacia las organizaciones comunitarias de base, bajo diversos enfoques, como el núcleo ejecutor del Foncodes, los comités conservacionistas del Pronamachcs y los comedores populares en el Pronaa. Estos programas tienen las siguientes características:

- a. Existe una gran variedad, con objetivos similares o superpuestos. Hay también en algunos casos poca claridad en los objetivos.
- b. Aunque algunos cuentan con evaluaciones de impacto, muchos otros no. En la lista hay tanto programas que parecen funcionar bien y tener impactos importantes (infraestructura rural), como otros que no (alimentarios).
- c. Los de infraestructura rural están bien focalizados; los alimentarios, algunos sí (alimentación infantil) y otros no (comedores populares).
- d. Los sociales otorgan beneficios muy diferentes a distritos y poblaciones similares, no habiendo reglas claras de distribución y habiendo distritos que reciben varios y otros ninguno.
- e. Otorgan diferentes funciones a sus unidades desconcentradas y a la comunidad, pero han estado muy poco vinculados a los gobiernos locales.⁵⁹
- f. Varios organismos los tienen de diferente naturaleza y su relación con los distintos niveles de gobierno puede ser diferente. Por ejemplo, en el Pronaa entre atención a emergencias (escala nacional), desayunos escolares y alimentación infantil (escala local), o en el Foncodes entre infraestructura social (de escala comunal-distrital) y proyectos de fomento al desarrollo productivo (de escala regional).
- g. Varios tienen financiamiento externo importante (Foncodes, Pronamachcs) y otros no (Pronaa).

⁵⁹ La única excepción reciente sería Foncodes con la inclusión de un representante del municipio en el núcleo ejecutor y al otorgar un rol a los alcaldes en la priorización de proyectos de manera participativa.

La definición de la transferencia de estos programas de lucha contra la pobreza a los gobiernos locales es un importante paso hacia adelante porque:

- a. El nivel local promueve (mas no asegura) mantener un nivel de protagonismo de las comunidades y organizaciones sociales.
- b. Exige más claramente la necesidad de establecer reglas de distribución y uso transparente de los recursos.
- c. Permite promover sinergias entre distintos programas, incluyendo el Vaso de Leche.
- d. Su escala, en lo fundamental, no sobrepasa la distrital.

Sin embargo, un balance muestra que a la fecha la experiencia con programas sociales descentralizados no es particularmente exitosa. Haciendo obras con sus fondos de libre disponibilidad de Foncomún, los municipios no parecen ser mejores que Foncodes; ni el Vaso de Leche es más transparente o eficaz que los comedores populares. Nuevamente, esto muestra que las ventajas de la descentralización dependen en buena parte de la forma como se realice: “el diablo está en los detalles”.

El proceso de transferencia de estos programas a los gobiernos locales se inició en octubre de 2003, aunque sin mayor claridad sobre sus aspectos fundamentales, tales como las funciones que mantendrán los organismos nacionales, los mecanismos para hacerlas valer y la velocidad con que los municipios recibirán las transferencias (¿un año, dos, cinco?). Pero aún más importante que este inicio de las transferencias es que el Presupuesto 2004, de acuerdo con la ley aprobada, establece que el correspondiente a un gran bloque de programas sociales pasa a los gobiernos locales, aunque la transferencia efectiva de los fondos, de acuerdo a dicha ley, depende del MEF, del MIMDES y de la acreditación que haga el CND. De acuerdo con este presupuesto, la parte correspondiente a los créditos externos de estos proyectos se mantendría en el nivel central.

En este contexto, temas de definición críticos respecto de la descentralización de los programas de lucha contra la pobreza son:

- a. *Una visión global que los considere en conjunto y con los demás sectores.* Se está iniciando una transferencia por partes y procediendo a una fusión de muchos proyectos, pero sin haberse definido la orientación general. Al respecto, son elementos claves los mecanismos de relación de la instancia gubernamental encargada de ellos, con la sociedad civil.

b. *El grado de integración de los que van a ser transferidos*, incluyendo una visión de conjunto con otras transferencias a municipios, como el Foncomún y el Vaso de Leche. Es claro que a mayor dispersión, mayor dificultad del proceso, mayor costo fiscal, menos transparencia, mayor dificultad en establecer una distribución geográfica transparente y pro pobre. Por otro lado, puede ser conveniente mantener separados a programas que tienen distintos objetivos, para no propiciar conflictos entre ellos ni problemas de gerencia. Adicionalmente, es elevado el grado de complejidad administrativa y de presiones políticas que puede tener el manejar varios programas con una sola entidad.

c. *La función que cumplirán los niveles provincial y distrital*

i. En el caso del Foncodes han circulado propuestas que indican que los municipios distritales tendrían una labor de priorización participativa de proyectos y de participación en el núcleo ejecutor, pero no se ha establecido un rol claro en cuanto a la preinversión (elaboración y aprobación de los proyectos) y supervisión de obras.

ii. En el caso del Pronaa se ha planteado que los municipios provinciales comprarían los alimentos (para los comedores populares) y se los entregarían a los distritales para que estos a su vez los entreguen a los comedores. En el esquema no está claro quién es responsable de inscribir y supervisar los comedores. En la práctica, este esquema estaría siendo dejado de lado por uno que otorga todo el rol a los municipios provinciales, por falta de definiciones legales.

iii. No se conocen propuestas detalladas de cómo se modificaría el funcionamiento de proyectos como Pronamachcs (que parece haber terminado exceptuado del proceso) u otros.

En todos los casos, los esquemas de distribución de funciones no han sido formalmente definidos.

d. *El flujo de los recursos financieros*. En el caso del Foncodes existen propuestas de entregarlos a los municipios o que se sigan entregando a los núcleos ejecutores. En la primera se dificultaría el empoderamiento comunal así como que el Foncodes siga cumpliendo una labor de evaluación previa y de supervisión de los proyectos.

e. *Los mecanismos para una participación efectiva de las comunidades involucradas*. Debe verse con detalle cómo se haría una priorización participativa de los proyectos y su vínculo con la evaluación técnica respectiva, así como la relación municipio-comunidad en la ejecución misma y el mantenimiento

posterior. En el caso del Pronaa, la experiencia muestra que si la participación se reduce a un club cerrado y sin transparencia, puede haber significativos problemas de ineficiencias y fuga de recursos.

- f. *La función del nivel central de los mismos*, que puede reducirse a una entrega de fondos o incluir asistencia técnica, acreditación continua, supervisión y evaluación, o provisión directa de algunos servicios o fases del ciclo del proyecto.
- g. *La asignación geográfica de los recursos*, debiendo buscarse tanto transparencia con una regla clara, como criterios pro pobre dentro de una visión de conjunto.
- h. *La reglas para la focalización al interior de los municipios*. Por ejemplo, si se mantiene o no la regla del Foncodes de dirigirse solo a comunidades rurales, afirmar la orientación de algunos programas alimentarios hacia niños menores y madres gestantes, el funcionamiento de reglas de focalización por auto-selección (como la participación en los comedores, el turno en la cocina o el precio tope de la ración) o incluso la posibilidad de mecanismos de focalización individual.