

Hablar de desafíos de las políticas sociales obliga a priorizar. La lista de problemas a resolver en el campo social en el Perú es extensa e implica decisiones políticamente difíciles de tomar. Aunado a ello, se tiene que la disponibilidad de equipos gerenciales de calidad en el sector público es muy limitada. La calidad de los servicios que brinda el Estado en el campo social a las personas de menores ingresos es en promedio deficiente, aunque desigual, y puede verse afectada por una multiplicidad de factores. Por lo tanto, resulta imprescindible escoger algunas prioridades fundamentales y concentrar la atención en asegurar mejoras en esos desafíos centrales, más que intentar hacer un listado de todas las cosas que debieran mejorar, que son demasiadas para que sea posible volverlas realidad. La pobreza de más de la mitad de peruanos requiere de una visión muy pragmática, pero informada respecto de qué hacer. Si bien toda priorización es arbitraria, es una manera de alimentar el debate.

Combatir la pobreza en el Perú implica hablar de crecimiento económico y generación de empleo descentralizado, tanto o más que sobre la efectividad de las políticas sociales. Sin embargo, eso ha sido materia de otras presentaciones.

Si se trata de establecer prioridades, creo que los tres desafíos centrales serían los siguientes:

1. ¿Mejorará la calidad de la educación?
2. ¿Cómo impactará la descentralización en los programas sociales?

3. ¿Lograremos, por fin, un sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales que permita mejorarlos en el tiempo?

¿Mejorará la Educación Básica?

Es conocido el avance de la cobertura en educación en el caso peruano, con la excepción de la educación inicial (50,4 por ciento de asistencia) y secundaria (65,6 por ciento), además de las brechas referidas al sector rural, donde los niños y las niñas completan la mitad de años de educación que en el área urbana y donde el año escolar apenas implica 250 horas de clase, cuando el promedio urbano es algo más del doble y el mínimo recomendable es 1.050. Resulta claro, entonces, que hay tareas por hacer en el campo de la ampliación de la cobertura inicial y secundaria, y reducir así las brechas con el sector rural. Sin embargo, sostendría que la prioridad en el sector es mejorar la calidad de los servicios en las unidades existentes. La razón de ello es que en las condiciones actuales, la educación no está cumpliendo con generar capacidades suficientes para competir; es decir, en cierta medida podemos estar generando nuevos pobres.

La medición de la calidad educativa es un tema complejo. Aun así, resulta claro que el Perú enfrenta un gravísimo problema de calidad de su educación básica, tal como lo demuestran los resultados encontrados en una prueba similar desarrollada en los países que se presentan en el cuadro 1.

«...resulta imprescindible escoger algunas prioridades fundamentales y concentrar la atención en asegurar mejoras en esos desafíos centrales, más que intentar hacer un listado de todas las cosas que debieran mejorar...»

Como se puede ver en dicho cuadro, nuestro país aparece siempre a la cola de la región y ocupa el peor lugar en el ámbito rural, incluso por debajo de países de menor desarrollo relativo. Otros países logran mejores resultados, con recursos igualmente magros para el sector o con problemas de pobreza (Bolivia, por ejemplo). Evidentemente, el Perú debiera aumentar en lo posible los recursos que se destinan al sector, pero el problema de gestión y mejora de la calidad resulta crítico para que tales recursos rindan el fruto debido. En tal sentido, las áreas que debieran ser materia de gran interés son:

- El fortalecimiento de los sistemas de medición de calidad y difusión de resultados (generación de conciencia social sobre el problema).

Cuadro 1

Mediana de puntajes en las pruebas de lenguaje y matemáticas, por tamaño de conglomerado poblacional y por modalidad de gestión del tercer grado de primaria, según curso (o área de desarrollo) y país

País	Lenguaje						Matemáticas					
	Tamaño de conglomerado poblacional				Modalidad de gestión		Tamaño de conglomerado poblacional				Modalidad de gestión	
	Total	Gran ciudad	Urbano	Rural	Público	Privado	Total	Gran ciudad	Urbano	Rural	Público	Privado
Argentina	263	278	263	244	261	287	251	271	251	235	250	272
Bolivia	232	246	242	217	242	246	240	245	245	233	243	253
Brasil	256	264	256	237	254	284	247	253	247	228	245	275
Chile	259	257	265	233	253	274	242	240	245	227	237	251
Colombia	238	258	228	234	230	263	240	242	235	245	233	251
Cuba	343	346	347	333	346	n.d.	351	351	354	345	353	n.d.
Honduras	216	232	224	209	225	250	218	229	230	212	229	230
México	224	242	230	216	228	273	236	251	238	231	238	268
Paraguay	229	n.d.	240	222	235	256	232	n.d.	237	229	234	244
Perú	222	250	224	207	227	256	215	221	220	205	217	242
R. Dominicana	220	246	212	217	221	230	225	234	222	222	229	224
Venezuela	242	250	241	241	240	253	220	227	219	215	219	226
Prom. Países	245	261	248	234	247	261	243	251	245	236	244	249

n.d.: información no disponible.

Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (2000). *Primer estudio comparativo sobre Lenguaje y Matemáticas y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la Educación Básica*. Informe técnico. Manuscrito. Lima: Ministerio de Educación, UNESCO, pp. 256-60.

- La carrera docente, para introducir mecanismos de selección, ascenso y cese que incentiven un mejor desempeño.
- El sistema de gestión de los centros educativos, de manera que los directores tengan mayores atribuciones y mecanismos de rendición de cuentas.
- Los sistemas de asignación de recursos, que sean más equitativos y transparentes.

En el campo de la educación superior, es necesario mejorar la educación técnica y universitaria mediante un proceso de acreditación que reduzca la oferta de educación superior de mala calidad, que hoy abunda.

Si el Perú no mejora sustantivamente la calidad de su sistema de educación, la población de bajos ingresos (ni siquiera la población en pobreza extrema) no tendrá los instrumentos para salir de la pobreza. Ello se agravará por los mayores requerimientos de capital humano, que serán necesarios

para competir en una economía más exigente. Un país pobre como el Perú tiene que dirigir su atención a la educación básica, y los resultados de las pruebas de rendimiento indican que hay mucho por recuperar.

Implicancias de la descentralización para las políticas sociales

El proceso de descentralización implica la transferencia de un conjunto de atribuciones y recursos a los gobiernos regionales y locales. En principio, el marco legal para dicha transferencia es todavía incierto porque todavía no son conocidos elementos importantes de dicho marco, como, por ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidades o la Ley de Acreditación a la que hace referencia la Ley Orgánica de Regiones. En adición a ello, en el escenario político regional e incluso en el Congreso,

se plantean propuestas de descentralización de diversos programas sociales. Naturalmente, estos programas y proyectos tienen un gran atractivo político, por lo que es predecible que sean parte del debate político y de la disputa entre niveles de gobierno.

«...en las condiciones actuales, la educación no está cumpliendo con generar capacidades suficientes para competir; es decir, en cierta medida podemos estar generando nuevos pobres»

«Tanto la teoría como la experiencia internacional identifican que la descentralización puede mejorar o empeorar el desempeño de las políticas sociales. Todo depende de las características de cada programa social y de los elementos que se busca descentralizar...»

Tanto la teoría como la experiencia internacional identifican que la descentralización puede mejorar o empeorar el desempeño de las políticas sociales. Todo depende de las características de cada programa social y de los elementos que se busca descentralizar, así como del cuidado en la transferencia de responsabilidades y recursos. Como elementos positivos se señala la capacidad de mejorar la selección de obras o programas, así como elementos de diseño de los mismos, o mejoras en la sostenibilidad. Usualmente, la focalización o la eficiencia en escala pueden verse perjudicada y, a la vez, pueden generarse situaciones de iniquidad ("centralismo descentralizado"), cooptación por elites locales, etc. La literatura del desarrollo internacional ha cambiado drásticamente respecto de sus posiciones con relación a la descentralización. De una activa promoción de la descentralización a comienzos de 1990, ha pasado a una posición bastante más cauta,

luego de las experiencias con resultados mixtos que se han tenido en diversos países.

¿Qué riesgos y potencialidades implica la descentralización para una mejor aplicación de programas sociales?

Recursos: el año 2003 se inicia con requerimientos de financiamiento del orden de los US\$ 2.700 millones. Si bien es probable que se pueda manejar la situación fiscal, cada vez es más complejo hacerlo por la mayor incidencia de pagos de deuda, especialmente por el incremento en el servicio de la deuda interna. Todos los procesos de descentralización implican situaciones fiscales complejas que, aunque hayan sido previstas inicialmente en la legislación peruana, dependen en realidad del equilibrio político. En tal sentido, el mayor gasto que implique el proceso de descentralización *per se*, puede traducirse en una menor disponibilidad de recursos para los programas sociales. Si bien en teoría podría pensarse en un efecto inverso en términos de lograr mayores niveles de costo-eficiencia mediante la descentralización, ello presupone un esquema ordenado de descentralización para transferir aquellos elementos que cumplen con este requisito. Asimismo, en el caso peruano, la descentralización en 25 gobiernos regionales puede contener problemas de escala.

Focalización y diseño: las formas en que una descentralización puede afectar la focalización y el diseño de programas sociales varían mucho. De hecho, si se siguen pautas bien establecidas, la des-

centralización podría llegar a ser una herramienta para mejorar estos elementos. Sin embargo, si se confía simplemente en la descentralización y participación de la población, los resultados no son suficientes. En un estudio reciente del Instituto Apoyo, se detectó que en el programa del Vaso de Leche, posiblemente el más descentralizado de los programas sociales, el 29% de los recursos llegaba a los beneficiarios teóricos del programa. Las mayores filtraciones ocurrían entre el municipio y los comités locales del vaso de leche, entre el comité y los hogares, y al interior del hogar.

Formación de capacidades institucionales: la descentralización, realizada con soporte técnico suficiente y en un ritmo progresivo, permite la generación de capacidades locales. Una descentralización ordenada y ajustada a criterios técnicos, permitiría combinar los beneficios que tienen para ciertos elementos la gestión centralizada/descentralizada de los programas sociales. Por ejemplo, la focalización geográfica tiene que ser un criterio nacional, mientras que la focalización individual, que permitiría ahorros importantes, es más viable de ejecutar de manera local, si se sigue pautas técnicas definidas centralmente, adaptables a las distintas realidades locales. La descentralización abrupta usualmente implica un bache en la calidad de los servicios sociales.

Institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación

El siguiente desafío priorizado en este documento responde a la necesidad urgente de establecer, a la brevedad posible, requisitos legales referidos a los sistemas de

monitoreo y evaluación y obtener compromisos políticos sostenibles para su puesta en vigencia efectiva. El Perú no puede seguir gastando dinero en programas sociales, sin que la sociedad en su conjunto cuente con mecanismos para saber cuál es el efecto del dinero invertido. El sistema político ni la sociedad muestran indicios de aprender sobre estos temas, identificando mejor qué funciona y qué no. La discusión permanece relegada a un grupo de técnicos, cuyo impacto en las decisiones de política es limitado.

El Perú ya tiene más de la mitad de sus habitantes en situación de pobreza, una proporción bastante considerable de su presupuesto asignado al área social y no tiene los mecanismos institucionales para saber si lo que gasta sirve de algo o no, qué parte sirve y cuál no, y por qué sirvió y por qué no. Las decisiones de política se toman con información incompleta y sin suficiente análisis, lo que favorece que los actores políticos tomen posiciones sobre la base de prejuicios o ideología. Los programas sociales tienen, en el Perú como en cualquier otro país, un gran nivel de inercia y son difíciles de gerenciar. Lograr implantar acciones que sean de verdad una ayuda efectiva para sacar a peruanos pobres de su situación, de una manera sostenible, es difícil. Los programas sociales son, intrínsecamente también, muy políticos porque afectan a un número significativo de la población y la tocan de manera muy gravitante. Otro rasgo característico es que cada programa social crea beneficiarios que luego presionan para que dicho programa permanezca inalterado. En ese sentido, los malos diseños iniciales arrastran cola, y larga. En un país con pocos recursos como el Perú, con una gran proporción de pobres, darse el lujo de no tener un de-

bate político y presupuestal más informado sobre qué programas sociales deben o no crecer, cómo se deben mejorar, cuáles deben dejarse a un lado, etc., es un absurdo. Las decisiones para mejorar la efectividad de las políticas sociales son, casi siempre, políticamente difíciles. Solo ocurrirán (y se mantendrán) si hay suficiente respaldo político a lo largo del tiempo, lo que requiere que una mayor cantidad de actores esté consciente de las opciones disponibles y de las consecuencias previsibles de cada opción.

Cabe reiterar aquí elementos de un estudio realizado por el Instituto Apoyo para el CIES, con respecto al grado de atraso en la implantación de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales en el Perú. De un total de 20 proyectos que implicaban un monto de US\$ 700 millones en el año 2000, apenas la mitad tenía cierto avance en este rubro. Increíblemente, solo 3 de los veinte proyectos analizados, que solo implicaban US\$ 17 millones de los US\$ 700 millones, contaban con manuales para sus sistemas de evaluación y monitoreo. Esa realidad no puede seguir así, menos aún *ad portas* de un proceso de descentralización en el que no se puede descartar una transferencia apresurada de algunos programas sociales. La evaluación independiente de los programas y proyectos sociales debe ser obligatoria, así como la publicación de los resultados, que deben alimentar el proceso de asignación presupuestaria. Esa tarea tiene que ser impulsada de manera sostenible por el Gobierno Central.

Al respecto, la Dirección de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros tiene planteado definir esquemas de seguimiento y monitoreo que permitan realizar un seguimiento a los indi-

«Increíblemente, solo 3 de los veinte proyectos analizados, que solo implicaban US\$ 17 millones de los US\$ 700 millones, contaban con manuales para sus sistemas de evaluación y monitoreo»

cadore definidos como parte del proceso de diseño, que son requisitos ante el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). Ello debe concretarse a la brevedad posible. Además, se debe establecer legalmente la obligatoriedad de estudios de impacto independientes, anual o bianualmente, como parte del proceso presupuestario. Los informes deben ser abiertos al público y a la prensa, y servir para la discusión en la Comisión de Presupuesto. Se requiere promover su difusión activamente, para fortalecer el proceso de toma de decisiones y mejorar el gasto social. Solo así se empezará un camino más o menos sostenible para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto e inversión social, sobre la base de criterios técnicos y pragmáticos. Los pobres del Perú no merecen que se tomen decisiones respecto de los programas que le deben dar oportunidades de salir de su pobreza de manera poco informada, sin evaluaciones sistemáticas e independientes.

La incorporación de estos estudios al proceso político de decisión presupuestaria es todavía más ne-

cesaria, si se toma en cuenta el proceso de descentralización en marcha, cuyos riesgos ya han sido esbozados en el punto anterior. Cabe anotar también aquí que los esfuerzos de participación de la sociedad civil, que se vienen promoviendo en el campo social y de lucha contra la pobreza, no pueden ser tomados como garantía suficiente de un buen desempeño de las políticas sociales. Aunque deseable, la participación puede ser de distinta utilidad, dependiendo de las características del programa y de los objetivos y procesos establecidos para la participación. El Vaso de Leche ha sido presentado muchas veces como un ejemplo paradigmático de participación y organización popular; sin embargo, un estudio reciente del Instituto Apoyo encontró que las mayores filtraciones no son responsabilidad del gobierno central o municipal, sino que se dan entre los Comités del Vaso de Leche y los hogares beneficiarios (28% de filtración) y al interior del hogar (42% de filtración). A la hora de hacer políticas sociales, no bastan las buenas intenciones o los clichés de moda. La evaluación independiente es, por lo tanto, fundamental para asegurar que los escasos recursos con los que cuenta el Estado, para intentar ayudar a más de la mitad de los peruanos, se use de la mejor manera posible.

Toda priorización es arbitraria, pero si en el año 2003 se logran avances en las áreas que afectan de manera directa la calidad de la educación básica —carrera docente, gestión educativa, medición y difusión, dotación de recursos—, se tiene la tranquilidad de que el proceso de descentralización en el campo social habrá sido manejado con selectividad técnica. Así, se habrá instaurado, en el proceso de debate político, los mecanismos para que diversos actores acumu-

len conocimiento sobre cuáles opciones son mejores que otras y se habrá avanzado significativamente en la lucha contra una pobreza que es intrínsecamente difícil de combatir.

El gasto social en educación y salud está por debajo de los estándares regionales. No ha habido una mejora sustancial en el último año y mucho de esto se debe a la escasa recaudación tributaria. A pesar de que la recaudación viene mejorando los últimos meses, es todavía más baja que en algunos años anteriores. Por ello, los recursos que se están destinando a la educación y salud son pocos, lo cual está afectando el futuro rendimiento del país, más aún ahora que el mundo está globalizándose.

En el Perú hay un serio problema con la definición, las prioridades, la gestión y el diseño de las políticas sociales. Además, hay un problema en el monitoreo y la evaluación de dichas políticas, aunque también es cierto que, en algunos casos, es suficiente con conocer el diseño del programa para saber que no tendrá impactos significativos, como es el caso del vaso de leche y su efecto sobre la desnutrición infantil. Un programa nutricional como el mencionado debería, además, capacitar a las madres y enseñar sobre la higiene, así como asegurar la promoción y atención de la salud. La Ley del Vaso de Leche lo impide, y establece que lo único que se puede hacer con el presupuesto es reparar la leche.

Por otro lado, es positivo que, hoy, la Ley Orgánica de regiones establezca que los directores regionales de educación, salud y otros sectores serán elegidos por concurso público. Otro paso importante que se ha dado es el nombramiento de maestros por concurso, puesto que antes se les nombraba "a dedo".

«Un programa nutricional... debería, además, capacitar a las madres y enseñar sobre la higiene, así como asegurar la promoción y atención de la salud»

Tradicionalmente, los programas sociales han sido manipulados políticamente y se ha fomentado una actitud constante en la población de pedir favores al gobierno. En las zonas rurales y en la sierra, son escasas las personas emprendedoras con proyectos de inversión y, en parte, se debe a las actitudes originadas por los programas alimenticios. Muchas personas que alguna vez necesitaron ayuda y ahora no, aún la reciben innecesariamente; mientras que muchos que están en la pobreza extrema, no reciben nada. Estamos viendo, entonces, que no solo hay una ineficiencia en la locación de recursos, sino que además se acostumbra a la población a recibir, en lugar de promover y premiar su empeño.

Hay muy poca definición legal en el tema de descentralización,

en cuanto a salud, educación y programas sociales. Se debería tener mucho cuidado y precisar las funciones del gobierno central, del gobierno regional, del gobierno local; así como, determinar cuáles son los mecanismos de la participación social. Las leyes dicen muy poco al respecto y generan una gran incertidumbre. Estamos entrando en un proceso de descentralización, con el riesgo que los gobiernos regionales sean nuevos centralismos y se reduzca la participación popular en la administración de los servicios sociales, si estas leyes no son claras y puntuales.

La educación es una forma de salir de la pobreza y mejorar los ingresos de las personas. Por eso se debe empezar desde la base y poner énfasis en la educación inicial y primaria, enfrentando un problema que es bastante mayor en las zonas rurales.

Las normas sobre la descentralización aún no están completas y, por tanto, hay un grado de indefinición importante. En cuanto a la definición de competencias de los distintos niveles de gobierno, se debió realizar un trabajo más cuidadoso, en función de las leyes generales de actividad, y se debió determinar qué competencias son de reserva nacional, que deberían ser las menos, y cuáles deberían corresponder a los niveles regional y local.

Sin embargo, también se han logrado algunos aciertos. Se ha recogido la organización de secretarías de la anterior experiencia de descentralización. Ahora, bajo la denominación de gerencias, se plantean gerencias de asuntos sociales, económico productivas, de infraestructura y de planeamiento y acondicionamiento del territorio. Esto permite analizar los problemas en sus diversas dimensiones, abordarlos de manera más holística y, por tanto, plantearse soluciones más integrales.

En el documento "Bases para la estrategia de supervisión de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres", se plantean 20 indicadores meta para el año 2006. Además, se está haciendo un esfuerzo para acompañar estos indicadores con indicadores de segundo nivel, que pueden medirse en períodos más cortos y permiten ver los avances que se realizan para alcanzar los objetivos

planteados por las políticas sociales. Estos indicadores deben servir para armonizar los planes estratégicos sectoriales e ir alineando los presupuestos, en función de los objetivos que plantea la estrategia de superación de la pobreza.

Para salir de la pobreza, lo fundamental es construir capacidades y que estas permitan que los pobres aprovechen las potencialidades locales y las oportunidades económicas que se presentan. Es una falacia sostener que no es posible darle recursos a la población o a los gobiernos locales, porque no tienen las capacidades para desarrollarlas. Esas capacidades solamente se generan en la medida que tienen los recursos y pueden ejercitar su derecho a decidir, ejecutar y priorizar sus propias necesidades. Este proceso es conocido como desarrollo conducido desde la comunidad.

Al comienzo de este gobierno, se empezó con 32 programas de alivio de la pobreza. Se ha hecho un esfuerzo al juntar 15 programas alimentarios, que ahora están a cargo del Pronaa. Esto supone que debe emprenderse una reforma pragmática para reorientar los programas a objetivos claramente nutricionales y de protección integral de la niñez, donde, a la vez que se combate la desnutrición crónica, se mejora la oferta de los servicios de salud y educación y se intensifica la demanda de estos servicios por la población objetivo (niños menores de 5 años y madres gestantes y lactantes), con el fin de romper el ciclo generacional de la pobreza.

Cuando se habla de mejorar el capital humano, se debe pensar en todos los sectores en conjunto: educación, salud, entre otros, para

«La educación es una forma de salir de la pobreza y mejorar los ingresos de las personas. Por eso se debe empezar desde la base y poner énfasis en la educación inicial y primaria...»

que se pueda visualizar concretamente la solución del problema.

La estrategia plantea la creación de hasta tres fondos, uno de desarrollo local, orientado a la inversión local; otro de solidaridad, para apoyar a la población más vulnerable; y finalmente, uno de asistencia familiar, dedicado a atender situaciones catastróficas para la familia (por ejemplo, el fallecimiento de un familiar, la necesidad de una operación quirúrgica, etc.). Por ello, es necesario continuar avanzando en las fusiones de los múltiples programas sociales. De esta manera, con esos recursos se irán generando los fondos de segundo piso que, a la vez, se transferirán a los gobiernos locales, en función de sus planes y programas de desarrollo.

* Las opiniones vertidas son a título personal.