

DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INTEGRACIÓN
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Edición: Lima, mayo de 2002
Impreso en el Perú

© Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) /
Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
www.foncodes.gob.pe
www.consortio.org

Cuidado de edición: Hernando Burgos
Redacción y edición de textos: Giancarlo Marchesi y Alfonso Dibós
Arte de carátula: Roni Heredia
Impresión: Didi de Arteta S.A.

Hecho el depósito legal N° 1501162002-2200
ISBN: 9972-804-20-8

FONCODES y CIES no comparten necesariamente las opciones vertidas en
el presente libro que son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

PRESENTACIÓN

PRIMERA PARTE: PROPUESTAS DE POLÍTICA SOCIAL PARA EL PERÚ

- I. ESTRATEGIAS SOCIALES 2001-2006
Dr. Alejandro Toledo. Presidente de la República
- II. CARTA DE POLÍTICA SOCIAL 2001 - 2006
Gobierno de la República del Perú
- III. PROBLEMAS ESTRUCTURALES
DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL PERÚ
Dra. Doris Sánchez. Ministra de Promoción
de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH)
- IV. LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS PARA EL SECTOR SALUD
Dr. Luis Solari. Ministro de Salud
- V. PROMOVRIENDO CAPACIDADES Y
OPORTUNIDADES ECONÓMICAS
Ing. Fernando Villarán. Ministro de Trabajo

SEGUNDA PARTE: EXPERIENCIAS SOBRE POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

- I. DESAFÍOS DEL CRECIMIENTO
CON EQUIDAD EN EL SIGLO XXI
Dr. José Antonio Ocampo. Secretario Ejecutivo CEPAL
- II. NUEVOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
Dr. Eduardo Amadeo. Secretario de Estado para la
Prevención de las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires
- III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA
EN LOS NOVENTA
Dra. Clarisa Hardy. Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21

TERCERA PARTE:
LOS PRINCIPALES RETOS PARA LA POLÍTICA
SOCIAL PERUANA: GENERACIÓN DE EMPLEO Y
SUPERACIÓN DE LA POBREZA

- I. POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL PERÚ
Dr. Norberto García. Red de Empleo CIES – Investigador del IEP
- II. PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ
Dr. Gabriel Ortiz De Zevallos. Red de Pobreza CIES –
Director del Instituto Apoyo

CONCLUSIONES: CAMINO A LA SUPERACIÓN DE LA
POBREZA E INTEGRACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

PRESENTACIÓN

Durante la década de los noventa, el Estado careció de una estrategia social clara. Los programas sociales, muchas veces creados y multiplicados sobre la base de criterios políticos y por lo general subordinados a la política económica, no se inscribieron dentro de una propuesta de política social coherente y articulada. Es necesario desterrar esa práctica, y el Estado debe retomar su tarea de planificar una política social que tenga como objetivos centrales el desarrollo humano, la ampliación de capacidades y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos y la de niñas y niños.

La tarea de la planificación social es aún más importante en el contexto latinoamericano. La región atraviesa una situación de estancamiento, en la cual se cuestionan los viejos paradigmas sobre crecimiento y desarrollo. Nos enfrentamos al reto de lograr un crecimiento económico sostenido con equidad para la presente década, dando prioridad a las políticas de educación y salud, así como las de fomento de una mejor calidad del empleo, sin generar inflación ni déficit fiscal.

En este contexto, el reto principal de las políticas sociales será construir un Estado al servicio de todos los ciudadanos y que garantice el acceso a los bienes y servicios básicos sin ningún tipo de discriminación. Para conseguir este objetivo, resulta vital que de manera simultánea se desarrollen las capacidades de la población en un marco de justicia social. Será fundamental el rol de las políticas orientadas al campo laboral, en la medida que se propicie las condiciones para generar empleo de calidad. El desafío principal de los responsables de las políticas sociales será entonces legitimar la aplicación de las mismas, tanto en el ámbito gubernamental como entre la población.

La organización del Seminario Internacional “Desafíos de las Políticas Sociales: Superación de la Pobreza e Integración Social en América Latina”, por parte del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) tuvo entre sus principales objetivos que las discusiones vertidas en el foro contribuyan a diseñar una estrategia social, basada en una propuesta de futuro para el país. Asimismo, es nuestra intención que esta tarea se realice dentro de un debate abierto, público y amplio, en el cual todas las organizaciones de la sociedad civil, tanto ONGs como universidades, partidos políticos y organizaciones de base, puedan participar y dar su opinión. Por ello, este esfuerzo conjunto entre una institución gubernamental (FONCODES) y una académica (CIES), es particularmente significativo.

El debate y colaboración entre los productores de conocimiento y los responsables de la política social nos permitirá como sociedad, y no solamente como Estado, arribar a una estrategia social que nos encamine hacia un desarrollo social sostenido, de cara a la modernización, recogiendo la experiencia y conocimiento que han acumulado países amigos y organismos internacionales.

La estrategia que queremos empezar a difundir y revisar con los involucrados en el tema ya se está poniendo en marcha y tiene tres componentes centrales: la promoción del empleo, la construcción de capacidades ciudadanas y el establecimiento de una red de seguridad social.

Una muestra de la decisión de hacer realidad estos propósitos es el funcionamiento del programa “A Trabajar”, que además de generar empleo temporal, rehabilita infraestructura pública asociada a la mejora en la productividad y competitividad de las pequeñas y micro empresas, aquellas donde trabajan los pobres. Este programa representa el inicio de una estrategia de construcción de una red de seguridad social que permitirá dar un apoyo de emergencia a quienes han perdido su trabajo en épocas de crisis.

En Educación y Salud, nuevos programas como el Plan Huascarán, el Proyecto de Educación Rural y el Seguro Integral de Salud, expresan la prioridad asignada a estos sectores, sumamente importantes para la acumulación de capital humano, y muestran el esfuerzo estatal para garantizar que estos recursos lleguen con mayores niveles de calidad a grupos sociales antes marginados.

Estos cambios se inscriben en un esfuerzo por modificar la relación entre el Estado y la sociedad. En el pasado esta relación estuvo dominada por el clientelismo y la verticalidad. Por el contrario, para que la política social sea sustentable, se requiere fortalecer las sinergias sociales, y lograr una relación más estrecha entre el Estado y los ciudadanos. El Estado debe promover y transferir a la sociedad las capacidades de organización, de información y de generación de redes de acceso a la capacitación. Esta situación debe darse dentro del contexto de una relación horizontal, donde exista un sistema de audiencia para la población, en un marco de credibilidad que genere confianza en el manejo de la institucionalidad social. Asimismo, se debe desarrollar y promover una mayor participación y fiscalización de la ciudadanía, actuando con transparencia y probidad. Por ello, todos los programas sociales deben ser conducidos de manera técnica y con estricto respeto a la neutralidad política. Una muestra de la voluntad política de neutralidad es la firma de un compromiso entre la Defensoría del Pueblo y FONCODES, para impulsar la vigilancia ciudadana sobre los programas del Estado, que finalmente son financiados por todos los peruanos.

La prioridad que ha establecido el gobierno de proteger y servir a los más pobres y vulnerables también forma parte de una estrategia que plantea promover la equidad y combatir la exclusión. Debemos llegar a los olvidados del Perú, a los rincones más lejanos, y empezar a desarrollar nuevos programas orientados a grupos especialmente expuestos.

Otro de los énfasis de la nueva estrategia social, es la coordinación y articulación de las diferentes iniciativas de las instituciones públicas y

privadas, de las organizaciones y la población en general. Este empeño de concertar con distintas instituciones y sectores de la esfera política nacional es ya una práctica cotidiana entre quienes participan en la lucha contra la pobreza, por medio de la participación en espacios de concertación local. Hay que trabajar tenazmente para que este esfuerzo de coordinación y cooperación, de búsqueda de consensos y acuerdos, sea permanente.

El presente libro, editado sobre el contenido de las exposiciones llevadas a cabo en el Seminario Internacional “Desafíos de las Políticas Sociales: Superación de la Pobreza e Integración Social en América Latina”, está orientado en el mismo sentido: poner a consideración del país propuestas que podrán enriquecerse con el concurso de la ciudadanía.

El contenido del libro se divide en tres partes. La primera, “Propuestas de Política Social para el Perú,” se centra sobre los planteamientos del gobierno para superar los desafíos actuales en materia de política social. El Presidente de la República, Dr. Alejandro Toledo, enfatiza en su presentación, “Estrategias Sociales 2001-2006”, la importancia de lograr un crecimiento económico con equidad social. Seguidamente, en la “Carta de Política Social 2001-2006” se presentan los lineamientos de la política social peruana para el presente quinquenio. Por su parte, los ministros de PROMUDEH, Dra. Doris Sánchez, de Salud, Dr. Luis Solari y de Trabajo y Promoción Social, Ing. Fernando Villarán, exponen sobre los desafíos sectoriales y las políticas que deberán llevarse a cabo en sus respectivas carteras.

En la segunda parte, “Experiencias sobre Política Social en América Latina”, el Dr. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL, puntualiza los “Desafíos del crecimiento con equidad en el siglo XXI” para los países de América Latina; el Dr. Eduardo Amadeo diserta sobre los “Nuevos retos de las políticas sociales”, y la Dra. Clarisa Hardy, Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21, presenta su percepción sobre el desarrollo de las políticas sociales en la región y la experiencia de su país durante la última década.

La tercera parte, “Los principales retos para la política social peruana: generación de empleo y superación de la pobreza”, se concentra sobre dos temas de vital importancia para el Perú. El Dr. Norberto García, miembro de la Red de Empleo CIES, expone sobre la actual situación laboral y sus perspectivas en “Políticas de empleo en el Perú”, mientras el Dr. Gabriel Ortiz de Zevallos presenta cinco trabajos de investigación que sintetizan los resultados obtenidos por Red de Pobreza CIES respecto a los tópicos de focalización, gestión y supervisión de “Programas Sociales en el Perú”.

Deseamos expresar nuestra gratitud a todos los expositores que colaboraron en el seminario, así como al personal de FONCODES y el CIES que cooperaron en la organización de este foro y la elaboración de esta publicación.

Pedro Francke

Director Ejecutivo de FONCODES

Carlos Eduardo Aramburú

Director Ejecutivo del CIES

PRIMERA PARTE
PROPUESTAS DE POLÍTICA
SOCIAL PARA EL PERÚ

I. ESTRATEGIAS SOCIALES 2001 - 2006

Dr. Alejandro Toledo

Presidente de la República del Perú

Un reto enorme se le presenta a América Latina, proveniente de la década perdida de los ochenta y de los ajustes estructurales de los noventa: el desafío de lograr el crecimiento económico sostenido con equidad durante este decenio. Se deben poner en práctica dos tipos de políticas que corran paralelamente: políticas económicas responsables que no engendren inflación y políticas de inversión en conocimiento, que son específicamente las políticas de salud y educación.

En el Perú este desafío es aun más grande, ya que el país ha atravesado por veinte años de guerra interna salvaje, quince años de políticas económicas irresponsables y diez años de dictadura. Además de los efectos negativos que generó esta situación, actualmente se vive dentro de un contexto internacional adverso. De manera que el momento que enfrenta el Perú en materia económica y social se constituye como un verdadero reto.

La pobreza no se combate solo con los comedores populares o con el Vaso de Leche. Estos programas ayudan mucho, particularmente al 16% de peruanos que viven en la pobreza extrema. Pero el 54% de peruanos que se encuentra por debajo de la línea de pobreza no quiere que se le regale nada. Esos peruanos tienen dignidad y orgullo, y reclaman con derecho la oportunidad de aprender a hacer las cosas, a forjar su propio destino. Los programas para aliviar la pobreza extrema son solo medidas momentáneas que deben existir en la medida que se espera que las políticas económicas comiencen a generar trabajos productivos permanentes. Estos programas de emergencia social solo tienen sentido en la medida que los demás factores de la economía funcionen.

Pero esos otros factores, enmarcados dentro de una política de mercado, solo tienen sentido si poseen en el eje central un rostro humano. El manejo de las variables macroeconómicas no es incompatible con el cumplimiento de las responsabilidades externas, con privatizaciones llevadas a cabo de manera honrada y con criterio. Se puede tener a la vez una decidida política social que no solo permita en el corto plazo aliviar la pobreza extrema, sino que tenga el coraje de invertir con agresividad en la gran empresa rentable del conocimiento, de invertir en la mente de nuestra gente. En concreto, una política que tenga la decisión de invertir en nutrición, salud y educación.

Para poder realizar esta labor debemos ser conscientes de que no hay posibilidades de crecimiento económico sostenido con 54% de la población viviendo en la pobreza, ni con 4.5 millones de personas viviendo en extrema pobreza, particularmente en un país con enorme fragilidad institucional y polarizado por la corrupción y la dictadura. En consecuencia, tenemos dos alternativas que no son excluyentes. Necesitamos, primero, llevar a cabo una reingeniería en la inversión pública, lo cual implica tener el coraje de disminuir los gastos militares y reorientarlos hacia la inversión en salud, educación y justicia. En segundo lugar, debe entenderse que la inversión en la mente de nuestra gente es una variable independiente fuerte, un factor clave para lograr tasas de crecimiento económico sostenido.

Ha llegado el momento de ponerle sensatez a las políticas de desarrollo. Existen planteamientos que ya han sido discutidos entre los diversos países de la región para reducir conjuntamente los gastos, de manera que se puedan reorientar los gastos sin generar presiones en las cuentas fiscales. En esto consiste la reingeniería de la inversión pública, que permitirá disponer de mayores recursos para los sectores sociales. En este sentido, el gobierno pretende llevar a cabo una inversión pública con discriminación positiva. Es decir, quiere invertir más en los pobres que en los ricos.

Debemos ser conscientes de que en este mundo globalizado y competitivo los países no son ricos ni exitosos en la medida que ten-

gan oro, plata, petróleo u otro recurso natural valioso, porque éstos son muy vulnerables a los factores del mercado internacional. Las economías latinoamericanas serán independientes en función a la inversión en la mente de la gente. La evidencia empírica lo demuestra. Japón en 1946 era un país destrozado después de la guerra y se le prohibió invertir más del 1% del PBI en defensa, por lo que los gobernantes tomaron la decisión de invertir más en salud y educación. Algo similar pasó en Corea del Sur en 1960, país que era la fuente de mano de obra barata para otros países de la región y el mundo. Después de una gran inversión en salud y educación se ha convertido en un competidor más. Otro caso es el de Israel, que a finales de los años cuarenta, sin agua y rodeado de enemigos, decidió invertir en salud y educación. Si bien contaron con capital humano de la ex Unión Soviética (algunos grandes científicos), gracias a esta inversión se han convertido en la potencia agroindustrial del mundo.

En el Perú creemos en una economía de mercado con rostro humano. Debemos ser capaces de jerarquizar la política social al mismo nivel que la política económica, y ser conscientes de que los resultados de la política agresiva de inversión en salud, educación y justicia solo se verá en el largo plazo, ya que se trata de políticas de larga maduración. Necesitamos tener el coraje y la voluntad política para invertir 6% o 7% del PBI en conocimiento durante los próximos 20 ó 25 años, cualquiera sea el tamaño de la producción nacional e independientemente de quienes gobiernen. Si hacemos eso, la pobreza caerá fuertemente y el Perú podría convertirse en el Cónдор de América Latina.

II. CARTA DE POLÍTICA SOCIAL 2001 - 2006

Gobierno de la República del Perú

3 de diciembre del 2001

La presente Carta de Política Social se ha elaborado sobre los principios básicos que orientan la acción del Estado peruano en el campo social, desarrollados en los Lineamientos Básicos de la Política Social, de acuerdo con el Programa General de Gobierno, sustentado por el Primer Ministro en agosto pasado, y aprobado por el Congreso de la República.

La Carta se inicia con un breve antecedente, a modo de diagnóstico, seguido por el marco político actual, los lineamientos de política social, las estrategias de acción, y las prioridades sociales.

Se debe enfatizar que el gobierno realiza esfuerzos especiales para enmarcar sus actividades en un horizonte de mediano plazo, promoviendo consensos alrededor de las principales decisiones para convertirlas en políticas de Estado, cuya aceptación trascienda un simple período de gobierno. La orientación social del presente régimen, y en general las características de la coyuntura, configuran una ocasión privilegiada para profundizar las reformas económicas y para entrelazarlas con otras de carácter social y político.

ANTECEDENTES

A lo largo de los últimos años hemos tenido períodos de gran crecimiento, alternados con otros de recesión. Entre 1991 y el 2000, la economía creció en promedio 4,2%. El PBI per cápita que actualmente está alrededor de US\$ 2180, es similar en términos reales al de 1985 y menor en 10% al que registrábamos en 1980.

Entre los años 1993 y 1997 la actividad económica acumuló un crecimiento cercano al 45%, equivalente a una tasa de 7,6% anual en promedio. Pero los efectos negativos del Fenómeno del Niño, la crisis financiera internacional, el deterioro de los términos de intercambio y la crisis política del último año, redujeron significativamente las perspectivas de crecimiento de la economía.

La solidez de las finanzas públicas ha disminuido. El déficit fiscal alcanzó el 3% del PBI en el año 2000, superando el límite del 2% establecido por la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Esta situación, agravada por la crisis política de fines del año 2000, ocasionó que se deteriorara la confianza de los agentes económicos, generándose una reducción en los niveles de inversión y estancamiento económico. Ello repercutió en el menoscabo de las condiciones de vida de toda la población, especialmente de la más pobre.

El desafío actual, por lo tanto, es proteger la estabilidad macroeconómica y desarrollar bases sólidas para iniciar un proceso de expansión sostenida de la economía, y al mismo tiempo, consolidar el sistema democrático.

La prioridad de las políticas sociales ha sido cambiante entre 1990 y el año 2000. El gasto social en este último año fue largamente mayor que el de 1990, sin embargo, en los últimos años decreció con relación al nivel que alcanzó a mediados de la década.

A pesar de haberse efectuado un mayor gasto social, y de una mejora relativa en los indicadores sociales, la existencia de debilidades institucionales no permitió elevar de manera permanente el nivel de vida de la población pobre. Entre estas deficiencias se consideran los problemas de coordinación intersectorial y duplicidad de acciones; ausencia de capacidad de rectoría en sectores sociales; deficiente focalización, problemas de regresividad en la ejecución del gasto y reducida transparencia; fallas en la planificación estatal; dificultades en la gestión de los programas sociales; postergación de un proceso real de descentralización; y ausencia de una Política Social de consenso y articulada con una Política Económica de Desarrollo.

Estas debilidades son las que explican que, si bien la comparación del nivel de bienestar de las familias entre 1990 y el 2000 es favorable, los niveles del 2000 muestran un estancamiento y deterioro en algunas variables respecto a 1995. Comparando los resultados de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1994 con la del 2000, se observa que la proporción de población pobre creció de 53,4% en 1994 a 54,1% en el 2000 mientras que la pobreza extrema bajó de 19,0% a 14,8%, respectivamente. El gasto per cápita del poblador pobre cayó de US\$ 1,34 en 1994 a 1,25 en el 2000. Y el del pobre extremo decayó de 0,79 a 0,72. El índice Gini, que refleja la desigualdad en la distribución del gasto, varió de 0,39 a 0,40; mientras que el déficit de ingreso —porcentaje que falta para alcanzar el valor de la canasta mínima— se redujo de 19,2% a 18,6%.

I. MARCO POLÍTICO ACTUAL

Al asumir el gobierno, en su discurso inaugural, el señor Presidente de la República, Dr. Alejandro Toledo Manrique colocó a la lucha contra la pobreza como la primera prioridad de su gestión. En concordancia con ese enunciado, el Primer Ministro sustentó la política de acción del gabinete en el Congreso y anunció que el eje de la política social será la lucha contra la pobreza, para cuyo logro precisó tres grandes objetivos:

1.1) *Crear trabajo digno y productivo para todos*

Lo que exige especialmente la promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza.

1.2) *Garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura*

Salud, educación y cultura tienen que ver con las capacidades básicas de las personas, sin las cuales no es posible un desarrollo humano sostenible.

1.3) *Crear un Estado al servicio de las personas*

Lo que implica que el diseño y realización de las políticas sociales estén basados en el respeto de los derechos y deberes de las personas, en la promoción de un rol proactivo de la sociedad civil y en criterios de equidad y transparencia en la gestión pública.

Los dos primeros objetivos son el sustento de los lineamientos que guían a las políticas sociales mientras que el tercero orienta las estrategias para estas mismas políticas.

2. Lineamientos de Política Social

Los lineamientos son:

- 2.1) Promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza, preservando los derechos laborales en el marco de los convenios suscritos con la Organización Internacional de Trabajo.
- 2.2) Desarrollo de capacidades humanas que sustenten el desarrollo social sostenido.
- 2.3) Establecimiento de una red de seguridad social, que opere ante *shocks* macrosociales (crisis económica, conflictos bélicos), regionales (desastres naturales), familiares y personales (muerte, invalidez).

A continuación se desarrollan brevemente estos lineamientos.

- 2.1) Promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza.

Generar más oportunidades y capacidades económicas para los pobres implica:

- 2.1.1) Ejecutar una política económica de corto plazo que reactive la economía y ponga en marcha la capacidad instalada ociosa. Un componente de esto es el programa “A Trabajar”,

que ya se encuentra en vigencia. También se considera dentro de estos esfuerzos la ejecución de programas de promoción de las capacidades económicas de las personas en situación de pobreza, destinados a mejorar su acceso a mercados de trabajo, de crédito, y de bienes, y a incrementar su acceso a infraestructura económica y social básica (vivienda social, caminos, comunicaciones, agua de riego). También en algunos casos, a incrementar sus activos productivos (capacidades laborales, tierras, capital de trabajo).

- 2.1.2) Inversión con criterio de sostenibilidad, que genere un elevado crecimiento económico y del empleo, de manera sostenible. Con este fin se considera como políticas fundamentales el afianzamiento de la estabilidad política, jurídica y social, la promoción de la actividad privada y de las exportaciones, y la reactivación del mercado interno.
- 2.1.3) Políticas sectoriales que promuevan la inversión y el crecimiento con mayor énfasis en los sectores intensivos en el uso de mano de obra: turismo, agricultura, industria, construcción y el segmento de las PYMEs.

Esto significa que la política económica y las políticas sectoriales no están divorciadas de la política social, sino que —por el contrario— existe entre ellas una sólida articulación.

En lo urbano, se dará especial atención a las ciudades intermedias, se promoverá la generación de empleo productivo y de ingresos, se incrementará las oportunidades de inserción en el mercado de trabajo, cada vez en mejores condiciones para los grupos en desventaja, y se fomentará la competitividad de las micro y pequeñas empresas, de modo que puedan generar empleos de calidad.

En lo rural, la intervención estatal no se limitará a las actividades agropecuarias, sino que comprenderá otras activi-

dades económicas, así como la necesidad de vincularlas con el mercado para asegurar su éxito. Los planes locales y regionales deben promover que la comunidad campesina se convierta en gestora de los recursos y servicios públicos, reguladora del uso de los recursos naturales, y en el futuro, en articuladora de la demanda por servicios de apoyo a la producción, como información de mercados, crédito y asistencia técnica.

2.2) El desarrollo de las capacidades humanas

2.2.1) El desarrollo de capacidades es fundamental, tanto para el logro de una calidad de vida adecuada, como para el desarrollo económico. Los servicios de salud, saneamiento y educación básica se pondrán efectivamente al alcance de todos los peruanos, salvándose las barreras de género, económicas, geográficas, culturales e interculturales que impiden su acceso, que se convertirá de esa manera en un derecho universal. Lograr condiciones para un adecuado desarrollo del capital humano incluirá consideraciones relativas al entorno de las personas, tanto en los medios rurales como urbanos, preservando la integralidad de la formación del mismo. Resulta fundamental también que a las zonas rurales y a los pobres lleguen servicios de calidad, adaptados a sus necesidades y realidades culturales.

2.2.2) Un aspecto de gran importancia que sustenta el desarrollo de las capacidades humanas es el fomento de valores éticos comprometidos con nuestras raíces y nuestra realidad. Por tanto, el gobierno realizará todos los esfuerzos necesarios para mejorar la autoestima de los peruanos y peruanas, promoviendo ciudadanía, conocimiento y respeto a los derechos cívicos, así como ejecutando de manera transparente sus programas, sometiendo su accionar a una amplia y real participación y vigilancia social, y propiciando la rendición de cuentas por parte de sus administradores.

2.3) El establecimiento de una red de seguridad social

Un tercer elemento de la estrategia de lucha contra la pobreza será la construcción de una red de seguridad social, en particular para los más pobres. Las personas enfrentan riesgos que pueden ser macrosociales (causados por fluctuaciones económicas o conflictos violentos de alcance nacional), desastres regionales o sectoriales (como el caso del reciente terremoto en el sur de Perú), y familiares o personales (problemas de salud, desempleo, etc.). El objetivo de una política de protección social consistirá en reducir los riesgos, mitigarlos y proteger a las familias de sus efectos.

La situación actual demanda poner especial énfasis en este último punto. Tanto el efecto global de la crisis económica, como la emergencia generada por el terremoto del sur, nos plantea esta tarea. Para ello, el gobierno ha propuesto el programa de emergencia social productivo, que busca complementar y fortalecer las otras orientaciones de política.

3. ESTRATEGIAS

Las estrategias tienen como elementos fundamentales:

- La promoción y el respeto de los derechos y deberes de la persona y la responsabilidad de las instituciones
- El empoderamiento del ciudadano y de la sociedad civil
- La asignación de recursos con criterio de equidad
- La descentralización
- La concertación entre los diversos actores involucrados
- La transparencia en la gestión de los recursos públicos
- Seguimiento permanente y evaluación de la eficiencia y eficacia de las decisiones adoptadas.

3.1) La promoción y el respeto de los derechos y deberes de la persona y la responsabilidad de las instituciones

Un elemento fundamental es la relación entre las personas y el Estado. Existe una enorme separación entre las expectativas y ne-

cesidades de las personas y la organización y cultura que prevalece en las instituciones públicas. Este distanciamiento es alentado por la limitada conciencia sobre los derechos y deberes por parte de las personas. El gobierno estará atento para evitar que los programas sociales sean subordinados a intereses particulares o utilizados como instrumentos de clientelismo de diversa índole, desnaturalizándose los propósitos para los que fueron creados.

Los derechos de las personas están consagrados constitucionalmente y su promoción y respeto son responsabilidad del Estado. Por tanto, los programas sociales se establecerán teniendo como marco de referencia el respeto de esos derechos, de tal manera que cada peruano sea protagonista de su futuro y sepa exactamente qué beneficios le corresponden; Estos derechos deben preservarse independientemente de la coyuntura económica (protegiéndolos durante las crisis) o política (elecciones u otros cambios). Es necesario establecer mecanismos para que la población pueda reclamar cuando sus derechos no se cumplan.

El gobierno fomentará la aprobación consensual de compromisos sociales explícitos con las familias peruanas: se hará público qué servicios y programas van a entregarse, y a quiénes, así como qué mejoras se va a hacer en los programas sociales. Se establecerá claramente las condiciones para ser beneficiarios de los distintos programas; se difundirá esos compromisos y condiciones, asegurando un conocimiento adecuado de la población. Se impondrá también mecanismos que permitan canalizar y responder a los reclamos ciudadanos (buzones de denuncias, fiscales ad hoc, defensoría, comités de usuarios, derecho a la revocatoria de funcionarios etc.).

3.2) El empoderamiento del ciudadano y de la sociedad civil

La viabilidad de la política social demanda que la población desempeñe un rol activo en su ejecución, por tanto el gobierno buscará la participación y compromiso de la ciudadanía para que ésta sea sujeto y no objeto de los programas sociales. El rol de fiscalización en el uso de los recursos públicos; en la defensa de los derechos ciudada-

nos; en la participación en la gestión de los servicios, en la determinación de los objetivos y en la realización de las evaluaciones de los programas sociales, supone que las personas conozcan y hagan uso efectivo de su derecho a decidir. Es decir, la viabilidad de la política social requiere de un efectivo empoderamiento de la población. Una ciudadanía empoderada obliga a la democratización de los programas sociales en las diferentes instancias (nacional, regional, local). Tanto la educación como la salud necesitan una efectiva articulación entre la escuela o centro de salud, y las familias. Las familias y comunidades deben tener una participación, tanto en la dirección de los propios colegios y centros de salud, como en la ejecución e implementación de los programas sociales. Existen varias experiencias alentadoras en ese ámbito, que han demostrado los efectos positivos del empoderamiento ciudadano, para los programas sociales.

3.3) La asignación de recursos con criterio de equidad

Son conocidas las grandes desigualdades que caracterizan a la sociedad peruana. Del mismo modo es sabido que los recursos públicos son más escasos en los lugares donde las personas tienen mayores necesidades. En los últimos lustros, la inequidad que afecta a la sociedad peruana se ha acentuado.

Los recursos públicos, sobre todo aquellos destinados a programas sociales, serán distribuidos con criterio de equidad. Es decir, se asignará mayores recursos a los lugares y personas que más lo demanden. La equidad se diferencia de la igualdad en que esta última no distingue las diferencias que existen —en algunos casos en niveles dramáticos— entre las personas y los grupos poblacionales. Avanzar en la equidad es una estrategia fundamental para el desarrollo, la democracia y la paz. Aunque existen desafíos técnicos importantes, hay también una firme decisión política de reducir estas inequidades.

3.4) La descentralización

Se ha señalado como fallas de los programas sociales su poca efectividad y eficiencia debido a su manejo centralizado. Se dice que son poco efectivos porque prestan servicios que no responden a

las realidades regionales. Por ejemplo, el calendario escolar está adaptado a la costa y no tiene en cuenta el cronograma de lluvias y producción agrícola de la sierra y selva. Asimismo, la atención de partos no se ajusta a las costumbres de las zonas andinas.

Se afirma que son poco eficientes debido a que ciertas adquisiciones (contratación de personal y materiales como textos o medicinas) dependen de decisiones centrales y llegan a destiempo a las regiones, o no son de la calidad requerida.

La descentralización de los servicios tendría como beneficios:

- i) Servicios más adaptados a las realidades locales.
- ii) Servicios más ajustados a las necesidades de la población.
- iii) Mayores posibilidades de la población de reclamar cuando los servicios son malos.
- iv) Un control social más directo sobre el personal y la calidad de los servicios prestados por las entidades que los producen. (colegios, centros de salud, etc.)

Los requisitos principales para una descentralización exitosa de los servicios sociales son:

- i) Que sea parte de una estrategia de descentralización general.
- ii) Que se considere los niveles regionales, provinciales, distritales y comunales. Una adecuada descentralización no prescinde de ninguno de ellos y otorga a las diferentes instancias capacidad de decisión acorde a los problemas que se quiere enfrentar.
- iii) Que se establezca claramente las funciones de las distintas instancias de gobierno.
- iv) Que exista un adecuado financiamiento para sostener los servicios.
- v) Que se desarrolle paralelamente un esfuerzo para fortalecer la capacidad de gestión de las instancias descentralizadas de gobierno.

Por último, para la promoción del desarrollo económico local es fundamental la articulación de actores y estrategias, tanto en las zonas urbanas como rurales.

3.5) La concertación entre los diversos actores involucrados

Se busca que las políticas sociales sean producto de una discusión mucho más amplia y una mayor participación de la sociedad, lo que demandará no solamente un cambio desde el Estado, sino también un fortalecimiento de la sociedad civil. Particular atención deberá prestarse al empoderamiento de los pobres, ya que en caso contrario se corre el riesgo de que el diálogo se encapsule entre profesionales y sectores medios, con mayor capacidad de organización y defensa de sus intereses.

El Estado no debe *reemplazar* las labores de otros actores que tienen un rol en la lucha contra la pobreza, ni entorpecer el desarrollo de los mercados. Estos otros actores son ONGs, iglesias y empresas privadas, así como una amplia gama de organismos gubernamentales. En su relación con estas otras instituciones, el Estado debe desempeñar un rol supervisor de las acciones que realicen, protegiendo los intereses de las personas y de la ciudadanía en general. Asimismo, debe ser un facilitador y promotor, para lo cual, las experiencias de concertación, en particular en espacios locales, son fundamentales. En este proceso, las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza y los espacios de diálogo que puedan generarse jugarán un papel muy importante.

3.6) Transparencia en la gestión de los recursos públicos

Tradicionalmente los recursos públicos han sido utilizados como si fuesen de propiedad individual de funcionarios o de pequeños grupos con intereses ajenos a los de la mayoría de la población. La información, en particular la económica, es mantenida en secreto o a disposición de un reducido grupo privilegiado por el poder político o el poder económico. Esta situación se da aun en las instituciones que obtienen sus recursos por la vía de contribuciones, como es el caso de la seguridad social.

Para que el país se encamine sostenidamente por la vía del desarrollo y la democracia es imprescindible que estas concepciones y

prácticas sean sustituidas por otras que se basen en principios democráticos y de servicio público. Es necesario asumir que los recursos públicos son de propiedad e interés de la sociedad en su conjunto y que por lo tanto la información tiene que estar al alcance de cualquier ciudadano. El servidor público debe asumirse como un funcionario cuya preocupación fundamental es el ser humano.

ANEXO PRIORIDADES SOCIALES

La atención a las prioridades que se presentan, se formula en un contexto de firme decisión política de parte del gobierno para desarrollar y fortalecer las instituciones del país. Estas decisiones implican el fortalecimiento de la Secretaría Técnica del CIAS, de las comisiones interinstitucionales, la coordinación intersectorial, las mesas de concertación, las municipalidades provinciales y distritales, así como el estricto cumplimiento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y de las normas anticorrupción y de transparencia de las actividades del sector público. *Se requiere igualmente el fortalecimiento de capacidades de gerencia social y la mejora de la calidad de la información para la toma de decisiones.*

Las prioridades se concentran, dada la presente orientación de política social, y las restricciones y disponibilidad de recursos fiscales existentes en el corto plazo, en niños menores de cinco años, en las madres gestantes y lactantes, en las mujeres en edad fértil, en los niños en edad escolar y en la población de áreas caracterizadas como de extrema pobreza.

Atendiendo al ciclo de vida, es prioritario en primer lugar garantizar una adecuada nutrición en los primeros años de vida; solo así los niños y niñas podrán ingresar a la escuela en condiciones de realizar aprendizajes efectivos. Una educación de calidad, que prepare para el trabajo y para la vida, resulta entonces decisiva. Posteriormente, oportunidades de empleo, capacidades para insertarse en el mercado de trabajo y obtener un ingreso suficiente, son la clave para salir del círculo de la pobreza. En este trayecto, formarse y actuar como ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la mejora de su

entorno, garantizan la superación de la exclusión y la afirmación de una sociedad democrática.

Las principales prioridades sociales son:

En **Nutrición**:

- a) Desarrollar un programa de servicios de protección integral en nutrición que promueva el desarrollo cognitivo en el niño y contribuya a mejorar la productividad en los adultos.
 - Reduciendo los factores de riesgo de la desnutrición crónica y los desórdenes por deficiencia de hierro (anemia nutricional), de alta prevalencia en la población infantil y las mujeres.
 - Adoptando tres enfoques:
 - i) De ciclo de vida, dando prioridad al periodo de gestación, los primeros cinco años de vida (con énfasis en aquellos de 0 a 2 años), adolescentes mujeres, madres gestantes y lactantes
 - ii) De seguridad alimentaria (apoyo alimentario de alta calidad nutricional a niños de hogares en pobreza y pobreza extrema), y
 - iii) De formación de una cultura de higiene alimentaria (comunicación y educación para el cambio de comportamiento alimentario)
- b) Incluir en la atención integral de salud acciones de control nutricional, estimulación temprana con alimentación complementaria —si es requerida— considerando las diferencias de las zonas urbanas y rurales.
- c) Integrar los programas de alimentación y nutrición dirigidos a niños y mejorar sus diseños en el marco de la política descrita
- d) Asegurar la capacitación de las madres y escolares para que mejoren sus prácticas de higiene y alimentación (por ejemplo, ofrecer sesiones demostrativas de preparación de alimentos para niños en destete).

- e) Mejorar el acceso a servicios de agua y desagüe en zonas rurales, asegurar su mantenimiento y garantizar la calidad del agua.
- f) Racionalizar el gasto público para poder incrementar la inversión en salud preventiva, estimulación temprana infantil y aprestamiento pre escolar de niños, complementación alimentaria y educación y capacitación para hábitos saludables.
- g) Monitorear y evaluar el impacto de los programas de nutrición y alimentación
- h) Promover la formulación y funcionamiento de una Red de Protección Social dirigida a los más pobres, que facilite el incremento de recursos en el hogar y mejore el entorno del hogar y la comunidad, en base a los programas que transfieren alimentos (ingreso en bienes).

En **Salud**:

- a) Desarrollar un programa agresivo de promoción y prevención de la salud orientado a:
 - Reducir los riesgos de salud para la población (control de vectores; control de la calidad del agua; control de la calidad de productos farmacéuticos e insumos de salud; control de la calidad de los alimentos; control de la contaminación ambiental en sus diferentes modalidades);
 - Promover estilos de vida saludables entre las personas (hábitos nutricionales para todas las edades, pero en especial para niños menores de 5 años; hábitos higiénicos; acciones contra el consumo de tabaco y otras drogas; fomento del sexo seguro; prioridad a la salud mental, en particular para reducir la violencia doméstica);
 - Reducir los riesgos de salud ocasionados por las enfermedades inmunoprevenibles (por ejemplo sarampión, hepatitis, fiebre amarilla), la deficiencia de micronutrientes (vitamina A) y de hierro.

- b) Ampliar la cobertura de atención básica a zonas rurales y de poblaciones dispersas mediante brigadas itinerantes y sistemas de traslado de pacientes que lo ameriten por la gravedad de la enfermedad o el tipo de daño.
- c) Asegurar el acceso de la población a servicios regulares de salud y a los medicamentos, eliminando o modulando las barreras económicas (por ejemplo, puesta en marcha del seguro integral de salud).
- d) Mejorar la calidad de atención en los servicios públicos de salud, tanto los de atención básica como los de atención hospitalaria, acercándolos a las expectativas y necesidades de las personas y adaptándolos a las diferentes realidades culturales.
- e) Instalar servicios de agua potable y desagüe en zonas rurales sobre la base de sistemas sostenibles y compatibles con el ecosistema.
- f) Mejorar la calidad del gasto y la inversión públicos mediante el diseño y aplicación de medidas dirigidas a fomentar la eficiencia y la eficacia de los servicios de salud, así como de las instancias administrativas públicas.
- g) Garantizar la atención integral de las personas, enfatizando el diagnóstico precoz y tratamiento de las enfermedades transmisibles (TBC, dengue, malaria) y no transmisibles (cáncer, diabetes, hipertensión arterial) más comunes.

En Educación:

- a) Lograr una educación básica de calidad para todos.
 - Abordar firmemente el problema del analfabetismo, reduciendo la tasa global a 3% (actualmente 11%).
 - Ampliar al 80% la cobertura de la educación pre-escolar de 3 a 5 años (actualmente es de 62.3%)

- Ampliar la cobertura de la educación secundaria en zonas rurales.
- Mejorar la calidad de la educación básica (inicial, primaria y secundaria), particularmente en zonas rurales, para lo cual se requiere:
 - Mejorar y mantener la infraestructura, que a su vez esté acompañada del mobiliario adecuado y que permita el fácil uso de las nuevas tecnologías.
 - Reestructurar la educación técnica y superior, haciendo que se vinculen más estrechamente con el mundo del trabajo.
 - Definir y alcanzar los estándares de educación que sean necesarios para enfrentar el mundo contemporáneo
- b) Fortalecer la escuela pública, asegurándole autonomía, democracia y calidad de aprendizajes.
 - Promover la autonomía escolar y la participación local y regional, asegurando los recursos y capacidades necesarios en el centro escolar y la comunidad.
 - Mejorar sustancialmente el gasto en educación hasta alcanzar el 30% del gasto del presupuesto público, elevando la porción del gasto en inversión.
 - Convertir a los centros educativos en lugares de aprendizaje, para lo cual los dotaremos de los insumos indispensables, como bibliotecas, materiales educativos, computadoras y conexión a Internet, videos, entre otros; y a los alumnos se les proporcionará textos, cuadernos y útiles de trabajo.
 - Asegurar la coordinación e integración con los programas sociales de Salud y PROMUDEH, principalmente para la población de 0 a 4 años.
- c) Mejorar drásticamente la calidad del desempeño y la condición profesional de los docentes.
 - Revalorar e incentivar a los docentes con la finalidad de lograr mejores desempeños en los alumnos.

En Empleo e Ingresos:

- a) Mejorar las condiciones de empleo de los grupos en desventaja mediante la expansión sostenida de servicios de capacitación para el trabajo.
- b) Implementar un programa de empleo temporal para la población más afectada por la recesión.
- c) Fortalecer el servicio público de empleo, orientado a la difusión de información para empleadores y trabajadores, mejorando así el encuentro entre la oferta y la demanda laboral.
- d) Mejorar la producción, la calidad y difusión de información socio-laboral.
- e) Fomentar la competitividad de las micro y pequeñas empresas mediante:
 - Desregulación y simplificación administrativa para facilitar su formalización.
 - Promoción de la articulación comercial y su acceso a nuevos mercados.
 - Promover el acceso de estas empresas a los mercados de servicios microfinancieros y de servicios de desarrollo empresarial.
 - Fomento de nuevas iniciativas empresariales de jóvenes.

En Justicia:

Fortalecer el estado de derecho, asegurando a la población el efectivo ejercicio de sus derechos y deberes fundamentales. Se ampliará el acceso a la Justicia, especialmente en zonas aisladas y se pondrá énfasis en la solución de conflictos a nivel de juzgados de paz, mixtos y especializados, o mediante módulos básicos que faciliten la resolución de conflictos para toda la población y aseguren el efectivo ejercicio de sus

derechos fundamentales. Se promoverá la operación de defensorías comunitarias y de otras formas alternativas de resolución de conflictos, con activa participación de la comunidad.

En Vivienda y Saneamiento:

Ampliar el acceso a servicios de agua potable, saneamiento y electricidad de las poblaciones de escasos recursos y facilitar la construcción de módulos básicos de vivienda.

En Seguridad Ciudadana:

Combatir la delincuencia y la inseguridad pública, garantizando el orden y la coexistencia pacífica en estrecha vinculación con la justicia.

En Inversión Social Adicional:

Transferir capital al ámbito local, para disminuir el déficit de consumo de las familias y mejorar la infraestructura socio-económica de la zona, en apoyo a la producción. Estos mecanismos, al estimular la demanda local, promoverán, adicionalmente, la generación de empleo.

Se apoyará también la mejora de los registros civiles y administrativos a escala local, en especial los registros de nacimientos y defunciones, sobre la base de los cuales se construirá un sistema global de información de las personas.

En Seguimiento y Evaluación:

Las decisiones de política social a tomar, conllevan medidas y actividades destinadas a evaluar la eficiencia y eficacia de las mismas, realizadas de manera permanente (como sistema), a fin de efectuar las correcciones necesarias para el logro de los objetivos propuestos.

III. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL PERÚ

Dra. Doris Sánchez

Ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano del Perú - PROMUDEH

Las experiencias recientes en los países latinoamericanos evidencian que las políticas económicas aplicadas han propiciado la aparición de un estrato social de mayor pobreza, o en pobreza extrema, y ha propiciado también desigualdades en la atención social a los pobres y a los más pobres. En el caso peruano, durante la última década, las políticas sociales armonizaron con los principios económicos vigentes, haciéndose más restrictivas de lo que se hubiese querido. Se atacó a la pobreza solo tangencialmente, utilizando la ayuda social como plataforma política con fines de clientelaje electoral y de contención de las demandas sociales. Se promovió la formación de organizaciones de base, más con propósitos de manipulación política, que de participación libre y democrática para la atención de las necesidades elementales de sobrevivencia. En suma, las prácticas asistencialistas y la corrupción generalizada en el otorgamiento de bienes y servicios de apoyo social dificultaron la superación de los hasta hoy irresueltos problemas estructurales.

Este milenio plantea, sin duda, nuevos retos a las políticas sociales en el Perú. El primero, de atención inmediata, es la generación de empleo y puestos de trabajo en la lucha frontal contra la pobreza. El segundo, radica en crear un Estado al servicio de todos los peruanos, que permita el acceso a los servicios sociales sin discriminación. De esta manera, se podrá lograr el desarrollo humano con y para la población. Sin embargo, el mayor desafío es luchar contra la extrema pobreza y reducir las grandes brechas sociales que hoy, lamentablemente, laceran el cuerpo y el alma de millones de compatriotas de la ciudad y del campo.

En la lucha por elevar la calidad de vida de los peruanos se debe priorizar la atención de los grupos sociales más vulnerables, es decir,

las madres y los niños, asegurando para ellos la provisión de alimentos y de servicios de salud suficientes y de calidad. Es de vital importancia, además, establecer programas nacionales de alfabetización, así como planes de salud sexual y reproductiva. En el tema del desarrollo humano es urgente cimentar las bases para el establecimiento de relaciones de equidad entre el hombre y la mujer, con el fin de dignificar y revalorar el papel de la mujer en la sociedad.

En cuanto a la familia, se debe propender sustancialmente a establecer políticas orientadas a promover su desarrollo y fortalecimiento. En este sentido, se requiere prestar atención a los temas de la lucha contra la violencia familiar y sexual, por ser éste un fenómeno anómalo de alta incidencia en todos los estratos de la sociedad peruana. De otra parte, es necesario fijar líneas claras de trabajo con los jóvenes a fin de rentabilizar socialmente sus energías, desarrollar sus capacidades creativas y habilitarlos para el trabajo productivo. En ese orden, hay que poner especial acento a la formulación y ejecución de un Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia.

Con relación a la integración productiva nacional, la meta final es lograr el acceso de hombres y mujeres al empleo y la seguridad social, sin exclusiones. Las pequeñas y microempresas deben asumir un rol preponderante en la generación de puestos de trabajo. Revertir la tasa de desempleo en sentido decreciente, permitirá que en poco tiempo se puedan disminuir las brechas sociales históricamente imperantes en el Perú. En esa medida, es evidente que el rol del Estado se sitúa en el ámbito de las políticas promotoras de inversión, entre otras, la generación de condiciones favorables de estabilidad y seguridad jurídica que hagan propicia su ejecución.

Un problema sensible que atenta contra la eficacia de las políticas sociales es la dispersión de los programas de alimentación y de ayuda social. Al respecto, es imperativo impulsar y fortalecer la puesta en marcha de una política nacional de seguridad alimentaria, en orden de garantizar que las poblaciones objetivo reciban una ración nutritiva saludable y oportuna. Sin duda, la gestión eficiente de la política alimen-

taria requiere de un manejo centralizado en el órgano rector de las políticas sociales, el PROMUDEH, en torno del cual deberán converger programas conexos de generación de empleo y capacitación para el trabajo.

Finalmente, para que el Estado pueda encaminarse a lograr las metas antes descritas, es primordial la lucha frontal y decidida para erradicar la corrupción y asentar un verdadero orden moral en el país. Para ese fin, deben abordarse como tareas inmediatas la reforma del Estado, de las instituciones y de la normatividad que sean necesarias. En ese marco, el gobierno requiere consolidar, además, la articulación intrasectorial e intersectorial del aparato estatal.

IV. LECCIONES APRENDIDAS Y RETOS PARA EL SECTOR SALUD

Dr. Luis Solari

Ministro de Salud del Perú

La situación del sector salud, heredada del gobierno pasado, evidencia que la falta de planificación estratégica ha generado una deficiente salud ambiental, con alta prevalencia de enfermedades transmisibles y crecimiento de enfermedades crónicas y degenerativas. Así, las enfermedades transmisibles siguen siendo la primera causa de años de vida potencialmente perdidos. Una mala priorización y el manejo populista de programas verticales ha mantenido elevada la desnutrición infantil y materna. Según ENDES 2000, a nivel nacional, un promedio del 25% de niños menores de 5 años se encuentra desnutrido y el 13% de las mujeres en edad fértil padece de desnutrición crónica. Entonces, la falta de políticas de salud preferentemente orientadas a los más vulnerables contribuye a una elevada mortalidad infantil (aún creciente en los estratos más bajos, ya que en áreas rurales no existía seguro escolar) y materna.

Existe aún una reducida cobertura y un aumento en la exclusión en cuanto a servicios de salud, dado que el 25% de la población que requiere atención no tiene posibilidades de acceso a los servicios por razones económicas. En cuanto a la posibilidad de adquirir medicamentos, el consumo per cápita se redujo a una tercera parte entre 1998 y el 2000. Además, el área de recursos humanos careció de una política de gestión, por lo que se ha dado un crecimiento no planificado de la formación de profesionales de este ámbito, que luego ingresan al mercado sin derechos laborales, en muchos casos.

En el manejo gubernamental del sector, se encontró una segmentación irracional a nivel de sub-sectores, que conlleva a la duplicidad en las funciones y la ineficacia en las inversiones. Asimismo, primaba el

desorden administrativo y la ausencia de la rectoría del MINSA. La distribución del financiamiento público se presentaba como insuficiente (solo 4.4% del PBI se invierte en salud), no equitativa (la distribución regresiva del subsidio público no favorece a los más pobres) y centralista (el presupuesto del SIS es solo 8.5% del presupuesto MINSA 2002).

Es entonces el reto del sector enfrentar sus principales debilidades:

- Se desea crear un modelo de promoción de salud, dentro del marco de una cultura de prevención, alejándose del modelo actual de atención que privilegia solo a la recuperación de daños.
- El MINSA debe tomar mayor preponderancia en su rol rector del sector salud.
- El tema salud se encuentra relegado en la agenda nacional. Cumple solo con una función sanitaria.
- El marco jurídico actual limita nuevas modalidades de atención.
- La organización sectorial se encuentra fragmentada.
- El presupuesto limitado del sector impide mayor desarrollo. Sin embargo, se podría optimizar la productividad de los actuales recursos con mejoras en los sistemas ministeriales.

Para afrontar estos desafíos se dispone de fortalezas aún no aprovechadas. En este sentido, se ha iniciado una ampliación y mejora en la cobertura nacional. También prosigue la universalización del funcionamiento del seguro público. Ha mejorado la capacidad de respuesta para el control de epidemias y emergencias. Finalmente, se ha dado un paso importante en la capacidad de generación de nuevos modelos de financiamiento con la construcción de la Red de Vigilancia Epidemiológica, llamada Escudo Andino Epidemiológico, que actúa con el fin de generar y emplear políticas comunes en la obtención y aplicación de recursos.

Gracias a estas fortalezas se podrán generar oportunidades, proponer nuevos paradigmas y asumir responsabilidades de cara al futuro, como la conducción del Sistema Nacional de Salud. Se buscará cambiar la mentalidad gubernamental de manera que se considere a la salud

una inversión social y no solo un gasto. También se desea promover el consenso político sobre la necesidad de descentralización y convocar a la cooperación técnica dispuesta a invertir en el sector.

En la actualidad, la agenda de salud se construye por medio de una consulta básicamente descentralizada a través de las organizaciones comunales, y con la participación de los congresistas. Los países de la Red están evolucionando por el camino de la integración mediante políticas andinas compartidas según los convenios Simón Salguero (Trabajo), Andrés Bello (Educación) e Hipólito Unanue (Salud). De esta manera la integración se convierte en un instrumento poderoso en sí mismo.

La meta para el futuro del sector es que al final de la década 2010-2020, la salud de todos los varones y mujeres del país será expresión de un sustantivo desarrollo económico, del fortalecimiento de la democracia y de los derechos ciudadanos, así como del establecimiento de mecanismos equitativos de accesibilidad a los servicios de salud, mediante un sistema nacional coordinado y descentralizado de salud.

La misión del sector como agente de cambio es la de promover la salud, prevenir las enfermedades y garantizar la atención de todos los hombres, mujeres y niños que lo necesiten, en concertación con todos los actores sociales. Esta misión se encuentra regida por los principios básicos de universalización del acceso a la salud, equidad, eficiencia y eficacia, así como calidad en la atención. Es además un objetivo la atención integral, que implica garantizar el acceso a los servicios de salud, procurando la extensión y universalización de seguro de salud. También se buscará el suministro y uso racional de medicamentos de calidad en los diferentes servicios de atención. Asimismo, se orientará el financiamiento interno y externo a los sectores de más bajos recursos mediante algunas medidas como el incremento del presupuesto sectorial y la reorientación del gasto según prioridades.

En lo concerniente a promoción y vigilancia de la salud pública se busca garantizar la calidad del agua en todo el país, así como monito-

rear la contaminación atmosférica en ciudades prioritarias. En cuanto a la salud infantil, se desea reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, la mortalidad infantil y materna en los sectores más pobres y la incidencia de enfermedades transmisibles: TBC, dengue y malaria en zonas prioritarias.

Con relación a sistemas administrativos y operativos, el MINSA confía en haberlos reestructurado en su totalidad para el 2003. Entre las principales metas destacan el fortalecimiento de la capacidad de gestión y planificación de políticas sanitarias, conducción sectorial fortalecida y con financiamiento incrementado, sistemas de soporte para los flujos de información sectorial desarrollados y el Sistema Nacional de Inversión Pública implementado.

Además se estima que el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud estará funcionando para el 2003. Así, el Plan Sectorial Coordinado de Salud será aprobado por el Consejo Nacional de Salud, mientras que se realiza el ordenamiento financiero del sistema presupuestal del sector público y se ejecuta el plan de inversiones MINSA-ESSALUD.

Finalmente, entre las estrategias que permitirán la obtención de dichos objetivos destacan la participación y control ciudadano. Mediante una amplia información sobre sus derechos y deberes en salud, se procura promover el protagonismo de los usuarios del sistema. Como estrategias dentro del manejo político, se debe estructurar el MINSA para ejercer la concertación y conducción sectorial. Se orientarán esfuerzos a la búsqueda de concertación sectorial e intersectorial, conformando el Consejo Nacional de la Salud y aprobando el Plan Nacional de Salud para la década, como expresión del Sistema Coordinado y Descentralizado de Salud. Es importante además el compromiso de los recursos humanos, mediante la capacitación permanente del personal profesional y técnico, con niveles adecuados de remuneración y condiciones dignas de trabajo.

V. PROMOVRIENDO CAPACIDADES Y OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

Ing. Fernando Villarán
Ministro de Trabajo del Perú

En el contexto actual, el mercado de trabajo se encuentra impactado por el escaso y errático crecimiento económico de los últimos años, así como por la expansión demográfica continua. Es regido por un marco normativo e institucional anticuado y rígido. Además, las políticas activas se muestran débiles y tienen escasa cobertura.

El principal problema en el Perú es el mejoramiento del empleo y la generación de mayores ingresos para la gran cantidad de personas en situación de subempleo (por horas y por ingresos). El 71% de la PEA se encuentra distribuida en sectores de baja productividad y de bajos ingresos (microempresa, independiente urbano no calificado y campesino minifundista), y solo el 15% se encuentra dentro del sector productivo formal, tal como se puede observar en el cuadro que se presenta más adelante.

El segundo gran problema es el alto crecimiento anual de la PEA. Entre los años 1998 y 2000 ingresó a la PEA un promedio anual de 400,000 personas. Se debe generar una igual cantidad de empleos anualmente solo para evitar rezagarse. Por ello el reto es crear nuevos puestos de trabajo, a la vez que se mejora la generación de ingresos de la población.

En la medida en que el Estado no es más un gran empleador como en décadas pasadas, y que las grandes empresas ofertan limitados nuevos puestos, el problema de crear trabajo recae mayormente en el sector de la microempresa. Sin embargo la productividad y los ingresos de esta última son bajos por lo que se debe incentivar que sea el estrato de la pequeña y la mediana empresa el que efectivamente genere

dichos puestos de trabajo. Este punto se traslapa con el campo de la educación, en la medida en que ésta debe fomentar entre los jóvenes una vocación de emprendedores.

El Ministerio de Trabajo ejercerá entonces un rol activo en la generación de empleo. Un paso indispensable para el éxito de esta labor es la reforma del Estado, para hacer sinergia entre los distintos sectores, evitando duplicidades y logrando un mayor impacto de las políticas. Éstas finalmente buscan el mejoramiento de la calidad del empleo de los trabajadores, de la productividad de las PYMES, de los ingresos de los trabajadores y de las condiciones de trabajo en general.

SEGMENTOS DE LA ECONOMÍA Y EL MERCADO LABORAL (Perú 1999)

SEGMENTO	PBI (est.) %	Empleo %	Empleo Millones	Merc. Consumo %	Ingreso mens. (est.) \$ mes
SECTOR PRIVADO					
Gran empresa (200 ó +trab.)	29	5	0.6	15	700
Emp. mediana (50-199 trab.)	17	3	0.3	9	450
Pequeña emp. (10-49 trab.)	10	7	0.8	11	350
Microempresa (2-9 trab.)	18	20	2.3	21	220
Subtotal	74	35	3.9	56	Prom. 320
SECTOR PUBLICO	6	10	1.1	14	280
AUTOEMPLEO					
Independiente calificado	2	2	0.2	3	350
Independiente urbano no calif.	11	23	2.6	18	160
Campesinado minifundista	6	28	3.2	7	50
Subtotal	19	53	6.0	29	Prom. 109
HOGARES	1	2	0.2	1	150
TOTALES	100	100	11.3	100	Prom. 200

Fuente: MTPS, INEI.
Elaboración: SASE

Entre las principales herramientas de las que se dispone destacan el sistema de intermediación laboral (información para acercar a la oferta con la demanda laboral), el programa de calificación para el mercado de trabajo PROJOVEN y el Plan Nacional de Formación Profesional.

Para mejorar el nivel de ingreso de la población es fundamental elevar la competitividad de las micro y pequeñas empresas. El Estado puede incentivar esto mediante políticas que modifiquen el entorno de servicios financieros (microfinanzas). Las empresas se beneficiarán también del acceso a servicios de desarrollo empresarial (por ejemplo consultorías), a nuevos mercados y a la innovación tecnológica.

Sin embargo, la estrategia más importante para el desarrollo de este sector es la articulación en cadenas productivas. Este enfoque predica juntar la tecnología y el acceso a mercados de la mediana y gran empresa con la mano de obra de la pequeña y microempresa, como en el caso de empresas exportadoras que compran productos a pequeños agricultores o subcontratan con ellos.

Para mejorar la situación de los trabajadores independientes se debe favorecer su inserción en el mercado. Esta se puede fomentar a través de capacitación y la asociación entre varios trabajadores independientes, contribuyendo así a la dinamización de las economías locales. Ejemplo de esto es el programa PROFECE.

Finalmente respecto al tema de las condiciones laborales, se busca mejorar las normas de manera que se logre una legislación para el siglo XXI, que no cuente con las rigideces de los ochenta ni los extremos de los noventa. Este diálogo se da en el Consejo Nacional del Trabajo, con la presencia de los trabajadores, los empresarios, el Estado y los investigadores que contribuyen con el tema.

SEGUNDA PARTE
EXPERIENCIAS SOBRE POLÍTICA
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

I. DESAFÍOS DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD EN EL SIGLO XXI

Dr. José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo de CEPAL

El análisis sobre las posibilidades de crecimiento con equidad en Latinoamérica se basa principalmente en las consideraciones conceptuales que la CEPAL ha venido trabajando durante los últimos años con respecto a los temas de crecimiento económico y los efectos de las políticas sociales. Los planteamientos se presentan a través de un breve análisis del panorama económico y social latinoamericano en los años ochenta y noventa.

I. LEGADO DE LOS AÑOS NOVENTA

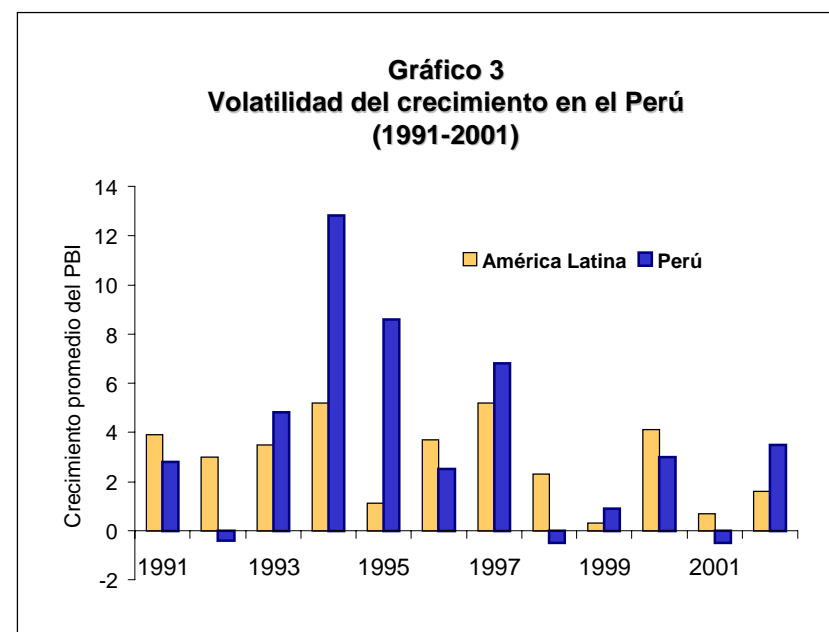
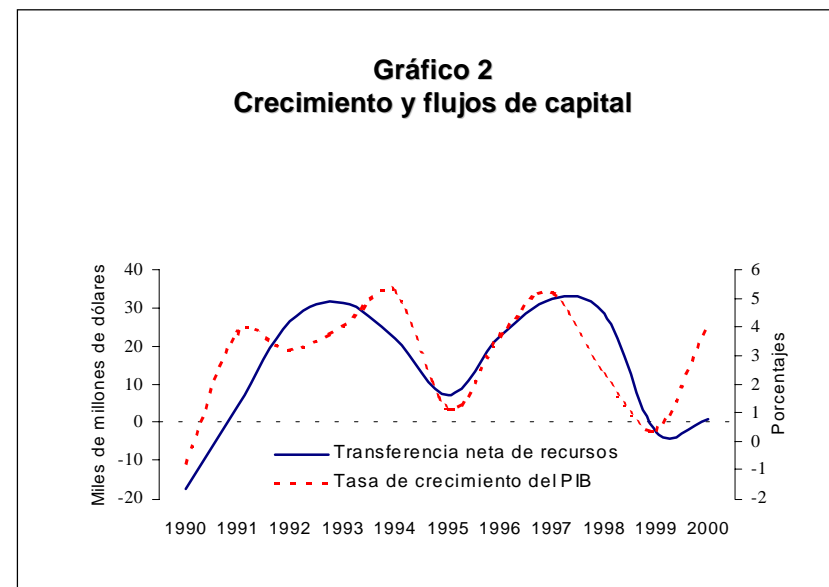
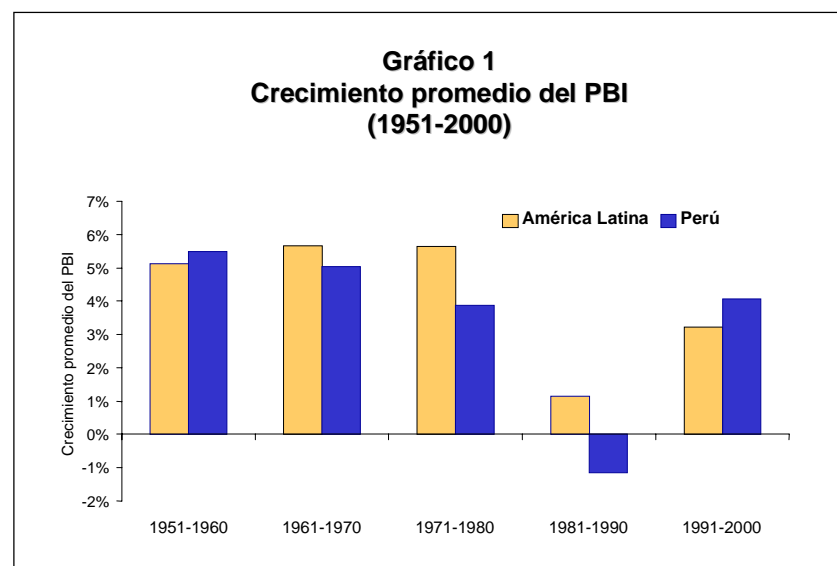
Pese a una mayor estabilidad en materia de inflación y de déficit fiscal, el crecimiento económico en América Latina fue lento y muy volátil durante la década de los noventa. Algunos analistas de política trabajaron bajo el supuesto de que controlando estas dos variables, el crecimiento llegaría automáticamente. Sin embargo, se ha visto que en la práctica eso no ha sido así. Se descuidaron otras dimensiones reales de la economía, como por ejemplo la volatilidad del empleo, lográndose así solo una estabilidad macroeconómica parcial.

Las cifras muestran que el crecimiento económico promedio de la región durante los años 90 fue de 3.2% anualmente, siendo significativamente inferior al promedio del crecimiento económico de las tres décadas anteriores a la crisis de la deuda (Gráfico 1). Las cifras peruanas muestran una recuperación vigorosa en los años noventa con respecto a una de las peores cifras presentadas en la región en los años ochenta. Sin embargo dicho crecimiento fue prácticamente igual al de los años setenta e inferior al crecimiento reportado en los años sesenta y cincuenta.

El mencionado crecimiento presenta algunas características preocupantes. En primer lugar, se caracterizó por ser inestable (Gráfico 2). Se puede observar la relación positiva que hay entre la transferencia neta de recursos o el resultado neto de la cuenta de capitales de la balanza de pagos representado en la línea continua, y la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). Esto muestra que la alta volatilidad experimentada en el crecimiento económico de los últimos diez años en la región está en gran medida asociada a la volatilidad en los flujos de capital.

En el caso de la economía peruana este crecimiento ha sido aún más volátil inclusive (Gráfico 3). Se observó un gran auge después de la hiperinflación de fines de los ochenta, con algunos años de extraordinario crecimiento económico —especialmente en 1994 y 1995— pero con un patrón muy inestable en comparación con el crecimiento latinoamericano.

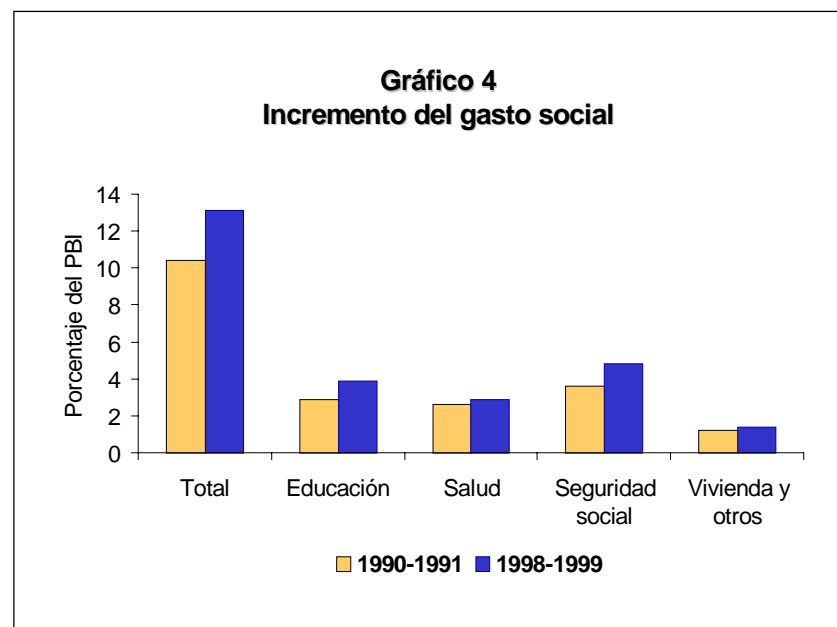
Por otro lado, se puede apreciar la existencia de heterogeneidad entre los diversos sectores productivos. Esta se refleja en que unas pocas empresas se han modernizando exitosamente y pueden ahora com-



petir en el mundo global, mientras que la gran mayoría se ha quedado inmersa en los sectores informales de la economía, con baja productividad. Este dualismo creciente es otro de los factores que han determinado el lento ritmo de crecimiento económico de los años noventa. El nombre que la CEPAL le asigna a este fenómeno es heterogeneidad estructural, y se refiere a que la estructura productiva se caracteriza por la coincidencia de empresas de alta y baja productividad.

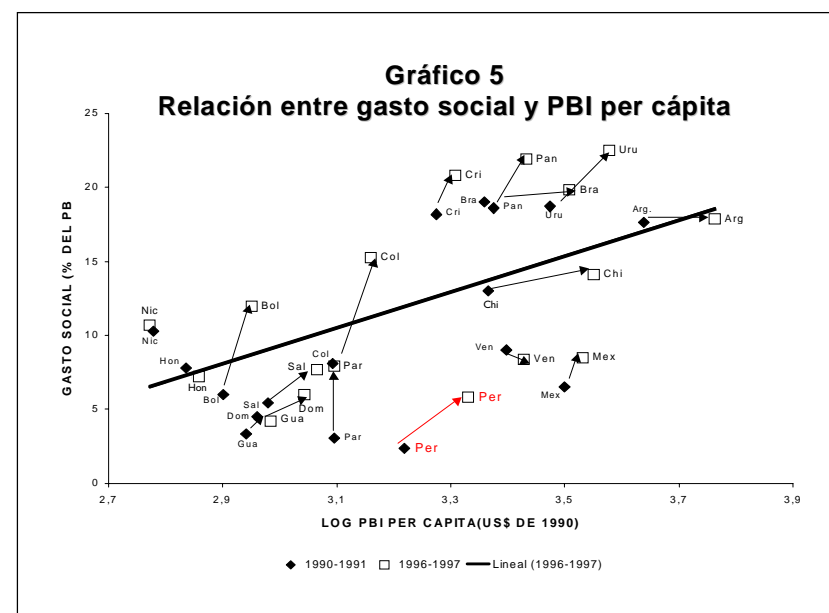
2. EL PANORAMA SOCIAL

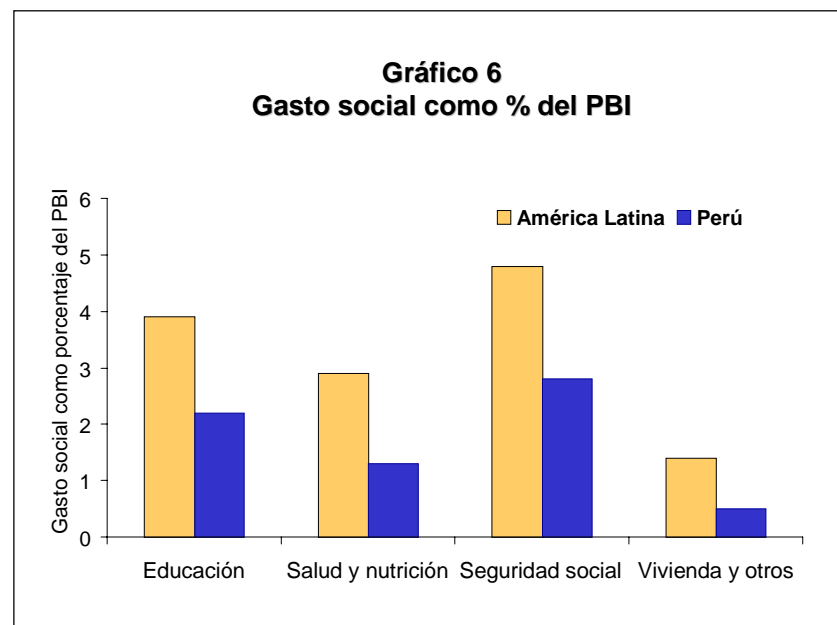
El aumento del gasto público social en la región fue un aspecto positivo en el panorama social. A juicio de la CEPAL, es solo el reflejo del retorno a la democracia en forma amplia en América Latina. En promedio se observa que entre 1990 y 1999 el gasto público social aumentó de 10.4 % del PBI al 13.1% (Gráfico 4). Como se observa, este aumento se dio en todos los rubros del gasto social.



Sin embargo, existe un patrón de gran diversidad en el gasto entre los países. En el Gráfico 5 se relaciona el nivel de producto por habitante con el porcentaje del PBI destinado al gasto social. Esta relación es positiva esencialmente por el impacto de la seguridad social, que está altamente correlacionada con el nivel de ingreso por habitante. Dentro de este patrón latinoamericano coexisten experiencias muy diversas. Algunos países están claramente por encima del patrón regional, son aquellos que han hecho un esfuerzo adicional de gasto social durante los años noventa, como Costa Rica, Panamá y Uruguay. Otro país que destaca es Brasil, que sin hacer un esfuerzo adicional se mantiene con elevados niveles de gasto público social.

Perú se encuentra por debajo del patrón regional. Si bien aumentó su gasto social en los años noventa aún permanece significativamente rezagado. Al analizar el gasto público social en el Perú a lo largo de la década de los noventa, se puede apreciar que en todos los rubros es inferior al promedio latinoamericano (Gráfico 6).

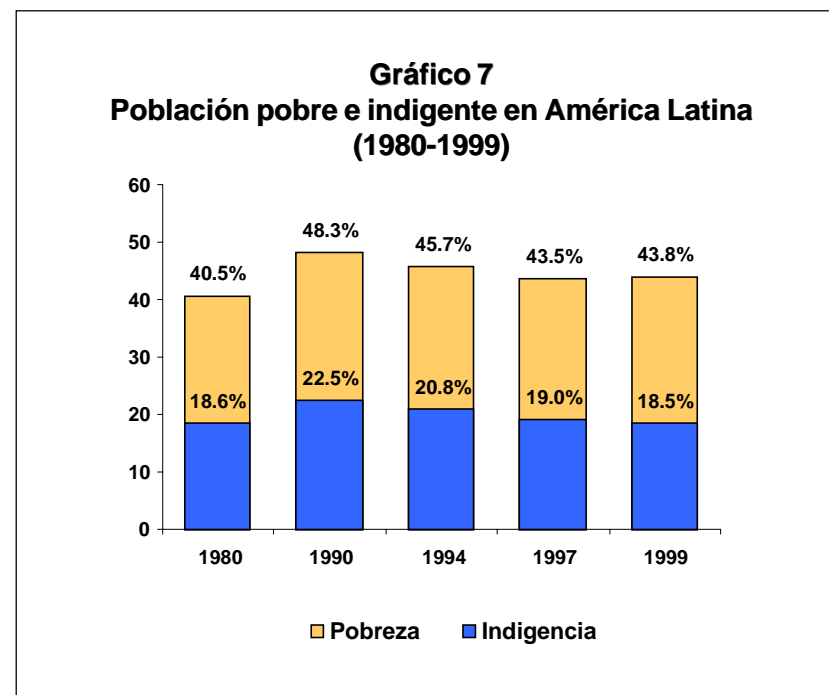




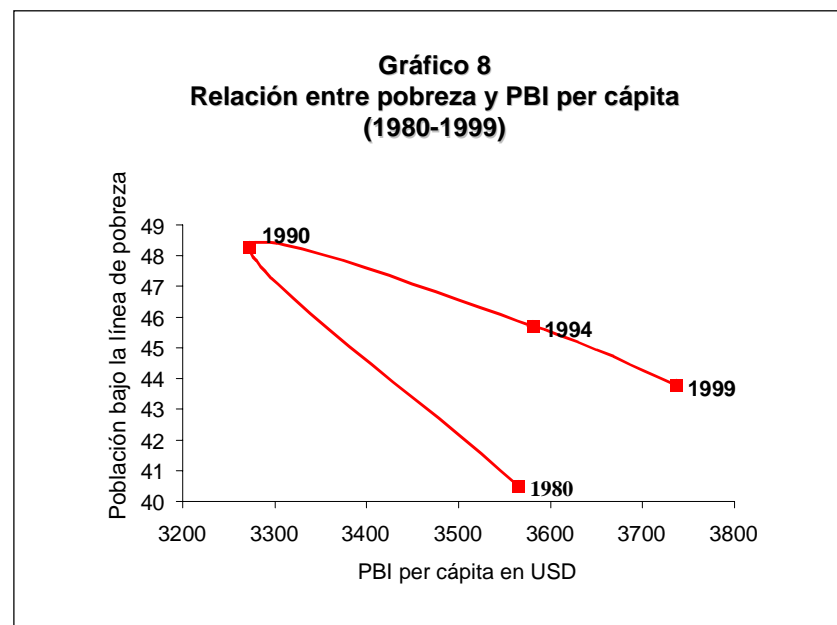
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

El nivel de pobreza en la región se incrementó de 40.5% a 48.3% durante la denominada “década pérdida” de los ochenta. Durante el siguiente decenio se progresó en el tema de reducción de pobreza, disminuyendo el nivel de la misma a 43.5% en 1997. Sin embargo, después de ese año el proceso se estancó, mostrándose un leve incremento para 1999 (Gráfico 7). Lo más alarmante es que el porcentaje de población pobre es mayor al registrado en 1980. Por otro lado, en el caso de la indigencia se ha regresado cifras similares a las de 1980.

En el Gráfico 8 se relaciona el nivel de pobreza con el PBI per capita de la región, expresado en dólares. Las cantidades indican que se presenta una asimetría en el comportamiento de las cifras sociales a lo largo de los ciclos económicos. El deterioro que se experimenta en los periodos de crisis no se compensa enteramente con la recuperación económica posterior. Esto se refleja en lo ocurrido con la



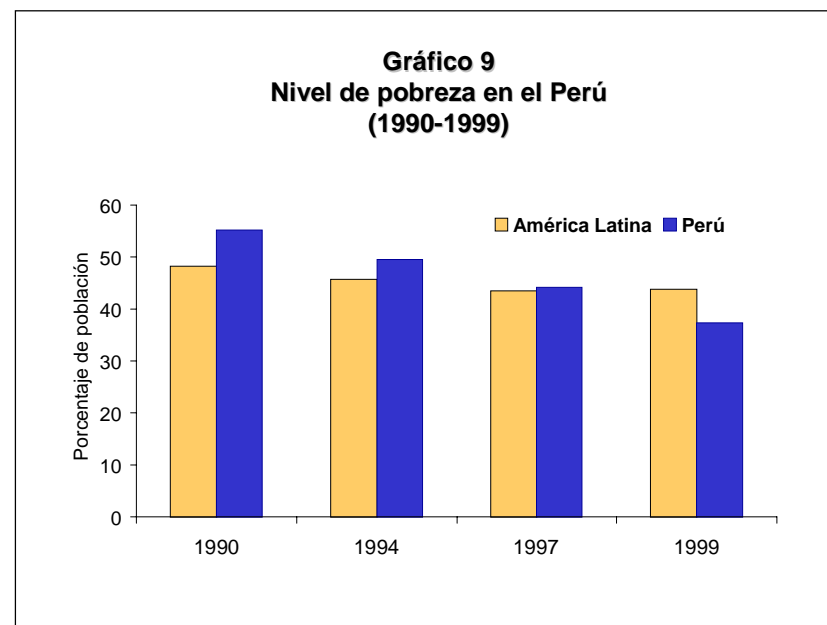
pobreza en las dos últimas décadas. El deterioro del PBI per capita, que pasó de US\$ 3564 en 1980 a US\$ 3272 en 1990, se manifestó en el incremento del nivel de pobreza de 40.5% a 48.3% en el mismo periodo. Sin embargo, el hecho de que el PBI per cápita se haya recuperado hacia 1994 (US\$ 3580) hasta llegar a un nivel similar al de 1980, no significó que la pobreza se recupere en el mismo porcentaje, sino que alcanzó un nivel de 45.7%, por debajo del reportado en 1980. Es decir, el nivel de pobreza disminuye ante incrementos en el PBI per cápita, pero en una menor medida. Inclusive en 1999, el PBI per cápita de la región, que alcanzó US\$ 3736, fue superior al de 1980, pero con un mayor nivel de pobreza. Esto es un síntoma del deterioro en la distribución del ingreso que ha tenido lugar en América Latina a lo largo de los últimos veinte años. Este comportamiento también se puede observar en otras cifras sociales, como por ejemplo el desempleo.



En el caso peruano las cifras de pobreza reflejan, aparentemente, una experiencia más exitosa. Sin embargo las cantidades oficiales que se publicaron a lo largo de la década pasada no gozan de entera credibilidad. CEPAL no cuenta con estimaciones propias sobre la pobreza en el Perú, dado a que en el pasado no tuvo acceso a cierta data. Las cifras oficiales actuales, presentadas en la Carta Social muestran un incremento en los niveles de pobreza entre 1994 y el 2000, contrariamente a lo anunciado por el gobierno pasado. Los informes del anterior régimen mostraban que la reducción de la pobreza en el Perú durante la década pasada había sido más rápida que el promedio latinoamericano (Gráfico 9).

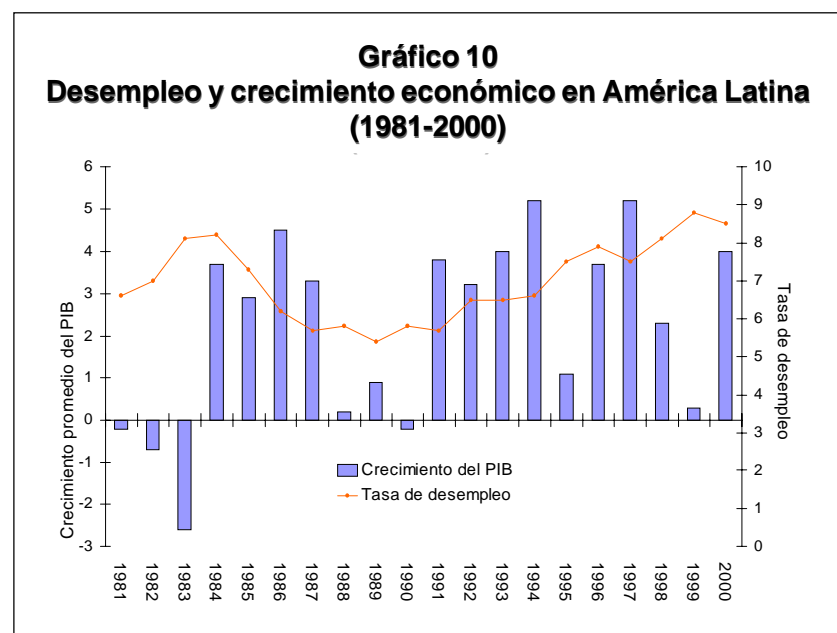
EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

La CEPAL observó a lo largo de la década pasada que los mercados de trabajo se deterioraron en un número considerable de países latino-



americanos. El desempleo evolucionó de forma contradictoria durante las dos décadas pasadas. En los ochenta se comportó normalmente, ya que aumentó en las épocas de crisis y disminuyó con los periodos de recuperación económica (Gráfico 10). En cambio en los años noventa el desempleo siguió una tendencia ascendente, hecho que tiene poca relación con el ciclo económico. Si bien en general se ha mantenido la relación estructural entre desempleo y crecimiento económico, se puede observar asimetría en las cifras sociales descritas anteriormente con respecto a las de pobreza. El desempleo efectivamente ha disminuido en los periodos de recuperación, pero en una magnitud menor al incremento que había experimentado en los años de crisis. En otras palabras, el efecto de las crisis sobre el desempleo es mucho más fuerte que el efecto de la recuperación.

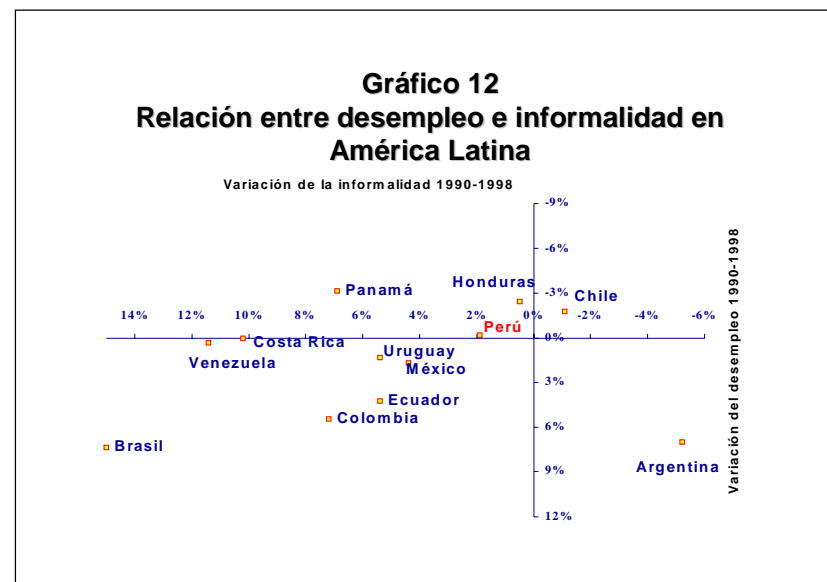
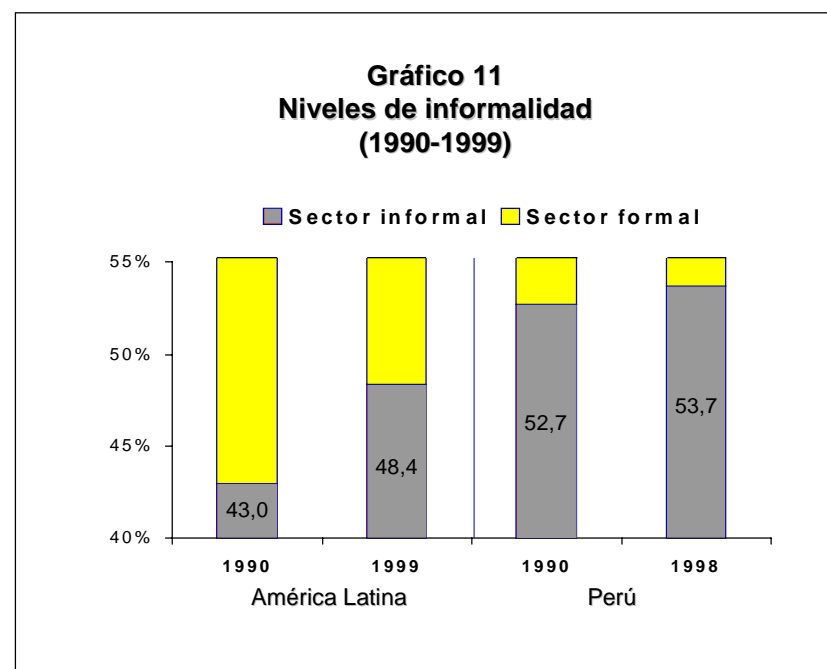
Por otro lado, la evolución de la informalidad laboral se ha convertido en un síntoma generalizado. Entre 1990 y 1999, de acuerdo con las cifras de CEPAL, la informalidad laboral aumentó de 43.0% a 48.3%

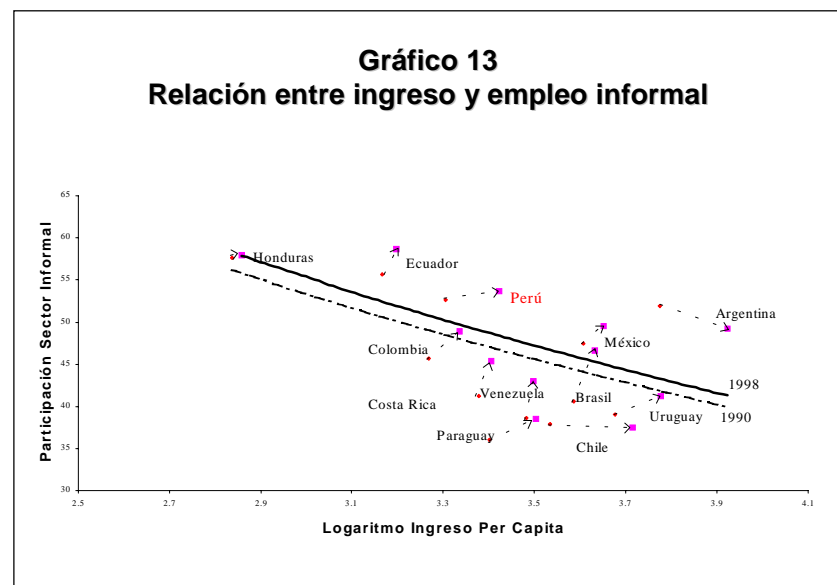


en Latinoamérica (Gráfico 11). Asimismo, 7 de cada 10 puestos de trabajo urbanos han sido creados en el sector informal. En el caso peruano, el nivel de empleo informal es muy superior al promedio latinoamericano, incrementándose de 52,7% en 1990 a 53,7% en 1999.

A través de la combinación de las cifras de desempleo e informalidad se puede observar en el Gráfico 12 la evolución comparativa de los distintos países de la región. En el eje horizontal se advierte el deterioro en términos de informalidad mientras que en el eje vertical se observa lo ocurrido en el desempleo abierto, durante el periodo 1990-1998. Cabe destacar que solo un país, Chile, presenta mejoría en ambos indicadores. El resto de países ostenta deterioro en al menos una de las dimensiones. En el caso peruano el menoscabo se dio por la vía de la informalidad y no por el desempleo abierto.

El Gráfico 13 muestra la relación entre el ingreso del país y la informalidad laboral. El traslado de la curva hacia la derecha entre 1990

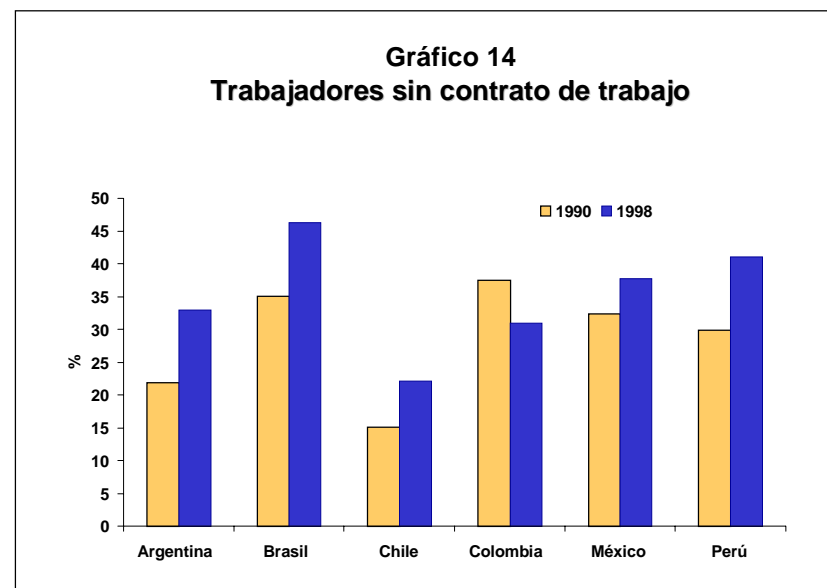




y 1998 indica que la relación se ha deteriorado. En otras palabras, para cada nivel de ingreso per cápita ahora corresponde un mayor nivel de informalidad. En el caso peruano, la informalidad laboral es superior a la tendencia regional observada. Se confirma entonces que en el Perú, el problema más importante por el lado del empleo está en la informalidad. Esto contrasta con países como Argentina o Colombia, donde el problema principal es el desempleo abierto.

Existen adicionalmente otros indicadores que evidencian un deterioro del mercado de trabajo. Por ejemplo, la tendencia a la reducción de la cobertura de la seguridad social es un hecho observado en la mayoría de países de la región, salvo Colombia. Además, el aumento del porcentaje de trabajadores que no cuentan con un contrato de trabajo representa la forma más clara y compleja de falta de protección laboral.

La cantidad de personas sin contrato de trabajo ha incrementado en los principales países de la región (Gráfico 14), salvo el caso de Colombia. Los países con mayor desprotección en este sentido, basán-

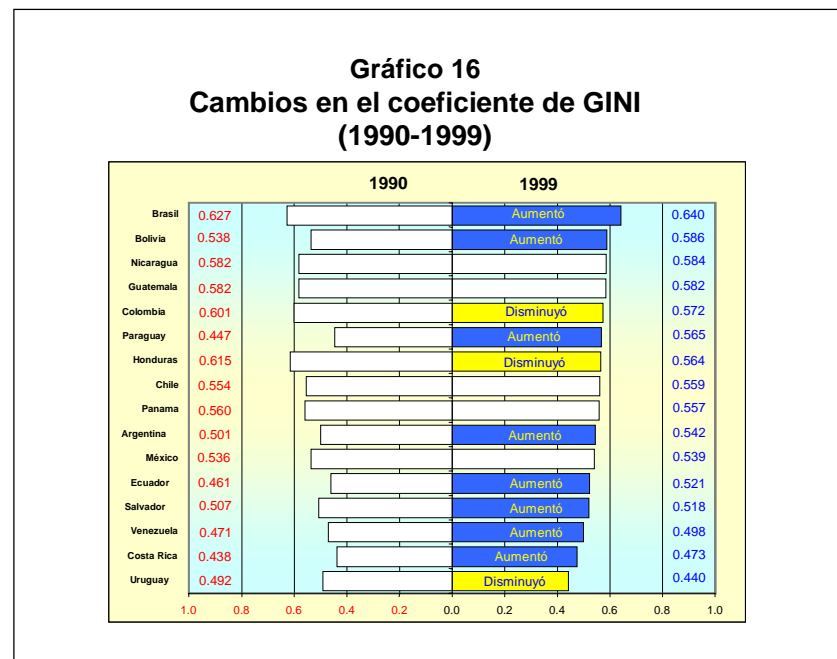
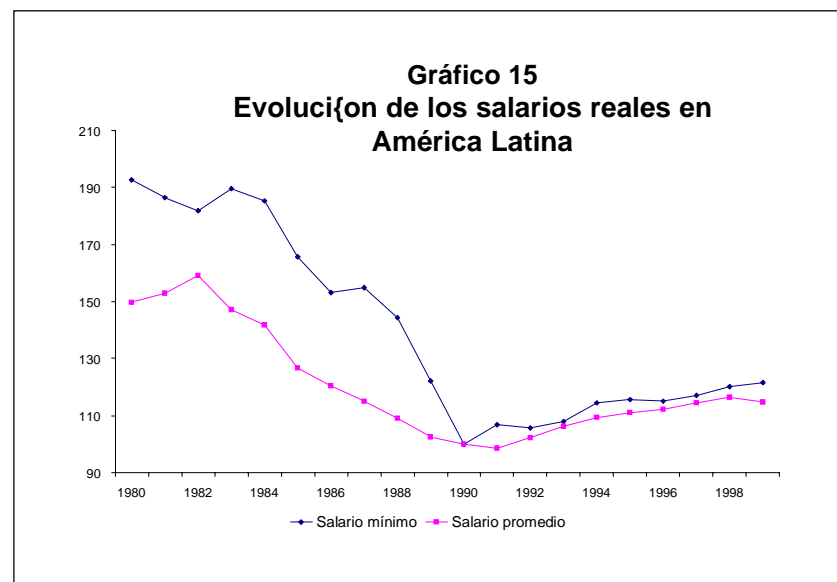


dose en datos de 1998, son Brasil con 46.3% y Perú con 41.1%. Otro indicador importante es la proporción de empleo temporal, que también se ha elevado en los países de la región.

EVOLUCIÓN DEL INGRESO

La evolución de los ingresos laborales fue similar en casi todos los países de la región. Se caracterizó por el colapso de los salarios reales durante los años ochenta y su recuperación posterior en los noventa, gracias al control de la inflación (Gráfico 15). Sin embargo, a pesar de esta recuperación, los salarios reales de los países de la región siguen por debajo del nivel que alcanzaron hace veinte años.

En el Gráfico 16 se presenta el cambio registrado entre 1990 y 1999 en el Coeficiente de Gini, indicador utilizado para medir la distribución del ingreso. Son solo tres los países en los que se ha visto una mejora en el indicador de distribución del ingreso: Uruguay, Colombia



y Honduras. Sin embargo, la CEPAL solo tiene la seguridad de esto en el caso de Uruguay, dado que ha trabajado muy de cerca con las cifras de ese país. La desconfianza en el caso de Honduras surge debido a que la capacidad de comparación de las encuestas rurales es debatible. En cuanto a Colombia, se ha dado un fuerte deterioro en la distribución del ingreso urbano y solo alguna mejoría en el ingreso rural. Los datos en blanco del cuadro muestran a los países que no tienen una tendencia clara en los años noventa.

3. LA AGENDA DE POLÍTICA

De acuerdo con la posición de CEPAL, las posibilidades para un crecimiento con equidad dependen básicamente de una política social de largo plazo que provea acceso a recursos, protección social, expresión política y participación.

Se entiende como “participación” a la capacidad de expresar los intereses de las mayorías a través de los procesos políticos correspondientes, pero también como las prácticas mediante las que los grupos sociales se vuelven actores de su desarrollo y partícipes, no solamente receptores, de la política social.

Para que la política social tenga resultados ha de combinarse con lo que la CEPAL denomina “crecimiento económico de calidad”. Una economía dinámica favorece las posibilidades de éxito de las políticas sociales. Por esta razón, deben coincidir los procesos económicos y sociales de manera que se garantice un crecimiento con equidad. La política social no puede estar solamente en el ámbito de los ministerios sociales, se requieren marcos integrados de política que incorporen las metas sociales en la política económica.

REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA

La CEPAL reconoce que la pobreza y la desigualdad son esencialmente factores estructurales mas no coyunturales y se transmiten de genera-

ción en generación. La falta de oportunidades que afecta a los padres es transmitida después a los hijos.

Son cuatro los factores que determinan este proceso: el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico. Adicionalmente juegan también un papel importante las barreras de discriminación por género y etnia. De acuerdo con la CEPAL, se ha observado una mejoría sistemática en la última década solo en el factor demográfico, es decir, en la menor dependencia demográfica en cuanto al número de hijos por hogar de las familias pobres. También se ha observado un cierto avance en el factor educación, que sin embargo no se ha traducido en una mejoría en la demanda de mano de obra. Por otro lado, existen pocos estudios con respecto al factor patrimonial, pero todo indicaría que la concentración de la riqueza se ha seguido acentuando.

AGENDA EDUCATIVA

En materia de educación, los altos grados de cobertura en educación primaria alcanzados en casi todos los países de la región y la cobertura creciente en educación secundaria evidencian que se puede prestar atención a otros problemas importantes como la continuidad de los alumnos de menores ingresos dentro del sistema educativo.

Con relación a este tema, lo deseable hoy en América Latina es alcanzar la educación secundaria completa, nivel que de acuerdo con los análisis realizados por la CEPAL, garantiza una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Esta meta, que tardará un cierto tiempo en alcanzarse, debería ser adoptada por todos los países de la región.

Otro aspecto importante es el deterioro de la calidad de la educación, especialmente la del ámbito público. Esta situación incrementa las diferencias entre el sistema educativo estatal, donde asiste la gran mayoría de jóvenes, y el sistema educativo privado. La necesidad de que el siste-

ma educativo cambie todos sus contenidos para lograr enseñar a la población a adaptarse al cambio (que aprenda a aprender) figura también dentro de las prioridades en este sector.

El problema educativo de los sectores pobres debe enfrentarse de manera integral: antes, durante y después de la escuela. En el periodo anterior a la escuela se debe empezar por solucionar los problemas de nutrición de los niños y de educación pre-escolar. Así se podría terminar con la situación actual en la que algunos niños se encuentran en una situación irreversible de bajas capacidades al llegar a la escuela primaria. Durante el periodo escolar los esfuerzos deben concentrarse en mantener a los niños y jóvenes dentro del sistema educativo hasta alcanzar niveles deseables de educación, que como se mencionó, para el caso de América Latina debería ser la educación secundaria completa. En la etapa post-escolar se ha encontrado una discriminación en el ingreso a los mercados de trabajo dependiendo del nivel socio-económico. De manera que debe diseñarse un sistema que garantice iguales oportunidades en el acceso al trabajo, y por lo tanto a un mismo nivel de ingreso, ante iguales niveles de educación. En este sentido hay también serios problemas de género en nuestros países.

AGENDA LABORAL

En materia de empleo y de reformas laborales, cualquier sistema laboral tiene que ser capaz de generar una adecuada adaptabilidad de las empresas y trabajadores al cambio tecnológico y al ciclo económico. El término de "adaptabilidad" utilizado por CEPAL se emplea en un sentido más amplio al de flexibilidad, comúnmente utilizado. Se considera que este último concepto es solo una forma de adaptabilidad. Existen por lo menos dos formas de adaptabilidad diferentes que generan efectos positivos en los que debe recaer en primera instancia la atención. La primera es la capacitación laboral, entendida como el desarrollo de sistemas modernos y ágiles con participación empresarial y de los trabajadores. La segunda, es el diálogo social en

los términos tradicionales de la OIT, en el ámbito de empresa, de sector, de región y de país, que busque precisamente la capacidad de adaptar a los trabajadores al cambio en general. En ese sentido, la flexibilidad de contratación puede desempeñar también una función importante, pero debe estar acompañada de mayor protección social.

AGENDA EN SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es otro elemento esencial de la política social de largo plazo. En el sentido más tradicional del término se refiere a un sistema que otorgue protección en salud, pensión para la vida adulta y otros elementos como la protección para el desempleo. De esta manera, nuestras sociedades deben aspirar a poseer sistemas integrales de seguridad social.

La reforma de los sistemas de seguridad social, tanto en materia de salud como de pensiones, ha incluido en los últimos años lo que se denomina el criterio de equivalencia. Es decir, la igualdad entre lo que se contribuye al sistema y lo que se recibe de él. Sin embargo, en varios casos, como por ejemplo después de la reforma inicial de Chile en los años ochenta, ese criterio se ha venido aplicando a un nivel individual. De acuerdo con la CEPAL, esta forma de equivalencia individual va en contra del principio de solidaridad de la seguridad social, por lo que se debe tratar de utilizar en un sentido colectivo.

En la medida que estos sistemas incluyen crecientemente actores diversos, tanto privados como de la sociedad civil, se hace cada vez más necesario el tema de la regulación y la supervisión. El problema emergente más importante es el de la protección frente a la volatilidad macroeconómica, en la medida que las dificultades ocasionadas por el desempleo se han agudizado en los últimos años. La propuesta de la CEPAL consiste en desarrollar gradualmente seguros de desempleo. Adicionalmente se deben formar programas especiales

de empleo para los trabajadores que no tienen acceso a la seguridad social.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Son cuatro los principios básicos que la CEPAL rescata como esenciales para el desarrollo de las políticas sociales. En primer lugar está el principio de universalidad, el cual establece que la política social debe ser responsable frente a todos los ciudadanos de manera que se convierta en un elemento articulador de la sociedad. Este criterio no implica que deban dejarse de lado las iniciativas de focalización o selectividad, pero es importante que la focalización sea vista como un elemento de universalización y no como el principio ordenador de la política social. Sin embargo, se está manifestando una tendencia preocupante hacia la segmentación de los servicios sociales. Por ejemplo, coexisten sistemas de salud distintos para ricos y pobres. De manera que uno de los objetivos de largo plazo de las políticas sociales es luchar contra esta segmentación. En segundo lugar está el principio de solidaridad, el cual representa la esencia misma de las políticas sociales.

El principio de eficiencia debe ser visto en términos de eficiencia social y no de eficiencia individual para que sea compatible con los dos principios anteriores. A lo largo de las dos últimas décadas se pueden encontrar sistemas de políticas sociales eficientes que no consideraron los principios de universalidad y solidaridad, por lo que no podrán ser exitosos en el largo plazo. Finalmente, el principio de integralidad resalta la sinergia existente entre las distintas formas de protección social. La expresión más concreta la representan los planes integrales de lucha contra la pobreza, los cuales consideran los problemas de género o etnia, por ejemplo.

4. CRECIMIENTO ECONÓMICO DE CALIDAD

El crecimiento económico de calidad debe contar con tres características básicas: ser dinámico, estable e integrador. El concepto de “dinámico” se refiere al hecho que la creación de empleo y las oportunidades para las pequeñas empresas son mayores en las economías que crecen más. Es muy difícil ejecutar una política laboral en una economía estancada. También es muy difícil lograr el éxito de una política de pequeña empresa en una economía recesiva, dado que esto va a depender de las oportunidades del mercado generadas por el crecimiento económico. Por lo tanto, para que estas políticas logren sus objetivos, el crecimiento económico debe cumplir con el requisito básico de ser dinámico.

El crecimiento también debe ser estable. La experiencia ha enseñado que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas en términos sociales. Claro ejemplo lo constituyen los efectos de los procesos inflacionarios vividos en nuestros países a lo largo de las últimas dos décadas. Inclusive, al hacer un análisis del ciclo económico se puede observar que la pobreza y el desempleo tienen un comportamiento asimétrico a lo largo del ciclo económico. De la misma manera, la experiencia latinoamericana muestra que los desequilibrios de balanza de pagos son regresivos en términos sociales, ya que las deudas de nuestros países las terminan pagando los sectores pobres de la población.

Un elemento que ha estado ausente en el debate macroeconómico de los últimos veinte años es la importancia de la estabilidad real. La inestabilidad del crecimiento económico es regresiva, tanto como la inflación, los déficit fiscales y los desequilibrios en balanza de pagos, por lo que es importante que la política macroeconómica incorpore tanto las metas nominales tradicionales, como las metas reales.

Es necesario considerar no solo la importancia de los déficit públicos, sino también de los déficit privados, tales como una posible crisis

del sistema financiero o de la deuda externa privada. Por todo esto, las políticas económicas requieren marcos de mediano plazo que permitan alcanzar éxitos reales y garantizar la estabilidad; que estén orientados a evitar bonanzas insostenibles y a crear la flexibilidad necesaria para la recuperación.

Finalmente está el elemento integrador del crecimiento, relacionado con el requerimiento de superar el dualismo existente en los sectores productivos. Este dualismo surge gracias a que la gran heterogeneidad productiva que existe entre empresas modernas y empresas marginales forma la base de la desigualdad en la distribución de ingresos. Por lo tanto, la calidad del crecimiento económico está relacionada con la capacidad de reducir esa diferencia a lo largo del tiempo, creando oportunidades positivas para la pequeña empresa.

La primera acción que se debe tomar para superar la heterogeneidad antes mencionada es facilitar el acceso de las micro y pequeñas empresas a recursos productivos como capital, tecnología, capacitación y tierras. En segundo lugar, se sitúa la necesidad de fomentar los encadenamientos entre las grandes y pequeñas empresas. Hay países en los cuales la pequeña empresa accede directamente al mercado, pero en casi todos aquellos donde ha habido un desarrollo exitoso de la pequeña empresa, fue a través de la mediación de grandes empresas. Por lo tanto, encontrar la forma de generar vínculos entre la pequeña y la gran empresa es un componente esencial para solucionar el problema de la demanda de las pequeñas empresas.

MARCOS INTEGRADOS DE POLÍTICA

Para lograr una integración de los objetivos sociales en las políticas económicas se debe, en primer lugar, promover el acceso libre a la información y al debate público amplio, ya que ésta constituye la única forma de saber si se están obteniendo los resultados deseados. Por otro lado, está el tema de la visibilidad de los efectos sociales de la política económica. Se debe buscar mecanismos regulares que permi-

tan que estos efectos sean conocidos y sujetos a debate por las propias autoridades económicas. En términos específicos, se requiere un análisis del impacto de decisiones que tomen los bancos centrales, ministerios de hacienda o proyectos de ley en general, sobre el empleo o la pobreza. Todo esto debe converger en la incorporación de las metas sociales dentro de la política económica.

II. NUEVOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Dr. Eduardo Amadeo

*Secretario de Estado para la Prevención de las
Adicciones de la Provincia de Buenos Aires*

Durante la década de los noventa, nuevos problemas y desafíos en políticas sociales se han sumado a los ya tradicionales en Latinoamérica. Entre los principales destacan:

- **La centralidad del mercado de trabajo**

En la actualidad y dado el nivel de nuevas exigencias sobre el capital humano existentes en el mercado laboral, éste se vuelve cada vez más un lugar que no integra a la población, sino que ahonda las diferencias existentes en la capacitación, generando así barreras a la entrada.

- **La incertidumbre por el futuro**

Ha dejado ser preocupación exclusiva de los pobres para convertirse también en problema de la clase media, produciéndose así una transversalidad de la pobreza. Se debe entonces incorporar una dimensión intertemporal a las políticas sociales para poder resolver el problema actual del alto porcentaje de población que no puede jubilarse y aliviar así la tensión adicional que esta situación agrega al problema social.

- **El menor grado de libertad de manejo de la política social**

Existe un mayor control sobre el gasto y una menor vocación de aportar recursos para las políticas sociales, como parte del manejo fiscal.

Dentro de este marco, las demandas sobre la política social por parte de la población se han incrementado sostenidamente. Este problema se presenta complejo en la medida que las políticas tradicionales

ya no alcanzan para solucionarlo. El mercado laboral está evolucionando hacia nuevas formas de trabajo, donde el aumento en la productividad se presenta como esencial. Aquellos que no se puedan adecuar a las nuevas exigencias de dicho mercado, serán relegados. Asimismo, existen otras fuentes de exclusión, entre las que destacan la aplicación equitativa de la justicia, el medio ambiente del que proceden y la violencia urbana que enfrenta la juventud. Cabe destacar que en la actualidad, la dificultad de acceso al mercado laboral influye en los valores de la juventud en cuanto a su sentido de esfuerzo y futuro. Este tema cobra relevancia en la medida que en muchos países de Latinoamérica no existe la tecnología para lidiar con el problema de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Contribuye además a la complejidad antes mencionada, la difícil relación entre política social y política económica. En la década pasada esta relación se basaba netamente en el pensamiento sucesivo, también llamado Teoría del Derrame. Se impedía cualquier tipo de heterodoxia desde el punto de vista social, dado el discurso económico, cerrado y omnicompreensivo, influenciado por la demanda internacional por estabilidad fiscal. Así, las políticas sociales fueron marginadas y disociadas de las políticas económicas.

El desafío principal de los responsables de las políticas sociales es entonces legitimizar la aplicación de las mismas. Deben enfrentarse para ello a la presión de la sociedad por resultados inmediatos, en especial ante el surgimiento de la transversalidad de la pobreza. Se requiere actuar de manera transparente para despejar sospechas de clientelismo y corrupción en la ejecución de los proyectos, y teniendo en cuenta la baja tolerancia a las filtraciones por escasa focalización. Asimismo se tendrá que luchar contra una baja voluntad social de contribuir, causada mayormente por el impacto de la política económica en la administración de lo social.

La organización social por identidades también representa un desafío, en la medida que los diversos grupos como jóvenes, mujeres, ancianos, etnias y localidades exigen políticas sociales específicas para

sus realidades. De esta manera se dificulta la aplicación de políticas universales. Además, se produce una fragmentación institucional, dado que se generan secretarías para cada uno de estos grupos, añadiendo un nivel de complejidad adicional a la coordinación gubernamental. Existe también por parte de la población una demanda por la descentralización de los programas, así como por la existencia de procesos en la ejecución de los mismos, para que no solo se trate de una transferencia de recursos.

Los responsables de las políticas deben adecuarse a las nuevas realidades y ser conscientes de la importancia de la organización de éstas. Para esto es preciso articular dentro del gobierno un gabinete social multidisciplinario y enfatizar los conceptos de “planificación” y “sostenibilidad”, donde existan metas y objetivos claros en la aplicación de las políticas. Ayudará en este propósito trabajar dentro de un presupuesto social consolidado por temas, problemas, áreas geográficas o poblaciones, así como mantener herramientas explícitas de control para fomentar la transparencia de la labor.

Si se investiga acerca de cómo se asume lo social dentro de la estructura del gobierno, se puede observar que actualmente se le considera solo como una “ambulancia”. Es decir, un ente que se encarga solo del problema inmediato, mientras las políticas económicas del gobierno se ocupan del resto del trayecto. Sin embargo, la política social debería cubrir una gama más extensa de áreas, adentrándose en la economía y la justicia. Así, podría promover y mantener procesos sociales mediante políticas explícitas de trabajo con tecnología adecuada a la actualidad, como también participar en las reformas de las instituciones con la perspectiva de igualar los ingresos y oportunidades de las personas. En resumen, se debe conseguir un espacio político permanente para lo social, si no, el tema estará destinado a ser considerado siempre una “ambulancia”.

De manera que si nos centramos en el concepto político de autoridad social debemos enfatizar la necesidad de que la política social y económica se equilibren, de forma que trabajen conjuntamente. No

habrá una verdadera autoridad social en la medida que no exista la capacidad técnica dentro de los ministerios para coordinar eficientemente los programas. Es necesario también que la política social tenga un espacio institucional verdadero y que el gobierno se gane una base de apoyo ciudadano gracias al trabajo legítimo.

Finalmente, para que la política social sea sustentable se requiere una sinergia social, es decir, una visión de la relación entre el Estado y la sociedad. El Estado debe promover y transferir las capacidades de organización, de información y de generación de redes de acceso a la capacitación a la sociedad. Esta situación debe darse dentro del contexto de una relación horizontal, donde exista un sistema de audiencia para la población, en un marco de credibilidad que genere confianza en el manejo de la institucionalidad social.

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS NOVENTA¹

Dra. Clarisa Hardy

Directora Ejecutiva de la Fundación Chile 21

Con los procesos de democratización y, culminadas las llamadas reformas económicas de primera generación, una gran parte de los países de América Latina introdujo importantes cambios en sus políticas sociales durante los noventa. De la marginalidad en que estaban colocadas en la década precedente, pasaron a ocupar un creciente papel en las políticas públicas de los gobiernos de la región. Estos cambios se dan en el contexto de una Latinoamérica marcada por altos niveles de pobreza y desigualdades que, no solo ponen en riesgo la gobernabilidad de las incipientes democracias, sino que amenazan las posibilidades de inserción competitiva de las economías locales en la economía mundial.

Surge, por lo demás, a mediados de la década del noventa, con la realización de la Cumbre Mundial Social (Copenhague, 1995) una corriente de preocupación generalizada en el ámbito internacional que apela, no solo a las urgencias que revela la situación latinoamericana, sino la de Asia y África e, igualmente, la de países desarrollados con largas tradiciones de estados de bienestar que no están en condiciones, de cara al siglo veintiuno, de seguir funcionando como lo hicieran.

¹ Fuentes para este capítulo:
 CEPAL. *El Pacto Fiscal*. Santiago de Chile, 1998.
 CEPAL. *La Brecha de la Equidad*. Santiago de Chile, 1997.
 CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1997*. Santiago de Chile, 1998.
 CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1998*. Santiago de Chile, 1999.
 CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile, 2001.
 HARDY, Clarisa. *La Reforma Social Pendiente*. Santiago de Chile: Ediciones Chile 21, 1998.
 SECRETARÍA EJECUTIVA CIS. *Programa Nacional de Superación de la Pobreza*, Tomos I, II y III. Santiago de Chile, Octubre 1996.

En suma, existe una corriente mundial que privilegia el debate y reflexión sobre la cuestión social, con la intención de redefinir las políticas sociales y programáticas, con la apuesta de hacer de éstas la responsabilidad prioritaria y la función central del Estado.

Es a partir de estas consideraciones y en tal contexto que se inician en los noventa los cambios en las políticas sociales, que se manifiestan en incrementos del gasto social, en la creación de nuevas instituciones públicas e instrumentos, de nuevas modalidades de gestión, así como con innovaciones programáticas. Estas se resumirán a continuación para someterlas a un análisis crítico, puesto que, no obstante relativas mejorías en varios países, los fenómenos sociales de desigualdad y exclusión que originan y orientan estos cambios en las políticas públicas de los noventa, siguen presentes en toda la región, agravándose en algunos casos o adquiriendo nuevas formas y caras, en muchos otros.

NIVEL Y COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

En la mayor parte de los países latinoamericanos el gasto social creció en los noventa, superando, incluso, los niveles que tenía en la década anterior. Este fenómeno es particularmente notorio en la primera mitad del decenio, sufriendo, posteriormente, una progresiva desaceleración.

Tal como lo señala el informe anual de la CEPAL del 2000-2001 (el más reciente con datos agregados relativos a gasto social), “el gasto social se elevó considerablemente durante la década pasada (...), como consecuencia de la recuperación del crecimiento económico y del aumento de la prioridad otorgada al gasto social. Para el conjunto de los 17 países de la región, el gasto público por habitante entre los bienios 1990/1991 y 1998/1999 se expandió, en promedio, en un 50%, (...) pasando de un promedio de 360 a 540 dólares anuales por habitante”. El ritmo de expansión del gasto social en la región fue mayor durante el primer quinquenio, y menor en el segundo, aunque se mantuvo la tendencia al aumento, lo que se relaciona con la dinámica del crecimiento económico en la región durante los noventa.

De más está señalar que estos datos generales esconden grandes heterogeneidades entre países que, según su comportamiento en materia de recursos, la CEPAL clasifica en tres grupos.²

- Países de alto gasto social (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay).
- Países de gasto social medio (Colombia, México y Venezuela)
- Países de bajo gasto social (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana).

Los criterios de clasificación para integrar cada grupo responden, a su vez, a tres aspectos:

- Volumen del gasto social que se destina a la población.
- Relación que existe entre gasto social total y el producto interno bruto.
- Relación entre el gasto social y el gasto público total.

La expresión de lo anterior se muestra en el Cuadro I:

Cuadro I
NIVELES DE GASTO SOCIAL, SEGÚN GRUPOS DE PAÍSES
1990-1999

		Alto	Medio	Bajo	TOTAL
Gasto Social Per Cápita (US\$)	1990-1991	716	251	58	360
	1998-1999	1055	365	113	540
Gasto Social/PIB (%)	1990-1991	17.5	7.9	5.3	10.4
	1998-1999	19.4	10.9	7.9	13.1
Gasto Social/Gasto Total (%)	1990-1991	52.2	34.5	32.4	41.9
	1998-1999	57.5	43.8	40.7	47.9

Fuente: CEPAL Panorama Social América Latina 2000-2001.

2 Esta clasificación de CEPAL fue realizada en base a los datos del bienio 1996-1997 para los respectivos países. Al considerar los datos más recientes, correspondientes a 1998-1999, los diferentes países mantienen su ubicación dentro de cada grupo.

Asimismo, el examen del comportamiento al interior de cada grupo revela importantes diferencias entre sus respectivos países

Si observamos a los países de mayor gasto social, de los seis que lo componen, Chile y Uruguay son los que más lo han incrementado en los noventa y los que más gastan en sus sectores sociales en proporción al total del gasto público. Sin embargo, en cuanto a la proporción del PIB destinado a gasto social, por contraste, Chile es el país que menos destina de este grupo, como se aprecia en el cuadro 2.

Perú se encuentra en el grupo de los países con menor gasto social. Si observamos a estos ocho países, Bolivia y Perú son los que más han incrementado en los noventa su gasto social (en 205.5 y 178.3 puntos, respectivamente), pero solo Bolivia ha logrado, producto de ello, aumentar significativamente la proporción de su gasto público total destinado a los sectores sociales (56.5), en tanto que Perú solo alcanza un 38.3, por debajo de la media de los países con bajo gasto social. En relación con la proporción del PIB destinado a gasto social, Perú asigna solo un 6.8, cifra cercana a la mitad de la media latinoamericana.

Entre los países de alto gasto social existen diferencias. Mientras Argentina, Uruguay y Brasil tienen un gasto social anual per cápita cercano o superior a los US\$ 1000, los otros tres países, Chile, Panamá hacen un gasto social per cápita que fluctúa entre US\$ 550 y US\$ 750 anuales.

En el grupo de los países de bajo gasto social, mientras Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana ahora cuentan con un gasto social per cápita promedio anual de entre US\$ 100 y US\$ 200, mostrando un avance importante con respecto a la situación de principios de la década (cuando ninguno de ellos superaba los US\$ 100), los otros tres países, El Salvador, Honduras y Nicaragua, siguen manteniéndose bajo los US\$ 100 per cápita anuales de gasto social. Sin embargo, pese a los avances señalados, el nivel de gasto social per

Cuadro 2
NIVEL DE GASTO SOCIAL

Países	Variación Gasto Social per cápita (1990-1999)	Gasto Social/PIB (1998-1999)	Gasto Social/Gasto Público Total (1998-1999)
Argentina	39.3	20.5	63.6
Brasil	28.6	21.0	60.4
Chile	88.0	16.0	66.8
Costa Rica	30.7	16.8	43.1
Panamá	29.2	19.4	38.6
Uruguay	73.3	22.8	72.5
Países Alto Gasto	47.2	19.4	57.5
Colombia	141.1	15.0	35.5
México	55.2	9.1	58.5
Venezuela	-7.1	8.6	37.3
Países Gasto Medio	45.4	10.9	43.8
Bolivia	205.5	16.1	56.5
El Salvador	-5.7	4.3	27.0
Guatemala	105.8	6.2	46.2
Honduras	-5.0	7.4	34.3
Nicaragua	18.8	12.7	37.0
Paraguay	135.7	7.4	46.2
Perú	178.3	6.8	38.3
República Dominicana	110.9	6.6	39.7
Países Bajo Gasto	89.4	8.4	40.7

Fuente: CEPAL Panorama Social América Latina 2000-2001

cápita del Perú continúa muy bajo en relación con la media de América Latina (US\$ 540).

Como se observa en el Cuadro 3, no solo hay durante los noventa un importante crecimiento del gasto social en la región, sino también un cambio en la orientación y destino de éste. Es decir, la composición del gasto social con un notorio énfasis en las inversiones sociales en capital humano, como los gastos en educación y salud, seguidos de un

Cuadro 3
GASTO PER CAPITA EDUCACIÓN Y SALUD
(Grupo países bajo gasto social 1990-1999)

	Educación		Salud	
	per cápita (1999)	variación (% 90-99)	per cápita (1999)	variación (% 90-99)
Argentina	383	69.5	380	40.2
Brasil	187	15.4	163	4.5
Chile	202	132.2	145	207.1
Costa Rica	163	41.7	181	20.7
Panamá	198	58.4	223	36.0
Uruguay	218	67.7	187	21.4
Países Alto Gasto	225	59.9	213	32.5
Colombia	120	90.5	104	352.2
México	167	60.6	93	-21.2
Venezuela	140	8.5	49	-14.0
Países Gasto Medio	142	44.3	82	24.2
Bolivia	62	121.4	34	209.1
El Salvador	52	57.6	29	3.6
Guatemala	40	60.0	22	57.1
Honduras	32	0.0	16	-20.0
Nicaragua	26	18.2	20	0.0
Paraguay	66	200.0	19	216.7
Perú	62	121.4	38	153.3
República Dominicana	57	216.7	31	106.7
Países Bajo Gasto	50	90.9	26	62.0

Fuente: CEPAL Panorama Social América Latina 2000-2001.

gasto tradicionalmente alto, como lo es la seguridad social y, bastante más atrás, la vivienda.

En el área de educación, los países que le destinan mayores recursos en términos absolutos, son los que integran el grupo de gasto social alto. Argentina va a la cabeza, convirtiéndose de lejos en el país con más alto gasto educativo per cápita (US\$ 383). Lo siguen a alguna dis-

tancia Uruguay (US\$ 218) y Chile (US\$ 202), que se ubica en tercer lugar, pero que exhibe, a su vez, el más alto incremento de inversión en educación durante los noventa. Precaria es en cambio la situación del Perú, donde el gasto social per cápita dedicado a educación alcanza apenas los US\$ 62, cifra similar a la de los demás países de bajo gasto social, aunque experimentó una importante alza durante la década del noventa.

En lo que se refiere a la salud, una vez más Argentina ocupa la primera posición por destinar el más alto gasto per cápita anual del continente (US\$ 380), seguido esta vez por Panamá, con US\$ 233. A diferencia de estos países, Perú se ubica como un país con muy bajo gasto per cápita en este rubro, que equivale solo a US\$ 38, aunque dentro del grupo de países de bajo gasto social, dicha cifra es la más alta y experimentó una variación de un 121% desde principios de la década.

Asociado a la orientación cada vez mayor hacia el capital humano, el incremento del gasto social durante los últimos años muestra, asimismo, un creciente progreso, pues tanto la educación (mayor gasto en la enseñanza básica o primaria y en la media o secundaria), como la salud (especialmente por el incremento de la atención primaria) son las áreas de acción social cuya mayor cobertura se destina y es utilizada por los grupos y hogares de menores ingresos de la población.³

También en estas materias, aun si ello es un fenómeno generalizable en la región, el comportamiento varía según grupo de países y entre las naciones al interior de cada grupo. Son los países del grupo

3 Como lo revelan distintos estudios sobre el impacto del gasto social en los países de América Latina; salud (en su componente de atención primaria) y asistencia social ocupan el primer lugar de progresividad del gasto social, seguido en segundo lugar por la educación (en sus componentes de educación primaria y luego secundaria). Por el contrario, la seguridad social tiene un carácter regresivo, así como la educación superior y, casi en términos generales, también los gastos en vivienda.

de gasto social medio y bajo los que destinan proporcionalmente mayores recursos al gasto social progresivo, mientras que los países de alto nivel de gasto social contribuyen, casi en igual medida, a gastos sociales progresivos y a los regresivos (por el peso que en ellos tienen los gastos en seguridad social, especialmente por los reajustes de pensiones y jubilaciones) y, en varios otros, los destinados a vivienda.

Así, si tomamos en cuenta los incrementos del gasto social en América Latina en los noventa, éstos se distribuyen de la siguiente manera: en los países de alto nivel de gasto social, del total de los aumentos, el 57% es atribuible a la seguridad social, seguido por educación (26%) y salud (16%). En los países de gastos sociales medio, en cambio, del total de los aumentos del gasto social en la década del noventa, la educación explica el 38%, la salud el 14% y la seguridad social el 49%. Es en los países de gasto social bajo, entre los que se encuentra Perú, donde ha sido mayor el aumento de la inversión en educación, representando un 47% del aumento total del gasto social, seguido por la seguridad social (33%) y la salud (20%). Todo lo cual se puede apreciar en el Cuadro 4.

Las tendencias descritas (el mayor aumento del gasto social de los noventa respecto del período precedente, así como el esfuerzo por orientar dichos incrementos crecientemente hacia la inversión en capital humano), están determinadas -cuando existe la voluntad política de los respectivos gobiernos para que así ocurra como condición necesaria- por las disponibilidades fiscales. Y éstas tienen como requisito, a su vez, la existencia de estables tasas de crecimiento económico de los países que, en los años recientes, han visto seriamente afectados los ritmos y tasas de crecimiento, hecho que tendrá efectos e impactos en la disponibilidad para el gasto social y en sus requerimientos de expansión futuros.

Esta situación se hace aún más crítica si ponemos en sus reales términos las actuales disponibilidades fiscales de los países de la región y hacemos un análisis comparado internacional.

Cuadro 4
COMPOSICIÓN DE LOS INCREMENTOS DEL GASTO SOCIAL
(1990-1999)

	Porcentaje			
	Total	Educación	Salud	Seguridad Social
Argentina	100	33	23	31
Brasil	100	12	4	90
Costa Rica	100	32	21	46
Chile	100	30	20	40
Panamá	100	50	41	16
Uruguay	100	14	5	79
Promedio países Alto Gasto	100	26	16	57
Colombia	100	26	36	32
México	100	44	-18	64
Promedio países Gasto Medio	100	38	14	49
Guatemala	100	29	14	7
Nicaragua	100	40	0	0
Paraguay	100	57	18	33
Perú	100	27	18	46
Rep. Dominicana	100	56	23	14
Promedio países Gasto Bajo	100	47	20	33

Fuente: CEPAL Panorama Social América Latina 2000-2001

En efecto, destacable como es el esfuerzo realizado a la fecha por todos los países latinoamericanos, especialmente por aquellos que conforman el grupo de mayores gastos sociales, si comparamos su situación con los países del mundo de mejor desempeño en sus políticas sociales, resulta que la participación pública en el desarrollo social de América Latina es, en el mejor de los casos, modesta.

Tal como lo señala otro estudio de la CEPAL,⁴ casi citando textualmente, “el tamaño promedio del sector público en América Latina

4 El citado *El pacto fiscal*.

es moderado, muy inferior al de los países de la OCDE y economías asiáticas. El promedio latinoamericano de ingresos totales del gobierno central fluctúa entre 15% y 17% del PIB. Los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos (sin considerar las contribuciones a la seguridad social) pasaron del 11.8% en 1990 al 13.6% del PIB en 1996 (en los países de la OCDE es del 36%). Desde el punto de vista de su composición, los ingresos tributarios de la OCDE tienen un 65% de tributación directa (especialmente renta personal) y en América Latina fluctúa entre el 20% y el 30% de impuestos directos, con alta evasión, elusión y renuncia fiscal”.

Más adelante, el informe agrega que “la participación promedio del Estado en la economía en América Latina en los noventa ha llegado a ser del orden del 27%, siendo en la OCDE del 36%. La tendencia mundial revela que el gasto público tiende a aumentar junto con el grado de desarrollo, claramente asociado a la seguridad social. De observar la tendencia del gasto en la OCDE y en América Latina se aprecia un mayor peso relativo del componente de transferencias y subsidios asociados a la previsión cuando crece el ingreso por habitante, de modo que junto con crecer el gasto público, crece el gasto social. Aún así, el tamaño del Estado en Latinoamérica es menor al de los países de la OCDE y asiáticos”.

Finalmente, como dato indicativo de lo anterior y según las mismas fuentes de esas fechas, mientras en los países de alto gasto social latinoamericano el promedio del gasto anual es de US\$ 975 per cápita, fluctuando entre US\$ 550 y un poco más de US\$ 1000 per cápita anual, en los países de la OCDE fluctúa entre los US\$ 3500 y los US\$ 7200 per cápita anual.

LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Según define la propia CEPAL, se entiende por institucionalidad social el conjunto de organismos estatales encargados del diseño, la coordinación, la ejecución y el financiamiento de las políticas sociales.

Habitualmente el Estado ha cumplido las siguientes funciones sociales: producción y prestación de servicios, asignación del gasto social, compra y supervisión de servicios privados contratados y, finalmente, establecimiento del marco regulatorio de las políticas sociales. Es respecto de estas funciones que se han iniciado algunas reformas del Estado en América Latina que, incluso en países como Bolivia y Colombia, han significado cambios en sus respectivas constituciones.

Los fundamentos para el inicio y desarrollo de estas reformas del Estado, conducentes a su modernización, han nacido tanto de la necesidad de revisar y repensar las funciones propias del Estado, así como de la búsqueda de mayores niveles de eficiencia y eficacia.

En casi todos los países, las reformas emprendidas abarcan nuevas institucionalidades sociales o, en su defecto, reestructuraciones de las ya existentes; así como ampliaciones de las acciones reguladoras del Estado.

Dentro de las medidas que incluyen tales reformas, es posible identificar algunas tan importantes como: orientar el uso de los recursos públicos hacia la obtención de resultados; aumentar la productividad de los recursos por medio de cambios en la gestión que mejoren la calidad de los servicios y el nivel tecnológico de las instituciones del Estado, reducir el grado de burocratización y simplificar la relación de los usuarios con los servicios públicos. Adicionalmente, se ha comenzado a delegar el ejercicio de algunas funciones al sector privado, en áreas tales como la salud, la educación, la seguridad social. Pero, además, empiezan a provocarse también cambios e innovaciones institucionales y en las modalidades de gestión social.

Inicialmente, y como extensión de los procesos de ajuste de los ochenta, los esfuerzos de innovación institucionales se centran en nuevos instrumentos públicos, los Fondos Sociales que, con distintos nombres según los países, surgen como instrumentos paralelos a las instituciones públicas tradicionales. Estos fondos, destinados a financiar programas y proyectos orientados a los grupos, sectores y áreas más pobres,

expresan una nueva orientación en el diseño de las políticas sociales, así como una crítica, velada o explícita en muchos casos, a las debilidades de gestión, al clientelismo o a las prácticas de corrupción de muchos estados del continente.

Se ensayan, a través de estos fondos de intermediación financiera, metodologías de focalización, mecanismos de descentralización y esfuerzos de participación comunitaria. PRONASOL en México, FIS en Bolivia, Colombia y Guatemala, FOSIS en Chile, FONCODES en Perú, FONVIS en Venezuela, son parte de estas experiencias a lo largo de los noventa.

El balance, tras una década de operación es que, si bien estos fondos constituyen un espacio de innovación programática focalizada y de gestión más ágil y flexible, los limitados recursos con que cuentan, su escasa incidencia y articulación con las políticas sociales regulares de amplia cobertura e impacto (como lo son educación y salud, por ejemplo), así como la vigencia de políticas económicas cuyos efectos inciden en toda la población y no solo en los más pobres, hacen que sus resultados sean limitados, no generalizables territorialmente, de impactos coyunturales, sin progresión ni continuidad temporal.

Se produce, entretanto, una revalorización de los ministerios sociales sectoriales más tradicionales y, asimismo, la década del noventa es el decenio del surgimiento de nuevos ministerios sociales de carácter general o coordinadores, en gran parte de los países de América Latina. De modo que los ministerios sectoriales, tales como Educación, Salud y Vivienda, comienzan a concentrar mayores recursos que en el período previo y a ser exigidos como instituciones claves en los procesos de reforma del Estado.

Por otro lado, surgen innovaciones institucionales en la mayor parte de la región consistentes en la creación, en el Poder Ejecutivo, de entidades a cargo de las políticas sociales, de muy diversa expresión, y que nacen para responder, tanto a los desafíos de eficiencia y eficacia, como a los de equidad.

En el caso boliviano es una instancia supraministerial que, con el nombre de Ministerio de Desarrollo Humano, articula distintas instituciones sectoriales, convirtiéndose en una entidad rectora. En Argentina (como se verá con mayor detalle en la sección siguiente),⁵ México y Paraguay se crea una repartición ministerial especializada bajo el nombre de Secretaría de Desarrollo Social. En países como Chile (que veremos con mayor detalle en la siguiente sección) y Guatemala, esta función es parte del llamado Ministerio de Planificación. En algunos países, las políticas sociales recaen como responsabilidad en instituciones autónomas, como es el caso del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) de Costa Rica y, en Colombia, en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Otros países de la región no cuentan con alguna institución rectora en políticas sociales, funciones que son asumidas por otras estructuras institucionales. Es el caso de Venezuela en que los esfuerzos se han centrado en el Ministerio de la Familia. En Uruguay, en cambio, las políticas sociales se dispersan sectorialmente, si bien se cuenta con un Programa de Inversión Social (PRIS) y de Fortalecimiento del Área Social que, respectivamente, se encargan de planificar y evaluar, en el primer caso, y de reforzar los esfuerzos del sector público hacia los grupos vulnerables, en el segundo.

Estos ministerios responsables de las políticas sociales tienen pesos variables en los distintos países, dependiendo de su influencia política, es decir, de su gravitación en los respectivos gabinetes. Pero, más que eso, de las disponibilidades propias de recursos o de su influencia en las disponibilidades de financiamiento de terceros, por lo que, en ausencia o progresiva pérdida de tales atribuciones, estos portafolios pierden su importancia inicial y son marginalizados en su influencia por el peso es-

5 Esta entidad sufre una transformación en el 2000 con el reciente gobierno del presidente De la Rúa, pasando a adquirir el rango de Ministerio con nuevas áreas, pero sin que hasta el momento se introduzcan modificaciones claras respecto de las funciones previas.

pecífico de los ministerios sectoriales, pero especialmente por los correspondientes ministerios de hacienda que son los que, en definitiva, deciden sobre la magnitud y destino del gasto en todos los países.

En vista de estas situaciones, y como una forma de contrarrestar la ineficacia que supone la acción sectorializada de los distintos ministerios tradicionales, se prueban diversas formas de coordinación, que van desde reformas a la institucionalidad, hasta innovaciones en la gestión social.

Entre las reformas institucionales que buscan mejorar las coordinaciones destacan los procesos de descentralización que se producen generalizadamente en Latinoamérica, así como la experiencia de concentración en un solo mando de diversos ministerios afines, como es el caso del ya señalado supra o macro Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia.

La otra fórmula probada, más extendida como experiencia, es aquella en que, sin alterar la institucionalidad vigente y sin reformas institucionales, se crean coordinaciones interministeriales, con diferentes formatos y denominaciones según los países. Tal es el caso del Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de Perú, o la Comisión Intersectorial de Desarrollo Social de México, así como el Consejo Federal de Desarrollo (COFEDES) en Argentina, y el Comité Interministerial Social (CIS) en Chile, que luego pasó a ser Comité Social de Ministros, como veremos en la sección siguiente.

Si bien no existe una evaluación rigurosa de estas experiencias institucionales por el escaso tiempo transcurrido, un balance superficial parece arrojar un saldo de limitaciones, puesto que todas las iniciativas ensayadas, sean o no con reformas institucionales, no logran romper el peso decisorio de los ministerios que manejan mayores recursos propios, ni menos aún generar un contrapeso social gubernamental equivalente a la autoridad económica que, en definitiva, por el resorte presupuestario, sigue definiendo en la práctica real de todos los países, las prioridades y orientaciones de las políticas sociales.

Los cambios institucionales descritos, si bien no consiguen revertir la situación de marginalidad en la que se encuentra la toma de decisiones en políticas sociales y la supeditación de éstas a las decisiones de política económica, sí logran avances interesantes en materia de gestión, modernización y profesionalización de las funciones de los sectores sociales.

Se producen, en general, cambios programáticos que se extienden como experiencias en América Latina (innovaciones con programas especiales acompañando los tradicionales, especialmente en las áreas de la educación, salud primaria, capacitación, de alivio y superación de la pobreza, así como programas especiales para grupos prioritarios y vulnerables) que estandarizan ciertas acciones a lo largo del continente, permitiendo el intercambio y aprendizaje de experiencias entre países.

Asimismo, ocurren mejoras en la gestión social de los programas sobre la base de incorporar mayores capacidades técnicas en su diseño, ejecución y seguimiento, así como el uso de perfeccionados sistemas de información que permiten mayores precisiones sobre las poblaciones y los problemas a ser resueltos, tanto a niveles sociales como territoriales.

Si bien no es todavía una práctica extendida, las labores de información social, monitoreo, seguimiento, evaluación ex ante y de resultados, empiezan a prosperar como condición de los rediseños de las políticas sociales vigentes, acompañando los más importantes cambios programáticos que apuntan, crecientemente, a la priorización de programas especializados. Hay pues, un avance significativo en las condiciones que pueden apoyar la mayor eficiencia y eficacia de los programas sociales y del gasto social.

Ahora bien, veamos cómo se expresa este panorama latinoamericano en la experiencia de dos países que asumieron cambios en su institucionalidad social a lo largo de los noventa, como son Chile y Argentina. Hemos escogido analizar estas dos experiencias porque, si

bien no son generalizables para la región, expresan los avances y limitaciones de las políticas sociales en dos naciones que están entre los de mayor gasto social en Latinoamérica, participan de los países con mejores resultados sociales según el índice de desarrollo humano del PNUD, aunque experimentan desigualdades sociales y territoriales considerables. Además, han intentado innovaciones importantes en sus políticas sociales, tanto en el aspecto programático y de gestión, como institucional.

Sus realidades contrastadas pueden ser de utilidad desde el punto de vista de las lecciones a extraer, como es el hecho de que Chile tiene un Estado unitario con gran peso del gobierno central en las políticas sociales y Argentina, por contraste, uno federal, en que las provincias (los niveles subnacionales) son las mayores responsables de las políticas sociales. Asimismo, interesante puede ser el análisis comparado, dado que Argentina vivió el costo social, en la década de los noventa, de un crecimiento económico con altos niveles de desempleo. En cambio Chile, recién ahora, en el año 2000, empieza a vivir dicho fenómeno, habiendo sido la década del noventa una etapa en la que creció sostenidamente con generación de empleo, situación que se revierte a partir de la crisis asiática.

EL CASO DE CHILE

De la situación descrita en el capítulo anterior para América Latina, no escapa la experiencia chilena. Acompañando la expansión del gasto social de los noventa, se producen modificaciones en la institucionalidad social pública, en el nivel central y en regiones: Creación de un ministerio y nuevos servicios, instalación de los gobiernos regionales con ampliación de sus facultades y recursos, modificaciones en los roles sociales de los municipios, instancias de coordinaciones gubernamentales y nuevos espacios institucionalizados de participación, son parte de los cambios que, si bien con lentitud y limitaciones, empiezan a operar en las políticas sociales, junto con innovaciones programáticas y en la gestión social de los programas.

1. *La institucionalidad social chilena*

Entre las primeras medidas de reforma institucional adoptadas por la administración Alwyn, está la creación -a partir de la antigua Oficina de Planificación- del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), en conjunto con varios Servicios dependientes de esa cartera: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM),⁶ el Instituto Nacional de la Juventud (actualmente denominado INJUV), la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CONADI) y el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS).

Iniciativas institucionales que respondieron a la priorización programática que la Concertación le asignó a la resolución de la deuda social heredada del período de la dictadura, reconociendo, junto con la urgencia de enfrentar la situación de pobreza, la especificidad de distintas formas de discriminación, marginalidad y vulnerabilidad de grupos sociales cuya exclusión no tiene, necesaria o exclusivamente, causas económicas.

Estos grupos sociales prioritarios, pobres urbanos y rurales, mujeres, infancia, juventud y tercera edad⁷, indígenas y discapacitados, constituyen un eje articulador de acciones institucionales y de programas sociales nuevos que se desarrollan a lo largo de los gobiernos de la Concertación.

Con un mandato que incluye, entre sus múltiples funciones, la de ser una entidad responsable de la priorización y coordinación de las

6 Que tiene una situación especial, porque a pesar de ser un Servicio, el hecho de que su Directora tenga rango de Ministra Directora, le ha otorgado gran autonomía y peso político propio diferente a los restantes servicios dependientes de MIDEPLAN.

7 Tanto para los niños como para la tercera edad no se crean nuevas instituciones, pues se estimó que las existentes permitían afrontar las políticas hacia ellos y que lo que se requería era una mayor coordinación. Posteriormente, a mediados del gobierno de Frei, para efectos de coordinación especializada se institucionalizó una Comisión del Adulto Mayor, dependiente de la esposa del Presidente, instancia que ha permanecido en el tercer gobierno de la Concertación.

políticas sociales, MIDEPLAN es una institución híbrida que se asimila, en parte, a los ministerios de Desarrollo Social de algunos países y a ciertos ministerios de la Presidencia de otros, pero sin la fuerza política e institucional que varios de ellos tienen en donde cuentan con importantes partidas presupuestarias propias, programas de ejecución nacionales e inversiones sociales asignadas directamente a estas Carteras, especialmente en materia de infraestructura social.

La evidencia de que las decisiones y la coordinación de las políticas sociales tenían dificultades para ser implementadas desde MIDEPLAN, dado el peso histórico de los ministerios sectoriales (como Salud, Educación, Vivienda y Trabajo), sus autonomías presupuestarias y programáticas, así como por la incidencia del Ministerio de Hacienda por la vía de la asignación presupuestaria en las decisiones de prioridad social gubernamentales, sumada a la propia debilidad de esta Cartera, llevó a inicios de 1994 con la administración de Frei, a la creación de una entidad interministerial para estos propósitos.

Entre 1994 y 1996 funciona el denominado Comité Interministerial Social (CIS) que, presidido por el propio Presidente de la República, y coordinado por el ministro de MIDEPLAN. Integra a doce ministerios, con el mandato de priorizar y coordinar las políticas sociales y, en particular, el Programa Nacional de Superación de la Pobreza, una de las prioridades establecidas en las bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación y asumida por el presidente Frei al inicio de su mandato.

En cierta medida, se intenta dar forma a una autoridad social que pueda hacer de contrapeso en las decisiones de la autoridad económica. Sin embargo, este esfuerzo, aún con un Comité encabezado por el propio Presidente, no prospera y el CIS se convierte en una instancia básicamente de coordinación de algunas iniciativas y esfuerzos que siguen teniendo asiento en cada una de las instituciones integrantes, con restringidas capacidades decisorias en aspectos sustantivos.

La expresión de este hecho se formaliza a finales de 1996, al cambiar el ministro de Planificación, con la reformulación del CIS y de sus

funciones, creándose el Comité Social de Ministros que deja de tener en su conducción al Presidente de la República, reduce el número de ministerios integrantes y, expresamente se asume como una instancia de información compartida y coordinación para la ejecución. Un nuevo cambio de ministro de la Cartera de Planificación en 1998, que fungía además como coordinador del Comité Social de Ministros produce, no solo una inactivación de esta instancia coordinadora social, sino que, además, el anuncio presidencial de eliminación de MIDEPLAN.

No obstante el anuncio formulado en 1998, el Ministerio de Planificación sigue en funciones en el tercer gobierno de la Concertación, pero ha desaparecido desde entonces la institucionalidad coordinadora del gabinete social. Tampoco MIDEPLAN desempeña en la actualidad ese rol y ha perdido otras de sus potenciales funciones de rectoría en las políticas sociales (responsabilidad del sistema nacional de evaluación que está concentrado en el ministerio de Hacienda), puesto que desde el anuncio presidencial de Frei de supresión, perdió peso e importancia en el ámbito de las decisiones sustantivas de políticas sociales.

Los avances obtenidos en materia de institucionalidad social en el nivel central son, en todo caso, mayores que los que se alcanzan en los niveles descentralizados. El proceso general de descentralización del país iniciado en el período de Alwyn y proseguido en las siguientes administraciones, ha sido lento, con resultados insuficientes en la transferencia de programas, recursos e inversiones sociales.

Los gobiernos regionales, siendo la base institucional en la que podrán prosperar iniciativas sociales descentralizadas más autónomas requieren, además de ir perfeccionando sus instituciones, competencias y capacidades técnicas, de la disponibilidad de recursos suficientes para abordar las tareas sociales prioritarias de cada región. Y en esas materias existe todavía un importante rezago, siendo el nivel central el que mayormente decide y administra los fondos.

Finalmente, en lo que respecta a la participación, si bien se han tomado algunas iniciativas tendientes a institucionalizar procesos de

ese tipo, lo cierto es que ello sigue siendo un notorio déficit. El más visible de estos esfuerzos fue la formación en mayo de 1994 del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, entidad creada por un decreto presidencial con la presencia de personalidades expresivas de los distintos ámbitos de actividad de la sociedad civil, con el objetivo de complementar la iniciativa pública en materia social y de equidad. Pero fue perdiendo importancia, hasta terminar por institucionalizarse como una de los tantos organismos no gubernamentales (se constituyó en una Fundación), sin mayor relación con el Estado. Perdió así su rol de contraparte de la acción social pública.

Por otra parte, el llamado tercer sector, carece de espacios de interlocución con el mundo gubernamental y de respaldos normativos y jurídicos que permitan su desarrollo institucional y su activa participación en la realización de acciones sociales complementarias a la ejecución estatal.

Recientemente, con el gobierno de Lagos, se creó el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, entidad transitoria integrada por 28 personalidades representativas de las distintas formas de organización de la sociedad civil, con el mandato presidencial de entregar una propuesta que permita fortalecer la participación de la sociedad civil y de sus organizaciones en materias públicas, incluidas, por cierto, las sociales.

2. Cambios programáticos y de gestión en la experiencia chilena

Los cambios en la institucionalidad social y la creación de nuevos servicios significaron modificaciones en los diseños programáticos y en la gestión social a partir de 1990.

Programas tradicionales y nuevos

Fruto del impulso en las innovaciones programáticas de los últimos años, más de las dos terceras partes del total de los programas sociales

públicos en ejercicio son nuevos, es decir, programas que tienen su origen a partir de 1990.

PROGRAMAS SOCIALES ANTIGUOS Y NUEVOS

Tipo Programas	Cantidad (%)
Antiguos (anteriores a 1990)	27.0
Nuevos (a partir de 1990)	72.0
TOTAL	100.0

Fuente: Secretaría Ejecutiva. CIS.

Del análisis comparado de los programas sociales nuevos con los antiguos, surge la constatación de que los más recientes tienen un conjunto de rasgos característicos comunes que alteran la forma en que se ejecutaban las políticas sociales con anterioridad a los noventa y que permite establecer un contraste entre programas sociales tradicionales y los no tradicionales (los de reciente creación). Estos últimos son depositarios de una nueva orientación en las políticas sociales que recoge concepciones que empiezan a generalizarse en las prácticas gubernamentales de otros países de la región.

Focalización social y universalidad

Desde el punto de vista de su destino, los programas sociales nuevos tienden a abandonar la universalidad, y focalizan como sus usuarios o beneficiarios a ciertos grupos sociales y, dentro de éstos, a ciertos sujetos, individuales u organizados, con determinadas características, las más de las veces (aunque no siempre exclusivamente) económicas. A modo de ejemplo citaremos el programa de mujeres jefas de hogar, que se orienta a mujeres de escasos recursos, pero que además tengan la responsabilidad de la jefatura económica de sus hogares; el programa de microempresa, destinado a unidades de cierto tamaño físico y volumen de operaciones; el programa de capacitación laboral de jóvenes

que tiene dos vertientes, una, destinada a jóvenes de escasos recursos, desertores de la enseñanza media y cesantes, y otra que, además, incluye el criterio de riesgo social.

Más de dos terceras partes de los programas sociales en ejecución están focalizados y, en su mayoría se ejecutan a partir de los noventa. Los programas universales, todos de antigua data son, por consiguiente, los menos.

FOCALIZACIÓN SOCIAL Y UNIVERSALIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Tipo Programas	Universales (%)	Focalizados (%)
Antiguos	79.0	0.0
Nuevos	21.0	100.
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Secretaría Ejecutiva. CIS.

Focalización territorial

A partir de 1994 se intentó avanzar, junto con la focalización social, en la focalización territorial de los programas hacia las comunas de mayor pobreza relativa, pero todavía los resultados son limitados.

En 1996 (fecha para la que existe registro de esta situación), solo un tercio de todos los programas sociales contaba con criterios de focalización territorial al asignarse los recursos y diseñar su ejecución. En la mayor parte de los casos, por el contrario, la localización territorial de los programas e inversiones sociales es resultado de las capacidades de los municipios para captar y gestionar programas sociales y proyectos, lo que significa que aquellos que cuentan con mayores habilidades técnicas y dotación de profesionales tienen mayores posibilidades de orientar la ejecución de los programas en sus respectivas comunas.

Para revertir esta discriminación que afecta a las comunas más débiles, desde 1994 el gobierno instauró un programa especial de fortaleci-

miento municipal con el propósito de generar mayores capacidades programáticas y de gestión en las municipalidades. Pero todavía no existe una evaluación que permita conocer si el resultado de este esfuerzo permitió una mayor focalización territorial de los programas sociales.

Integralidad de los programas sociales

Desde el punto de vista de sus contenidos, los programas nuevos tienden a diferir de los tradicionales, que son altamente sectoriales, estimulando acciones coordinadas, intersectoriales, en que se combinan y complementan esfuerzos sociales diversos, concertando a diversas instituciones. Representativos son, por un lado, el programa de mujeres jefas de hogar, en el que se incentivan prestaciones de salud, apoyos en materia de vivienda, atención preescolar y capacitación laboral. De posterior aparición y más ambicioso es el Programa Chile Barrio que, junto con el esfuerzo de erradicación de los campamentos y regularización habitacional, contempla prestaciones sociales, capacitación laboral y en emprendimiento económico.

Ejecutores no gubernamentales

Desde el punto de vista de su operación, los programas sociales nuevos son, en general de ejecución no gubernamental, sea que se responsabilicen los municipios (como es el caso del programa de mujeres jefas de hogar), organismos y entidades privadas (como es el caso del programa de microempresas y el de capacitación laboral de jóvenes), u organizaciones sociales (programas concursables del FOSIS).

Participación social

También desde el punto de vista operativo estos programas han intentado introducir elementos participativos, incorporando a los usuarios o beneficiarios en alguna fase o aspecto de la ejecución programática, sea en el diseño, el financiamiento o la ejecución de los programas en cuestión.

De todas estas alternativas en materia de participación, la dominante es la contribución en el financiamiento, bajo la modalidad de cofinanciamiento o copago, en que el programa se ejecuta con aportes públicos y privados otorgados estos últimos por los beneficiarios, individuales o grupales, o a través de aportes de terceros. Los programas sociales que destacan en este sentido, son: el programa de pavimentación participativa, el de microempresas y, en general, todos los concursables, puesto que la elegibilidad de proyectos premia la contribución de los aportes propios de quienes concursan al financiamiento de sus proyectos.

Débil peso presupuestario de los programas sociales nuevos

No obstante los cambios de los años noventa y el dominio cuantitativo de estas nuevas orientaciones programáticas de las políticas sociales, el peso e influencia real de éstas tiene un significado e impacto limitado.

En efecto, si bien más de dos terceras partes de los programas sociales tienen características innovadoras en cuanto a la especialización de sus destinatarios, la búsqueda de integralidad de la acción social, de la máxima descentralización a niveles comunales y de participación social activa, estos programas solo representan aproximadamente un tercio del gasto social (según información disponible a 1996). Ese mismo año, los programas más tradicionales, por el carácter universal de las prestaciones y su mayor cobertura, concentraban dos terceras partes del presupuesto social ejecutado.

PESO PRESUPUESTARIO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Tipo Programas	Cantidad (%)	Presupuesto (%)
Antiguos	27.0	69.0
Nuevos	72.0	31.0
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Secretaría Ejecutiva. CIS.

Difusión de las innovaciones programáticas

Puesto que los recursos actualmente disponibles se destinan a satisfacer las demandas sociales mayoritarias de la población y no solo focalizadas hacia los más pobres o vulnerables, más que plantearse mayores énfasis en los esfuerzos de reasignaciones presupuestarias que le den mayor peso financiero a los programas sociales nuevos, cabría buscar cambios en las orientaciones y criterios programáticas de los programas antiguos y tradicionales del sector público, incorporando elementos innovadores en su diseño, financiamiento y ejecución.

Este esfuerzo de innovar los programas sociales tradicionales masivos o universales, ya se inició en algunos de los programas educacionales, de vivienda y laborales, como fue la incorporación en el sistema escolar tradicional de las experiencias de lo que fue el Programa de las 900 escuelas y de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en la enseñanza básica y su posterior extensión a la enseñanza media (MECE Básica y Media); la masificación del programa de pavimentación participativa; y el traspaso al SENCE y consolidación de los programas de formación y capacitación laboral de jóvenes.

Evaluación de programas sociales

Reiterando lo que se señalaba en el capítulo anterior, como parte de una preocupación por analizar más sustantivamente el sentido, orientación e impacto de los programas sociales en curso, se ha iniciado un proceso de evaluación de programas sociales, cuyos resultados deberían orientar las decisiones de financiamiento, así como la continuidad o cambio a los que deben ser sometidos en su futura implementación.

A partir de un compromiso suscrito por el gobierno con el Parlamento, bajo la responsabilidad en su ejecución de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en 1997 se inició la evaluación de los primeros 20 programas, hasta completar 80 programas evaluados en 1999. La mayoría de éstos son de corte social. Los resultados deben

ser presentados a los parlamentarios con anterioridad al trámite anual del proyecto de ley de presupuesto. No obstante este notable esfuerzo, en la práctica, este proceso no ha cumplido el papel que debiera, de servir de guía y orientación para la reformulación y rediseño programático por parte de las autoridades de gobierno, así como para propiciar un mejor debate en el Parlamento sobre las asignaciones presupuestarias, siendo este nuevo sistema de evaluación una herramienta claramente subutilizada.

TERCERA PARTE
LOS PRINCIPALES RETOS PARA LA
POLÍTICA SOCIAL PERUANA:
GENERACIÓN DE EMPLEO Y
SUPERACIÓN DE LA POBREZA

I. POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL PERÚ

Dr. Norberto García

Red de Empleo CIES - Investigador del IEP

I. INTRODUCCIÓN

La Red de Políticas de Empleo del CIES está constituida por la Pontificia Universidad Católica, la Universidad Nacional de Ingeniería, el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Fue concebida no solo como una institución académica, sino como una entidad que realice aportes en políticas de empleo. En ese ámbito, en el pasado reciente, distintos integrantes de la red han colaborado en consultorías con el FONCODES, el INEI y el Ministerio de Trabajo.

En diversos países de América Latina — y también en el Perú — el tema del empleo se encuentra en el centro del debate político y público. Es una demanda social concreta percibida intensamente por las personas, y que ejerce mucha presión sobre las administraciones políticas, mayor inclusive que la registrada en el pasado por la estabilización de precios. Recordemos que la variación mensual en el IPC se fue transformando en un hecho de trascendencia política. El empleo es importante para el país en la medida que es el principal determinante del nivel de vida de la población. Asimismo, cumple un rol fundamental de integración social, porque incorpora al individuo a la sociedad

2. EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN EL PERÚ

El principal problema del empleo en el Perú se relaciona con la alta proporción de ocupaciones de baja productividad sobre el total, tanto en el área rural como en la urbana. Más de un 50% de la PEA

trabaja en ocupaciones de muy baja productividad e ingresos, lo que repercute en menores remuneraciones familiares y contribuye a explicar la pobreza.

La situación se complica más aún en la medida que se espera un crecimiento anual de 3.5% para la PEA urbana. Dada esta realidad es necesario crear anualmente aproximadamente 400,000 empleos de calidad y productividad aceptables, solo para absorber el crecimiento de la oferta laboral. Esto constituye una presión de la oferta laboral inédita en otras experiencias exitosas de crecimiento y modernización, dentro y fuera de Latinoamérica.

Asimismo, el desempleo abierto ha oscilado en los últimos años entre 8% y 9.5%. Si bien estas cifras no difieren demasiado de las de otros países de la región, la duración del desempleo en el Perú ha ido creciendo significativamente en los últimos cinco años, sobre todo para las personas maduras.

Para aliviar esta situación se requiere mejorar la productividad “in situ”, es decir, en los mismos centros de trabajo, así como el traslado de una proporción de la oferta laboral a empleos de mayor calidad y productividad. Esto último requiere de un gran esfuerzo de inversión, en comparación con otras experiencias históricas, porque es necesario trasladar población ocupada en líneas de muy baja intensidad de capital físico y humano, hacia actividades modernas sumamente demandantes de capital físico y alta calificación tanto en la producción como en infraestructura productiva y social.

3. POLÍTICAS PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD EN SEGMENTOS REZAGADOS

Entre las principales políticas que contribuyen a elevar la productividad en segmentos rezagados analizadas por la Red de Empleo se encuentran la capacitación laboral, los servicios no financieros hacia las PYMES y la asistencia técnica a la agricultura de la Costa.

Dentro de la capacitación laboral destacan la importancia de la educación básica y la capacitación en labores específicas. Existe en la actualidad una oferta de servicios de capacitación agrupada en diversas entidades y programas como SENATI, CENFOTUR, SENCICO, INIC-TEL, entre otros. Sin embargo, son muy demandados y de cobertura limitada, por lo que se presentan poco accesibles a los sectores más pobres. Esta oferta incluye también un gran número de instituciones que prestan servicios de muy diferente nivel, calidad y pertinencia.

La propuesta es dar los pasos para configurar un mercado de servicios de capacitación con énfasis en el acceso al entrenamiento en la empresa. Se debería incluir procesos de ampliación de la información, de evaluación de la calidad, pertinencia y certificación de las unidades prestatarias de servicios de capacitación por parte de las entidades ya existentes, la definición de un sistema de financiamiento, la concreción de un fondo de apoyo y el establecimiento de procedimientos para ampliar la capacitación en la empresa. No existe entonces la necesidad de crear nuevas entidades gubernamentales ni ministeriales, y es factible hacerlo gradualmente, otorgando roles rectores en el sistema a las principales organizaciones privadas y públicas ya existentes.

En la actualidad, en el sector público se destaca el rol del programa PROJOVEN, dedicado a la capacitación de jóvenes procedentes de hogares pobres, cuya cobertura convendría expandir y reforzar en la medida que existan recursos. La experiencia ha sido muy positiva y las evaluaciones así lo señalan.

En el tema de servicios no financieros para PYMES, el acceso a apoyo en información de mercados, capacitación técnica y gerencial, así como la asesoría y consultorías, tienen un impacto positivo sobre la productividad y el desempeño del sector. El principal desafío en este campo es organizar la oferta y estimular la demanda por estos servicios, e ir generando gradualmente un mercado de servicios para las PYMES. Los subsidios para estos servicios podrían ser otorgados a manera de bonos que cubran solo una parte del costo del servicio. Los mencionados subsidios estarían vigentes solo en la fase inicial del proceso, mientras los merca-

dos vayan configurándose. Es relevante destacar que el Ministerio de Trabajo y Promoción Social ha iniciado recientemente la implementación de programas de apoyo a la pequeña empresa.

Existen actualmente algunas restricciones que impiden el desarrollo de la agricultura en el sector rural. Entre las principales encontramos la falta de titulación de tierras, un régimen de aguas que no establece reglas claras de acceso y una reducida disponibilidad de recursos de inversión y cambio tecnológico. Sin embargo, inclusive dentro de la agricultura costeña se encuentran problemas de capacitación que bloquean el aumento de la productividad, como la falta de capacidad de gestión gerencial y el escaso nivel de capacitación técnica. En ese sentido se destacan dos aspectos esenciales: la ampliación y mejoramiento de la educación básica y el fomento de un mercado de proveedores calificados de servicios de asistencia técnica y asesoría, con incentivos (bonos) para los demandantes. Respecto a educación básica, el principal problema es el mejoramiento de la calidad de los docentes y el acceso de los niños. En lo que respecta a la formación de un mercado de consultorías, se destaca la prioridad en capacitación para gestión, la conveniencia de inducir a la asociación para acceder a servicios y la necesidad de establecer un sistema de información para los agricultores, sobre las prestaciones disponibles. Es útil también tener en cuenta que los campesinos se interesan más sobre los servicios de asistencia técnica cuando ésta se encuentra vinculada al acceso al crédito, lo que también sugiere una vía de incidencia.

Es importante el accionar de un instrumento para generar empleos temporales. La Red de Empleo elaboró una propuesta para reorientar FONCODES hacia la generación de puestos de trabajo para los pobres. Así, el planteamiento sugería concentrar el esfuerzo hacia proyectos en áreas rurales, que fueran más intensivos en mano de obra local y que produjeran obras para los más necesitados.

Esa propuesta contemplaba:

- Un esfuerzo en el mantenimiento y construcción de infraestructura productiva y social básica.

- La focalización de la contratación en los más pobres.
- La atención a obras generadoras de empleo, tales como rehabilitación de tierras, sistemas de desagüe, riego y agua potable, mantenimiento de infraestructura, como caminos, escuelas, centros de salud, etc.
- La participación de la comunidad en el ámbito local en la ejecución de las obras.

Es necesario destacar que estos criterios generan un efecto doble. Por un lado, se contribuye a la generación de empleo directo e indirecto en la fase de construcción de la obra, aumentando así la creación de puestos de trabajo temporales. Por otra parte, se construyen obras que benefician a los más pobres.

Conviene agregar que en la actualidad no solo FONCODES, sino también el Ministerio de Trabajo y Promoción Social y otras instituciones y ministerios están impulsando programas de obras públicas menores para la creación de empleos.

4. EL AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD EN BIENES TRANSABLES COMO VÍA PARA LA CREACIÓN DE EMPLEOS

El aumento de la productividad en ocupaciones preexistentes y el esfuerzo de creación de empleo temporal son una cara del problema. El otro aspecto es la necesidad de acelerar la creación de empleos de calidad. Para ello existe consenso en la necesidad de alcanzar y mantener tasas elevadas de crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Esto implica que el Estado genere las condiciones para fomentar el crecimiento rápido de la inversión privada y de las exportaciones. Es de vital importancia el crecimiento sostenido de los segmentos modernos de la economía peruana, dado que absorben la mano de obra y además generan un efecto de arrastre sobre los sectores menos estructurados del mercado laboral. Estos últimos, constituidos en su mayoría por pequeñas y microempresas, no son segmentos aislados: el aumento de la demanda por sus productos y servicios –generado por

el crecimiento de los segmentos transables– es un requisito vital para ampliar la productividad.

Para el crecimiento de la inversión privada es indispensable generar confianza a partir de la seguridad jurídica y de equilibrios macroeconómicos sostenidos a lo largo del tiempo. Pero también se requiere de progresos en la competitividad en un sentido amplio. En particular, Perú es uno de los países que requiere rápidos esfuerzos para avanzar en ese ámbito. Luego, el crecimiento sostenido de la inversión privada, de la economía y del empleo de calidad, requieren de mejoras en la competitividad.

La mejora en la competitividad se desarrolla dentro de una esfera que abarca muy diversos temas, que comprenden desde la infraestructura portuaria, camino y, comunicaciones, hasta la generación de conductas sociales proclives al aumento en productividad. Es en este último aspecto en el que la Red de Empleo ha centrado su atención.

Existen dos características del mercado laboral peruano que vale la pena resaltar. La primera es que en el año 2000, el 79% de los trabajadores asalariados privados no contaban con un contrato estable. En dicho año, el 32% tenía un contrato laboral flexible y un 47% no tenía contrato alguno. Esta información muestra que el mercado laboral se ha flexibilizado considerablemente en los últimos años. Sin embargo, una excesiva flexibilidad puede actuar negativamente, dado que sin una mínima proporción de empleo estable es difícil esperar que las empresas inviertan en capacitación. Esto afecta negativamente la productividad y hace más difícil inducir estrategias deliberadas para su aumento a nivel microeconómico. Las empresas no invierten en capacitación si el tiempo de maduración de esa inversión es muy superior al plazo contractual inducido por la institucionalidad del mercado laboral. Prefieren “jalar” trabajadores de otras empresas temporalmente, antes que invertir en capacitación.

La segunda característica tiene que ver con el costo laboral por hora-peruano, comparado con el de otros países. Así, el costo laboral

en la industria manufacturera en Estados Unidos es de US\$ 20/hora, en Japón, de US\$ 21/hora, en Alemania, de US\$ 28/hora. En los países asiáticos fluctúa entre US\$ 6 y 8/hora. En el caso del Perú es de solo US\$ 2/hora, uno de los más bajos de Latinoamérica. Estas cifras, aisladas, parecerían sugerir que el Perú es el más competitivo de la muestra, cuando la realidad es totalmente opuesta. El verdadero indicador de la competitividad es el “costo laboral por unidad producida”, determinado por el cociente entre el costo laboral por hora y la productividad aparente. En la experiencia peruana, la baja productividad neutraliza el efecto del exiguo costo laboral por hora.

Existen varias vías para mejorar la competitividad: disminuir los costos laborales por hora, incrementar la productividad aparente o una combinación exitosa de ambas.

En los años 90, la visión predominante fue la mejora de la competitividad por rebaja de costos. La misma descansó esencialmente en la reducción de los costos y sobrecostos laborales por hora. Hacia el futuro, dados los límites que se enfrentan para continuar por la senda de reducciones de costos laborales y el escaso margen para una devaluación real, el mayor esfuerzo deberá concentrarse en el aumento sistemático de la productividad de todos los factores, particularmente del trabajo, para a través de ello lograr reducciones de costos unitarios y mejoras de competitividad. Desde esta perspectiva, uno de los aspectos fundamentales es cómo inducir ajustes en el funcionamiento de los mercados de trabajo, particularmente en el segmento transable, vía aumento de la productividad. De hecho, el incremento de la productividad pasa a ser, bajo esta óptica, uno de los principales nexos entre el mercado laboral y la política macroeconómica, dada su contribución a la competitividad.

El aumento sostenido de la productividad es particularmente importante en los sectores transables –de producción exportable y competitiva con importaciones–. En la práctica, es aquí donde debería concentrarse la atención. Es relevante visualizar los aumentos de la competitividad en sectores transables, no solo por el lado de los costos unitarios de los insumos, sino a través de la reducción de los coeficien-

tes de requerimientos de los mismos –aumentos de la productividad de todos los recursos–.

Un crecimiento sostenido de la productividad en bienes transables contribuye decisivamente a elevar la rentabilidad de la inversión. Mejora su rentabilidad en la medida que el costo de los diferentes recursos crezca menos que la productividad respectiva. En este sentido, el aumento de la productividad en transables, sostenido a lo largo del tiempo, tiene un efecto similar al de una devaluación real gradual a mediano plazo. Es un efecto expansivo sobre decisiones de inversión en el sector transable.

5. SUGERENCIAS DE POLÍTICAS LABORALES PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO

Los aumentos de productividad, particularmente en bienes transables, contribuirán a mejorar la competitividad y a acelerar un proceso sostenido de inversión y crecimiento económico, con efecto sobre la creación de nuevos empleos. No obstante, para que los aumentos de la productividad sean compatibles con el incremento del empleo, es imprescindible que el producto agregado crezca mucho más rápido que la productividad agregada. En esa medida, un componente vital es el institucional: desarrollar múltiples esfuerzos conjuntos entre el sector público y el privado para ampliar y diversificar mercados externos. El éxito en este ámbito reducirá la restricción externa y hará viables mayores tasas de crecimiento, tanto en transables como en los restantes sectores de actividad, y con ello, un significativo crecimiento del empleo a nivel agregado.

El funcionamiento de los mercados en una economía abierta tenderá a requerir aumentos de productividad. Sin embargo, ello demandará plazos considerables y si se desea acortarlos, es necesario generar contextos favorables. Entre las acciones que tanto el sector público y privado, así como la sociedad civil pueden tomar para generar un contexto sincrónico a los aumentos sostenidos de la productividad, se

encuentran aquellas que hacen énfasis en la difusión de conductas sociales en el mercado laboral. Destacan las siguientes:

- La instalación del tema en las empresas y trabajadores organizados, en el Consejo Nacional del Trabajo.
- La difusión del tema y promoción de acuerdos de productividad a nivel micro, meso y macro. Si es viable, debería incluir un Acuerdo Nacional de Competitividad que abarque temas de productividad.
- La inclusión en la negociación laboral de los compromisos sobre factores y temas que influyen en la productividad, en lugar de seguir negociando reajustes nominales de salarios. En la actualidad, solo en las muy grandes empresas del Perú y en las empresas extranjeras se impulsa explícitamente el aspecto productividad en la negociación.
- La inclusión en la negociación laboral de los incentivos salariales al aumento de la productividad.
- El desarrollo gradual de un mercado de servicios de capacitación laboral, como ha sido ya expuesto en un párrafo previo.
- El impulso de relaciones laborales que valoren a las partes y prioricen actitudes que no lleven a la confrontación, es decir, un mayor uso de la negociación y la concertación.
- La difusión de prácticas gerenciales para el aumento de la productividad: gerencia horizontal, gerencia participativa, gerencia para la productividad y calidad.
- El desarrollo gradual de una cultura de concertación entre los actores sociales, que parta de aceptar que una concertación implica ceder algo a cambio de obtener un resultado, y no la perciba como una vía para imponer posiciones.

Conviene resaltar que una estrategia de mejoramiento de la productividad es mucho menos conflictiva socialmente, ya que en ella los aumentos de competitividad son compatibles con incrementos del bienestar. La mejora en la competitividad no se obtiene a expensas de pérdidas para alguno de los actores sociales.

En síntesis, la mejor política de empleo para el Perú actual descansa en una combinación de acciones orientadas al aumento de la pro-

ductividad (para elevar competitividad) y a la ampliación de mercados externos, que faciliten altas tasas de crecimiento económico en segmentos modernos, y del empleo a nivel agregado. Esto acompañado por políticas para incrementar la productividad en segmentos rezagados. Mientras maduran estas acciones, es imprescindible desarrollar los programas de FONCODES, del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y de otras instituciones para generar empleos temporales y obras para los más necesitados.

II. PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ

Dr. Gabriel Ortiz de Zevallos

Red de Pobreza CIES -Director del Instituto Apoyo

Se presentaron cinco trabajos que examinan los tópicos de focalización, gestión y supervisión de los programas sociales en general, así como algunos casos en particular. Estas investigaciones sintetizan los resultados de la Red de Pobreza del CIES, conformada por investigadores de GRADE y el Instituto Apoyo, con el auspicio de la cooperación de Canadá.

I. FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO SOCIAL: MAPAS DE POBREZA

*Javier Escobal, Máximo Torero y Carmen Ponce
(GRADE)*

El objetivo de este documento es desarrollar un cuerpo metodológico que apunte a mejorar la precisión en la estimación de indicadores de bienestar y el conocimiento de los niveles de agregación geográfica, para los cuales se mantiene la validez de los mismos. Este trabajo no pretende construir un nuevo mapa de pobreza, sino realizar un aporte metodológico que permita una actualización continua de este instrumento de focalización, así como su validación en distintos niveles de agregación geográfica. Es importante no confundir la propuesta metodológica planteada con el desarrollo de una estrategia de focalización, de la cual el mapa es solo un instrumento. La utilidad de los mapas de pobreza radica en establecer ordenamientos basados en los niveles de bienestar de conglomerados de población, y no tienen como objetivo ni son capaces de aproximar relaciones de causalidad entre los niveles de bienestar y las variables usadas para estimarlos.

Al construir los mapas de pobreza se deben tomar en cuenta cuatro aspectos metodológicos que contribuyen a mejorar su eficacia:

- La utilización de fuentes de información complementarias a la censal, que permitan obtener un indicador directo del nivel de bienestar de los hogares.
- La exploración de técnicas econométricas que permitan optimizar el uso de esta información y que mejoren las estimaciones.
- Una apropiada interpolación en la base de hogares censales, utilizando los parámetros estimados.
- La agregación del indicador de bienestar estimado para el hogar, en niveles diferenciados de agregación geográfica, y el desarrollo de una metodología para el cálculo del error de predicción de la tasa de pobreza correspondiente.

Para construir un mapa nacional se requiere utilizar, de manera complementaria, al menos dos fuentes de información: una encuesta de hogares, que incluya información sobre niveles de gastos y características socioeconómicas y demográficas de estos últimos; y un censo de población, que permite acceder a información sobre tales características en el nivel de todos los hogares del país. Es necesario resaltar que la metodología también puede ser aplicada en poblaciones más reducidas. Por ejemplo, en caso de contar con un censo departamental, es posible construir un mapa de pobreza distrital del departamento, siempre que se garantice la representatividad de la encuesta de hogares en ese nivel.

La estrategia metodológica global consiste en estimar una relación funcional entre el nivel de *gasto per cápita* de los hogares, reportado en las encuestas de hogares, y un conjunto de variables construidas a partir de los reportes incluidos en dichas encuestas y en el censo de población y vivienda utilizados. Luego, una vez obtenidos los parámetros de dicha estimación, se procede a efectuar la interpolación de los niveles de gasto de los hogares censales. De esta manera, se pueden calcular distintos indicadores de pobreza –como incidencia, brecha y severidad– en diferentes niveles de agregación geográfica. En el caso particular de este estudio, la metodología se centra en la estimación

del indicador de incidencia o tasa de pobreza, aunque es importante recalcar que puede ser adaptada para efectuar estimaciones más complejas (como las de brecha o severidad).

Uno de los aspectos centrales para mejorar la precisión de las estimaciones censales está constituido por la exploración de formas funcionales que mejoren la capacidad de predicción del modelo. Como se mostró en el estudio, uno de los componentes más importantes del error de predicción de la tasa de pobreza se deriva de la forma funcional que se adopte. En ese sentido, si bien el documento ha explorado formas funcionales alternativas, es necesario reconocer que la selección del modelo con mejor ajuste dependerá de la base de datos utilizada. En otras palabras, no es posible definir a priori la superioridad de uno y otro modelo. Asimismo, sería útil identificar otras variables que deberían incluirse en las encuestas de hogares para mejorar la eficiencia de la predicción.

El ejercicio desarrollado confirma la hipótesis que se tenía inicialmente: parece existir una relación inversa entre el tamaño poblacional del agregado geográfico y la precisión con la cual es posible estimar el indicador de pobreza asociado a él, o sea que para obtener una estimación confiable, no debe desagregarse el mapa más allá del nivel distrital.

2. FOCALIZACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN EL PERÚ: EVALUANDO INSTRUMENTOS DE IDENTIFICACIÓN INDIVIDUAL

Martín Valdivia y Ana C. Dammert
(GRADE)

En el documento se presenta un modelo que identifica el nivel socioeconómico (NSE) de los individuos a partir de las características más observables de los hogares, que luego determina si son o no pobres (extremos y no extremos). El objetivo del mismo es contribuir con la identificación adecuada del nivel socioeconómico de los individuos. Un consenso en este tema puede acercarnos a la posibilidad de

implementar tipos de programas que hoy son inviables en el país, como las transferencias en dinero.

Según la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) de 1997, el 38% de los hogares que recibió transferencias en alimentos era no pobre. Las filtraciones en los programas de educación y salud son más graves aún: 43% y 55%, respectivamente. Estas cifras sugieren que un sistema de identificación individual de beneficiarios pobres podría mejorar la focalización de estos programas.

Para fines de este estudio, se utilizó la base de datos de la ENNIV 1997. El NSE de los hogares se aproxima a partir del gasto total per cápita del hogar, ya que tiene un menor sesgo de reporte que el ingreso y es menos sensible a las fluctuaciones de este último. La definición de las variables explicativas relevantes, por su parte, se hizo siguiendo un proceso *stepwise*, por el cual se eliminaron de la regresión aquellas que no eran estadísticamente significativas.

Así, se construyeron cuatro grupos de variables:

- Un primer modelo incluía solo variables geográficas y de características de la vivienda, que son las más fáciles de conseguir y verificar: tipo de piso, techo, pared, agua, desagüe, etcétera.
- El segundo modelo añade variables demográficas: número total de miembros, distribución por edades y por género, tasa de dependencia demográfica, variables de hacinamiento, entre otras.
- El tercer modelo incluye la tenencia de bienes durables como refrigeradora, televisor, teléfono, automóvil, entre otros.
- El cuarto modelo añade variables relativas al mercado laboral en que se ubica el jefe de hogar.

Los resultados obtenidos muestran que los incrementos en la capacidad de predicción del modelo son decrecientes a medida que se añaden más variables, al punto que puede afirmarse que la inclusión de las variables laborales no contribuyen a mejorarlo. Se aprecia también que la reducción en los errores de focalización es menor conforme se agregan variables al modelo, y que los errores de filtración son sustan-

cialmente mayores en el área rural por la menor capacidad de predicción del modelo en dicho ámbito.

Además, se infiere que la conveniencia de un sistema de identificación individual de beneficiarios (SIB) es sustancialmente mayor en las zonas urbanas. La menor capacidad de predicción de este instrumento en el ámbito rural se relaciona con la incapacidad del modelo, pero también con la mayor incidencia de la pobreza en esta zona.

La focalización individual es el mecanismo más fino, pero también el más costoso. Por lo tanto, es recomendable que la estrategia inicial se base en los instrumentos geográficos y en el diseño de programa. Ellos suelen tener una efectividad importante y sus costos de implementación son sustancialmente más bajos. En tal sentido, los instrumentos de focalización individual deben utilizarse solo en aquellos programas donde los demás instrumentos dejan aún errores de focalización importantes (particularmente cuando dejan una filtración cercana al 50%).

Esta investigación desea mostrar la necesidad y conveniencia de un SIB para otro tipo de transferencias a los pobres, tales como las transferencias en dinero. Éstas están creciendo en importancia en varios países de América Latina por sus aparentes ventajas para el alivio de los principales síntomas de la pobreza. El caso de PROGRESA de México –que condiciona la entrega mensual de dinero en efectivo al mantenimiento de determinados niveles de inversión en capital humano por parte del hogar– es, a pesar de los problemas que presenta, uno de los más saltantes actualmente.

3. EQUIDAD EN EL GASTO SOCIAL: EL CASO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Jaime Saavedra y Pablo Suárez
(GRADE)

La educación es un factor esencial para explicar el crecimiento económico y el mayor bienestar de los individuos, razón por la cual el

Estado debe procurar igualar las oportunidades de las personas para acceder a ella. En el caso peruano, es claro que la educación permite mayores ingresos y menores probabilidades de ser pobre. Los recursos que la sociedad destina a la educación no se limitan a lo que gasta el sector público, sino que las familias peruanas cumplen una función muy importante en el financiamiento de la educación, tanto privada como estatal.

Existe una marcada desigualdad de oportunidades educativas entre los peruanos. Se observa que el gasto de la sociedad presenta un carácter completamente regresivo, ya que el 20% más rico de la población capta el 40% del gasto social de educación en el país, mientras que el 40% de la población más pobre apenas capta el 26% de dicho gasto.

A priori se puede pensar que es conveniente reducir el gasto en educación pública entre las familias más ricas, y aumentarlo entre las más pobres, principalmente porque las primeras financian parte importante de la educación pública y un alto porcentaje recibe educación privada. Sin embargo, comparando con estándares internacionales, las diferencias en niveles de gasto por alumno en el sector público son pequeñas y el grupo denominado “más rico” en realidad no posee un elevado poder adquisitivo.

Gran parte de la inequidad en el sistema educativo se explica por las diferencias importantes en las tasas de escolaridad de la educación secundaria y superior, de acuerdo con el nivel de pobreza. El gasto público en educación superior universitaria se concentra entre los más ricos debido a que el Estado gasta más por alumno en ese nivel educativo. Además, la matrícula en educación superior universitaria se concentra entre las familias de mayores ingresos.

En cuanto a la educación primaria, la cobertura es bastante alta, por lo que la asistencia a este nivel no es una fuente de desigualdades. Sin embargo, dado el menor gasto estatal por alumno en los departamentos más pobres, la calidad de la educación recibida por alumno sí puede generarlas.

En general los habitantes de las zonas más deprimidas económicamente y de áreas rurales, así como de las poblaciones indígenas, reciben un servicio de menor calidad comparado con los pobladores de las zonas urbanas. Esto se da en un contexto donde el monto global de gastos en educación en sí ya es muy bajo. Es además muy difícil que se logre alguna inversión significativa adicional de las familias rurales, pues tienden a gastar menos en educación que las familias urbanas y gastan menos aún según su nivel de pobreza.

Al comparar el valor actual neto de la inversión en educación secundaria y universitaria, se llega a la conclusión que la sociedad no solo habría invertido un monto menor por alumno, sino que además habría tenido una menor rentabilidad. La inversión en educación privada, sea secundaria o universitaria, por parte de las familias, es aproximadamente cinco veces mayor que la que realizan en el sistema público, lo cual genera una barrera de acceso muy fuerte a las familias más pobres. En el sistema superior no universitario, en cambio, sucede lo contrario. Aparece como una mejor inversión por parte de las familias y del Estado la asistencia a un centro público promedio que a un centro privado promedio. Con estos datos, se puede observar que la inequidad en el gasto en educación trae consecuencias permanentes en el nivel de vida futuro de las personas. Los pobres, en general, no solo reciben una menor inversión, sino que ésta sería menos rentable que aquella de los que asisten a centros educativos de mayor calidad.

El sector público, con un menor gasto público por alumno entre los más pobres, estaría reforzando la natural inequidad del gasto proveniente de las familias. Claramente, el Estado tiene que incrementar su nivel de inversión en estas zonas. En el corto plazo, se puede apuntar a que cualquier incremento en el gasto se destine a las escuelas más pobres, ya sea en zonas rurales o en urbano marginales. Para lograrlo, se debe apuntar hacia mecanismos que permitan un flujo de recursos directo a las escuelas más pobres, de modo que no existan filtraciones en las instancias intermedias.

4. DETERMINANTES DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE FONCODES

Lorena Alcázar y Erik Wachtenheim
(Instituto Apoyo)

Foncodes financia proyectos de infraestructura económica y social, proyectos productivos y asistencia social. Hasta el año 2000 ha suministrado recursos para más de 36549 proyectos pequeños, en un monto cercano a la tercera parte del presupuesto de asistencia social del gobierno. La finalidad de esta investigación es estudiar en detalle qué condiciones y prácticas fomentan el éxito relativo de dichos proyectos, midiendo la influencia de factores como la gestión, la capacitación, la participación y capacidad organizativa de la comunidad, así como las características de los proyectos y de las comunidades en las que se realizan.

Se trabajó sobre la base de tres encuestas diseñadas para evaluar *ex post* a un total de 735 proyectos implementados entre 1994 y 1999. Las encuestas constaban de aproximadamente 90 preguntas desarrolladas con el objeto de evaluar distintos aspectos como la gestión, el nivel de participación de la comunidad, capacitación y el funcionamiento del proyecto. Se seleccionaron tres muestras del total de proyectos de Foncodes, tratando de mantener la representatividad de los criterios de nivel de pobreza, distribución geográfica y tipos de proyectos. Las dos primeras muestras de proyectos fueron seleccionadas por FONCODES y la tercera por el Instituto Apoyo, en la que solo se incluyó proyectos de agua y saneamiento.

Con el objetivo de analizar los determinantes del éxito de los proyectos de FONCODES, se estimó un modelo econométrico (*logit* ordenado) utilizando como variable dependiente el índice de éxito y como variables explicativas las medidas de participación, gestión, capacitación, organización social, y características de la comunidad y del proyecto. Los resultados obtenidos muestran que la participación de la comunidad tiene el efecto de incrementar la probabilidad de éxito del proyecto. Sin embargo, la magnitud de ese efecto depende de las características de la comunidad y del proyecto en sí. La participación será

más efectiva en aquellas comunidades pequeñas en tamaño, con menores índices de pobreza, con capital humano más desarrollado y particularmente en proyectos de agua y saneamiento, dado que tienen un claro énfasis en la capacitación de la comunidad. Cuando estos factores están ausentes, puede ocurrir que la participación de la comunidad sea perjudicial para el éxito del proyecto.

Continuando con el análisis de los resultados, la calidad de la supervisión y de las inspecciones, así como la frecuencia de estas últimas, no fueron siempre significativas para el éxito del proyecto. Por otro lado, la capacitación y la existencia de organizaciones comunales e instituciones públicas sí incrementan significativamente la probabilidad de lograr un mayor éxito en los proyectos. Sin embargo, un número demasiado alto de instituciones involucradas puede dificultar la colaboración en el proyecto y reducir sus probabilidades de éxito.

Adicionalmente, se encontró (en el caso de la tercera muestra) que el nivel de pobreza está relacionado positivamente con la probabilidad de éxito. Ello puede atribuirse al hecho que las comunidades más pobres podrían ser satisfechas de manera más fácil y tener expectativas menores que las comunidades más desarrolladas (más exigentes), lo cual se reflejaría en sus percepciones sobre el éxito de los proyectos.

Finalmente, se encontró que los proyectos de FONCODES ejecutados en las comunidades más remotas, de mayor tamaño y en las que no predomina el idioma castellano, enfrentan las menores probabilidades de éxito.

5. ESTADO DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (M&E) DE LOS PROGRAMAS SOCIALES PÚBLICOS EN EL PERÚ

Gabriel Ortiz de Zevallos, Rosa Sandoval y Sebastián Husni
(APOYO)

El gasto social per cápita en el Perú incrementó desde un promedio de US\$ 131 durante la primera mitad de los años noventa, hasta US\$ 175

en 1999, de acuerdo con cifras proporcionadas por el MEF. Este crecimiento fue acompañado por serios cuestionamientos a la eficiencia del manejo de los fondos. Por este motivo durante la segunda mitad de la década pasada se inicia un movimiento que intenta introducir y fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) de los programas y proyectos sociales.

El presente estudio se realizó entrevistando a los funcionarios indirectamente vinculados a la ejecución de los programas y proyectos sociales del gobierno sobre la utilización de sistemas de M&E. Las respuestas posibles se encontraban dentro del rango de “1” y “7”, siendo el “1” la calificación más baja posible. En el nivel sectorial, las entrevistas se concentraron en los sectores agricultura, educación, salud, transportes, PROMUDEH y Ministerio de la Presidencia, pues estos sectores concentraron el 48% de los gastos totales del gobierno central en el año 2000. En el nivel de programas y proyectos sociales, se identificó a veinte de los principales.

La muestra total constaba de 20 proyectos por un total de US\$ 770 millones según el presupuesto del año 2000. Casi todos los proyectos analizados cuentan con la capacidad para realizar actividades de monitoreo. También con los formatos para recolectar información producto de estas operaciones. Sin embargo, en muchos de estos casos se debe a la obligatoriedad impuesta por la nueva ley de inversiones, que además provee estas plantillas.

Los resultados del estudio muestran que solo tres proyectos por un total de US\$ 17 millones poseen manuales de sistemas de M&E. Funcionarios de quince proyectos por US\$ 480 millones declararon tener margen de maniobra (poder para tomar decisiones de política en función de los resultados de M&E), habiendo once de los proyectos por US\$ 433 millones realizado ejemplos concretos de correcciones. Sin embargo, solo cuatro proyectos equivalentes a US\$ 288 millones declararon tener un marco lógico de desarrollo, es decir, la existencia de un análisis a nivel del diseño del proyecto. Los sistemas de monitoreo de los proyectos restantes se realizan durante la ejecución de los

mismos, sin planificación previa. Si bien catorce de los veinte proyectos realizaron perfiles durante su etapa inicial, éstos solo representan el 42% de la muestra en términos de desembolso (US\$ 321 millones). Por último, casi la mitad de los proyectos de la muestra realizó evaluaciones intermedias o *ex post*; sin embargo, de acuerdo con las respuestas de algunos funcionarios, éstas han sido de cobertura limitada, de tipo cualitativo o centradas en solo una parte del proyecto. Además, en pocos casos se han efectuado evaluaciones de impacto y ‘sostenibilidad’. Ninguno de los proyectos tiene línea de base y solo tres, que representaron US\$ 149 millones en términos de gastos, tienen grupos de control o comparación.

Para el caso de los proyectos que obtuvieron mejores calificaciones que el promedio, más del 45% de su presupuesto para el año 2000 provino de financiamiento externo. Sin embargo, en aquellos de mayor envergadura, con calificaciones menores al promedio, prevalece el financiamiento interno. Existe el riesgo pues que los proyectos más grandes sean administrados con criterios políticos y que, por lo tanto, se realicen pocas prácticas de M&E. Es recomendable crear instancias regionales que, con mayor autonomía en el uso de recursos y capacidad para contratar personal calificado y consultores, puedan seguir y apoyar a los órganos de línea de los sectores para facilitar la introducción de mejores sistemas de M&E.

Además, los resultados de las entrevistas confirman que los proyectos sociales con financiamiento externo tienen los mejores y más sólidos sistemas de M&E. Sin embargo, esto no va acompañado de un mayor margen de maniobra, pues algunos de estos proyectos tienden a ser rígidos. Respecto al tipo de gasto, en promedio, los proyectos de inversión parecen tener mejores sistemas de M&E que los proyectos de gastos corrientes. Esto puede deberse a que todavía no existen normas para forzar a estos últimos a que implementen métodos de monitoreo.

El desarrollo desigual de los sistemas de M&E en el sector público peruano tiene diversas explicaciones. Por un lado, existe muy poco

compromiso político de parte de las autoridades para introducir y mejorar este tipo de sistemas. Esta falta de compromiso político sugiere que se debe establecer un mandato legal expreso que exija evaluaciones independientes anuales obligatorias y que imponga penalidades claras en el caso de encontrar fallas. Asimismo, de las entrevistas realizadas y del estudio de los casos, se desprende que existe poca cultura de M&E, lo que se evidencia no solo en la falta de capacitación y entrenamiento, sino también en la poca costumbre de realizar este tipo de actividades.

Por el contrario, la cooperación y el financiamiento extranjeros han desempeñado un papel importante en el progreso de los sistemas de M&E mejor desarrollados. Los organismos financieros externos cumplen un doble rol al exigir evaluaciones (vinculadas al desembolso o a la operación del proyecto) y también al brindar apoyo técnico y flexibilidad para la contratación de consultores. Debe plantearse la vinculación de estos estudios a la aprobación de recursos y a los mecanismos de apoyo técnico, así como la contratación de consultores para el desarrollo de estos sistemas. Los sistemas planteados por el MEF aún no cubren este aspecto.

Asimismo, se cree conveniente eliminar las auditorías de gestión de la Contraloría. Se considera importante separar las evaluaciones y controles de posibles malos manejos del análisis de los resultados del programa, que irán atados a la asignación de recursos adicionales dentro del presupuesto del próximo año.

Finalmente será importante desarrollar actividades de capacitación sobre la necesidad y utilidad de estudios de evaluación en la administración pública, de manera que se puedan conformar equipos técnicos de apoyo.

CONCLUSIONES

CAMINO A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA E INTEGRACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

El crecimiento económico en la región durante los años 90 se acercó al 3.2% anual. Sin embargo, fue significativamente inferior al promedio del crecimiento económico de las tres décadas anteriores a la crisis de los ochenta. Se caracterizó además por ser inestable y volátil, rasgos explicados en gran medida por el alto grado de movilidad de capitales foráneos.

El nivel de pobreza en Latinoamérica se incrementó entre 1980 y 1990 — la denominada década perdida—, de 40.5% a 48.3%. Posteriormente, gracias esencialmente a la recuperación del crecimiento económico, hubo progreso en lo que se refiere a reducción de la pobreza hasta llegar a 43.5% en 1997, momento en que ese proceso se estanca. En el caso peruano se observa que la proporción de población pobre creció de 53,4% en 1994 a 54,1% en el 2000, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 19,0% a 14,8%.

En la actualidad se reconoce que la pobreza y la desigualdad son esencialmente factores estructurales más no coyunturales, siendo un fenómeno que se transmite de generación en generación. Son las malas oportunidades que enfrentan los padres las que después se transmiten a sus hijos. Cuatro son los factores que determinan este proceso: el educativo, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico. Adicionalmente, juegan también un papel importante las barreras de discriminación por género y etnia.

Esta realidad genera un desafío muy grande para América Latina en la presente década: lograr un crecimiento económico sostenido con equidad. Para cumplir con este objetivo deben ponerse en práctica dos

tipos de políticas que funcionen simultáneamente: políticas económicas responsables que no produzcan inflación, y políticas de inversión social, específicamente en temas de salud y educación. Para alcanzar un verdadero crecimiento se requiere considerar otras dimensiones reales de la economía, como por ejemplo la inestabilidad del empleo. En términos específicos, debe realizarse un análisis de los efectos que tienen las decisiones que tomen los bancos centrales, ministerios de hacienda o proyectos de ley en general sobre el empleo o la pobreza, de manera que se logre incorporar las metas sociales a la política económica.

De acuerdo con el informe anual de la CEPAL del 2000-2001, el gasto social se elevó en promedio casi un 50% durante la década pasada para el conjunto de los 17 países de la región, pasando de un promedio de 360 a 540 dólares anuales por habitante. El ritmo de expansión del gasto social en la región fue mayor durante el primer quinquenio y menor en el segundo, aunque se mantuvo la tendencia al aumento. Este comportamiento se relaciona positivamente con la dinámica del crecimiento económico en la región durante los noventa.

Perú se encuentra por debajo del patrón regional. Si bien aumentó su gasto social en los años noventa, se mantiene significativamente rezagado. Al analizar el gasto público social en el Perú a lo largo de la década de los noventa, se puede apreciar que en todos los rubros es inferior al promedio latinoamericano y se encuentra entre los países considerados “de gasto social bajo”. Sin embargo el mayor aumento del gasto social se ha dado en el sector educación, representando un 47% del aumento total, seguido por la seguridad social (33%) y la salud (20%).

Durante la década pasada se han ensayado en América Latina, a través de fondos de intermediación financiera, metodologías de focalización, mecanismos de descentralización y esfuerzos de participación comunitaria. PRONASOL en México, FIS en Bolivia, Colombia y Guatemala, FOSIS en Chile, FONCODES en Perú, FONVIS en Venezuela, son parte de estas experiencias a lo largo de los noventa.

El balance, tras una década de operación, es que, si bien estos fondos constituyen un espacio de innovación programática focalizada y de gestión más ágil y flexible, los limitados recursos con que cuentan, su escasa incidencia y articulación con las políticas sociales regulares de amplia cobertura e impacto (las de educación y salud, por ejemplo), así como la vigencia de políticas económicas cuyos efectos inciden en toda la población y no solo en los más pobres, hacen que sus resultados sean limitados, no generalizables territorialmente, de impactos coyunturales, sin progresión ni continuidad temporal.

El caso peruano no difiere al resto de América Latina. Mediante diversas investigaciones conducidas por la Red de Pobreza se concluyó que el éxito en la ejecución de proyectos sociales dependía de la participación de la comunidad. Sin embargo, la contribución es más efectiva mientras más educada sea la comunidad y puede ser incluso perjudicial si el nivel del capital humano es bajo y no habla castellano. Dada esta coyuntura, la calidad de la ayuda sería limitada donde es más necesaria.

La cultura de supervisión y monitoreo de los proyectos no está muy desarrollada en el Perú, pero funciona mejor en aquellos proyectos que cuentan con financiamiento externo. Los grandes proyectos desarrollados por el Estado corren aún el riesgo de ser administrados con criterios políticos. Se concluyó además que la focalización individual de la ayuda social es el mecanismo más fino para lograr los objetivos, pero también el más costoso. Es recomendable entonces utilizar los instrumentos geográficos y por diseño de programa y dejar la focalización individual solo en casos que la filtración sea cercana al 50%.

A lo largo de la década pasada los mercados de trabajo se deterioraron en un número considerable de países latinoamericanos. El desempleo evolucionó contrariamente en los dos decenios anteriores. En los ochenta se comportó normalmente, ya que aumentó en las épocas de crisis y disminuyó con los periodos de recuperación económica. En cambio en los años noventa el desempleo ha seguido una tendencia ascendente. Disminuyó en los periodos de recuperación, pero en una magnitud menor al incremento que había experimentado en los años de crisis.

La evolución de los ingresos laborales fue similar en casi todos los países de la región. Se caracterizó por el colapso de los salarios reales durante los años ochenta y la recuperación posterior en los noventa, ayudada por el control generalizado de la inflación. Sin embargo, a pesar de esta recuperación, los salarios reales de los países de la región siguen por debajo del nivel alcanzado hace veinte años.

La evolución de la informalidad laboral se ha convertido en un síntoma generalizado. Entre 1990 y 1999 aumentó de 43.0% a 48.3% en Latinoamérica. Asimismo, 7 de cada 10 puestos de trabajo urbanos se han creado en el sector informal. En el caso peruano el aumento en ese periodo es menor, pero dentro de un nivel que es muy superior al promedio latinoamericano, pasando de 52.7% en 1990 a 53.7% en 1999.

El 71% de la PEA del Perú se encuentra distribuida en sectores de baja productividad y de bajos ingresos (microempresa, independiente urbano no calificado y campesino minifundista). Entonces, el principal reto para el mercado laboral en el Perú es generar empleo de mejor calidad, de manera que permita la obtención de mayores ingresos para las personas en situación de subempleo tanto en el área rural como en la urbana.

La situación se complica en la medida que se espera un crecimiento anual de 3.5% para la PEA urbana. Dada esta realidad es necesario crear 400,000 empleos anuales de calidad y productividad aceptables, solo para absorber el crecimiento de la oferta laboral. Esta situación ejerce una presión sobre la oferta laboral, inédita en Latinoamérica.

La mejor política de empleo aplicable descansa en una combinación de aumento de la productividad (para elevar competitividad) y ampliación de mercados externos, que faciliten altas tasas de crecimiento económico y del empleo en segmentos modernos, acompañada además por políticas que contribuyan a incrementar la productividad en segmentos rezagados. Mientras maduran estas acciones, es imprescindible desarrollar los programas de FONCODES y el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, para generar empleos temporales y obras para los más necesitados

En el área de la educación los países que le destinan mayores recursos en términos absolutos, son los que integran el grupo considerado de gasto social alto. Con Argentina a la cabeza que es, de lejos, el país con el más alto gasto educativo per cápita (US\$ 383), seguido a alguna distancia por Uruguay (US\$ 218) y Chile (US\$ 202), que se ubica en tercer lugar, pero que exhibe, a su vez, el más alto incremento de inversión en educación durante los noventa. Precaria es en cambio la situación del Perú, donde el gasto social per cápita dedicado a educación alcanza apenas los US\$ 62, cifra similar a la de los demás países de bajo gasto social, aunque experimentó una importante alza durante la década del noventa.

Los altos grados de cobertura alcanzados en educación primaria en casi todos los países de la región, y la cobertura creciente en educación secundaria, indican que el problema esencial es la continuidad de los alumnos de menores ingresos dentro del sistema educativo. La tendencia de dichos alumnos es a retirarse del sistema escolar antes de llegar al nivel deseable de educación. Lo conveniente hoy en el ámbito de América Latina es alcanzar la educación secundaria completa, nivel que de acuerdo con los análisis realizados por la CEPAL, garantiza una alta probabilidad de no caer en la pobreza.

En el Perú, gran parte de la inequidad en el sistema educativo se explica por las diferencias importantes en las tasas de escolaridad de la educación secundaria y superior, de acuerdo con el nivel de pobreza. El gasto público en educación superior universitaria se concentra entre los más ricos, debido a que el Estado gasta más por alumno en ese nivel educativo.

En general, los habitantes de las zonas más pobres y áreas rurales, así como de las poblaciones indígenas, reciben un servicio de menor calidad comparado con los pobladores de las zonas urbanas. Es un objetivo de la política educativa peruana en los próximos cinco años, abordar firmemente el problema del analfabetismo, reduciendo la tasa global a 3% (actualmente 11%) y ampliar la cobertura de la educación pre-escolar de 3 a 5 años al 80% (actualmente 62.3%). Para lograr este

propósito se incrementará sustancialmente la inversión en educación hasta alcanzar el 30% del gasto del presupuesto público.

La seguridad social es otro elemento esencial de la política social de largo plazo. En el sentido más tradicional del término se refiere a un sistema que dé protección en salud, pensión para la vida adulta y otros elementos como la protección para el desempleo. De esta manera, nuestras sociedades deben aspirar a tener sistemas integrales de seguridad social. Con esta meta, se requiere desarrollar gradualmente el seguro de desempleo. Adicionalmente se deben formar programas especiales de empleo para los trabajadores que no tienen acceso a la seguridad social.

En cuanto al sector salud, en el Perú prevalecen aún las enfermedades transmisibles, mientras las enfermedades crónicas y degenerativas están en crecimiento. Así, las enfermedades transmisibles siguen siendo la primera causa de años de vida potencialmente perdidos. Al 2000, en promedio a escala nacional, el 25% de niños menores de 5 años se mantienen desnutridos y el 13% de las mujeres en edad fértil padece de desnutrición crónica. Existe aún una reducida cobertura y ha aumentado la exclusión en los servicios de salud, dado que el 25% de la población que requiere atención no tiene posibilidades de llegar a los servicios por razones económicas. En cuanto al acceso a los medicamentos, su consumo per cápita se redujo a una tercera parte entre 1998 y 2000.

La política de salud en el Perú buscará garantizar la calidad del agua en todo el país, así como el monitoreo de la contaminación atmosférica en ciudades prioritarias. En cuanto a la salud infantil, se desea reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años, la mortalidad infantil y materna en los sectores más pobres, la incidencia de enfermedades transmisibles, TBC, dengue y malaria en zonas prioritarias.

Finalmente, es importante recalcar que la política social que se llevará a cabo en el Perú durante el presente quinquenio descansa

sobre dos ideas fundamentales. En primer lugar, efectuar una reingeniería en la inversión pública, lo cual implica tener el coraje de disminuir los gastos militares y reorientarlos hacia la inversión en salud, educación y justicia. En segundo lugar, debe entenderse que la inversión en la educación de la población es una variable independiente fuerte y un factor clave para lograr altas y sostenidas tasas de crecimiento económico. Con un esfuerzo serio para cimentar y fortalecer estas dos columnas, se contribuirá decididamente a encaminar a nuestro país por la senda del desarrollo sostenible.