

Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos

Enrique Vásquez Huamán

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro
Teléfonos 421-8082 / 421-7968
<www.consorcio.org>

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Av. Salaverry 2020, Jesús María
Teléfono: 219-0100
<www.up.edu.pe>

Edición: Lima, febrero de 2006
Corrección de estilo: Alberto Ñiquen
Cuidado de edición: Myriam Arriola
Diseño gráfico: Carmen Inga
Arte de carátula: Roni Heredia
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2006-0595
ISBN 9972-804-53-4

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El Proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional* es una iniciativa del CIES con el auspicio de las siguientes instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), National Endowment for Democracy (NED), International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), Banco Mundial-Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

El presente documento constituye una colección de hallazgos publicados y por publicar por parte del autor. Las principales fuentes digitales se encuentran disponibles electrónicamente en el website <www.losniñosprimero.org>. Las fuentes publicadas más importantes son *¿Los niños... primero?* Vol. I, II y III publicado por la Universidad del Pacífico y Save the Children Suecia. Finalmente, el documento *“Gerencia Estratégica para el cambio social”* está en proceso de edición final por parte de la Universidad del Pacífico pero los cuadros estadísticos ya han sido presentados en este trabajo solicitado por el CIES. En caso que se quiera citar algún resultado publicado en este documento se ruega consignar la fuente original tal como se precisa en cada uno de los cuadros, gráficos, diagramas así como en las notas al final del texto.

CIES y CIUP-Universidad del Pacífico, no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de su autor.

PRESENTACIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	9
1. VISIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	12
1.1 Mapa de programas sociales	12
1.2 Importancia relativa del presupuesto público	13
2. PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN-NUTRICIÓN: VASO DE LECHE Y COMEDORES POPULARES	15
2.1 Diagnóstico	15
2.2 Opciones de políticas	16
2.3 Análisis de costos y beneficios	17
2.4 Identificación de ganadores y perdedores	18
2.5 Obstáculos para la implementación	18
2.6 Hoja de ruta: medidas sugeridas	19
2.7 Conclusiones	21
3. PROGRAMAS DE SALUD Y BIENESTAR: SEGURO INTEGRAL DE SALUD Y WAWA-WASI	22
3.1 Diagnóstico	22
3.2 Opciones de políticas	24
3.3 Análisis de costos y beneficios	26
3.4 Identificación de ganadores y perdedores	27
3.5 Obstáculos para la implementación	28
3.6 Hoja de ruta: medidas sugeridas	28
3.7 Conclusiones	30
4. PROGRAMAS EDUCATIVOS: ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN RURAL	31
4.1 Diagnóstico	31
4.2 Opciones de políticas	33

4.3	Identificación de ganadores y perdedores	35
4.4	Obstáculos para la implementación	35
4.5	Hoja de ruta: medidas sugeridas	36
4.6	Conclusiones	38
5.	PROGRAMAS DE INFRAESTRUCTURA: FONCODES Y PRONAMACHCS	39
5.1	Diagnóstico	39
5.2	Opciones de políticas	41
5.3	Análisis de costos y beneficios	42
5.4	Identificación de ganadores y perdedores	43
5.5	Obstáculos para la implementación	43
5.6	Hoja de ruta: medidas sugeridas	44
5.7	Conclusiones	46
	BIBLIOGRAFÍA	47
	ANEXO	52

El presente documento empieza con una visión general de los programas sociales de lucha contra la pobreza, recomendando la fusión de varios de ellos que tienen objetivos similares. Luego, el trabajo analiza dos programas representativos en cada uno de cuatro sectores clave -nutrición, salud, educación e infraestructura-, y propone políticas de reforma de estos programas, con miras a su aplicación durante el próximo gobierno 2006 – 2011.

Con respecto a los programas alimentarios, el autor propone la concesión de su ejecución a terceros, la focalización hacia los niños más vulnerables y la creación de un sistema de monitoreo y evaluación. Para el caso del seguro integral de salud se plantea una estrategia similar. En educación se postulan mejoras en la gestión y uso de recursos de los programas de alfabetización–hoy ineficaces– y educación rural. Con relación al área de infraestructura, se analizan Foncodes y Pronamachs. En el primer caso se recomienda mejorar el sistema de focalización geográfica, y en el segundo pasar de una focalización comunal a otra municipal– distrital.

Un denominador común a muchos de estos programas es su politización y la presión que ejercen grupos de beneficiarios no pobres y burocracias ejecutoras para una continuidad de las actividades sin cambios mayores. Así, resulta fundamental incrementar la transparencia de los procesos de selección de beneficiarios y de asignación del gasto, para contrarrestar la presión por mantener el status quo.

El documento es parte del proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional*. Este proyecto es una iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones, para elevar el nivel del debate electoral, enfatizando la discusión de opciones de política y programas de gobierno. En este marco, el CIES ha promovido la elaboración de documentos de política 2006 – 2011 sobre diez temas clave que tendrá que afrontar el siguiente régimen:

Competitividad	Regulación y concesiones
Empleo	Modernización del Estado
Programas sociales y pobreza	Desarrollo rural
Educación	Descentralización
Salud	Género

Cada texto examina las opciones de política, los costos y beneficios de las distintas alternativas, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras, especificando una hoja de ruta a 100 días, un año y cinco años. El proyecto *Elecciones Perú 2006* enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividad: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los principales partidos

políticos; seminarios descentralizados en seis regiones del Perú; y campañas de diseminación en los medios de prensa.

Más allá del debate electoral, el Proyecto busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos. En este punto tenemos que reconocer la contribución fundamental del autor Enrique Vásquez (CIUP) tanto por su capacidad analítica, como por su esfuerzo para culminar el trabajo y liderar su diseminación.

Asimismo, queremos agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Acuerdo Nacional, Grupo Propuesta Ciudadana, Asociación Civil Transparencia e Instituto de Defensa Legal (IDL).

Por último, debemos también reconocer el aporte de los auspiciadores que han hecho posible la ejecución del Proyecto: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

Lima, febrero de 2006

Carlos Eduardo Aramburú
Director Ejecutivo CIES

Javier Portocarrero Maisch
Director Adjunto CIES

En el periodo 2000 – 2005, el gasto social en el Perú se ha ido incrementando, en promedio, 8% anual. Sin embargo, este esfuerzo no se ha visto reflejado en resultados tangibles, pues los niveles de pobreza se han mantenido relativamente constantes (perjudicando a más del 50% de la población) y el malestar percibido ha aumentado durante este periodo. En este sentido, es legítimo preguntarse a qué se debe esta situación para poder tratar de hallar soluciones que puedan ser implementadas en el corto plazo.

Así, el presente trabajo propone que estos resultados pueden deberse a una gestión deficiente de los recursos públicos destinados a los distintos programas sociales. En consecuencia, surgen problemas tales como filtración, subcobertura, politización del gasto, e incremento del gasto corriente: planillas y obligaciones sociales. Ante estas dificultades, se sugiere dejar atrás el enfoque asistencialista predominante en la década de los noventa y pasar a uno orientado al desarrollo de capacidades de la población que refuerce la gestión social de riesgo.

Para ello, el análisis de este documento contiene dos secciones. En primer lugar, se expone una visión general de los programas sociales de lucha contra la pobreza, detallando cuáles son aquellos que están vigentes y la importancia del gasto destinado a ellos. Además de presentar un panorama general, esta sección pretende generar una reflexión acerca del gran número de programas que presentan objetivos similares, y que podrían funcionar como uno solo.

En segundo lugar, se analizan dos programas representativos de cuatro sectores básicos: alimentación y nutrición, salud y bienestar, educación, e infraestructura. En esta sección se realizará un breve diagnóstico de los programas, y se plantearán posibles soluciones acompañadas de un análisis costo-beneficio, identificando a los ganadores y perdedores de cada medida y los posibles obstáculos para implementarlas.

Para alimentación y nutrición, se toman como ejemplos representativos el Vaso de Leche y los Comedores populares. Estos programas presentan altos niveles de filtración y subcobertura, lo cual denota un mal manejo de recursos. Ante estos problemas, se propone la tercerización de los programas y la aprobación del Proyecto de Ley N° 11441, el cual plantea la creación de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia.

Para el sector salud y bienestar, se analizan el Seguro Integral de Salud (SIS) y el Programa Nacional Wawa-Wasi (PNWW). El primero, al igual que el caso del Vaso de Leche y los Comedores populares, presenta altos niveles de filtración y subcobertura. El segundo, en cambio, presenta dificultades a nivel operativo, tales como frecuente inasistencia de las madres cuidadoras y escasa participación de la comunidad en los consejos de vigilancia. Ello y el recorte de presupuesto que sufrirá este programa en el año 2006 representan posibles amenazas para el buen desempeño del programa. Ante estas dificultades, se plantea la creación del Sistema de Información del SIS para el monitoreo y evaluación de sus resultados, así como la tercerización de los servicios de salud, tal

como el caso exitoso de las Asociaciones de las Comunidades Locales de Administración en Salud. Con respecto al PNWW, se propone establecer un criterio objetivo de asignación de recursos y fomentar la mayor participación de la comunidad.

Para el sector educación, se estudian los programas de Alfabetización y Educación rural. El primero presenta un manejo ineficaz reflejado en los altos niveles de analfabetismo de la población –principalmente quechua hablante–. Por ello, se propone una reforma en la gestión del programa que involucre más capacitadores, así como la generación de incentivos para aumentar la asistencia a los centros de enseñanza. Igualmente importante resulta la implementación de entornos alfabetizados que refuercen lo aprendido en el programa. En cuanto al Programa de Educación Rural –estrechamente relacionado con el anterior– muestra una problemática muy complicada que se origina tanto en el hogar como en la escuela y que, además, se ve acentuada por el entorno. Desnutrición, diferencias en el lenguaje y carencias en el sistema docente son sólo algunos de los problemas que generan un gran ausentismo y abandono escolar en las zonas rurales. Ante esta situación, se recomienda mejorar el manejo de recursos, comenzando por actualizar las planillas del personal docente, impartir capacitaciones y actualizaciones pedagógicas a los maestros, y generar incentivos para incrementar la asistencia de los mismos.

Para el sector infraestructura, se analizan Foncodes –enfaticando en las líneas de acción Mejorando tu vida y A producir– y Pronamachcs. La principal deficiencia de Foncodes radica en la mala focalización de los recursos hacia los distritos menos pobres, a pesar de que en 2004 la inversión en dicho programa fue mayor que en años anteriores. El problema de Pronamachcs no sólo es la incorrecta focalización –al igual que en Foncodes– sino que la mayor parte del presupuesto del programa se destina al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales. Ante esta situación, se sugiere mejorar el sistema de focalización para poder beneficiar a aquellos distritos con mayores niveles de pobreza. En el caso de Pronamachcs, se propone focalizar a nivel municipal –y no específicamente comunal como se viene haciendo–. Ello permitirá generar sinergias entre comunidades para poder realizar proyectos de mayor envergadura. Asimismo, debe fomentarse una mayor participación de las comunidades, con el fin de que cooperen con un mayor monitoreo del programa.

Con respecto a los posibles obstáculos que puedan presentarse en la implementación de las propuestas planteadas en el documento, debe hacerse especial énfasis en la politización de varios de ellos. Esto se da no solamente en lo referido al manejo de recursos sino a la presión que ejercen los sindicatos pertinentes. En este sentido, resulta esencial fomentar la transparencia de los procesos para poder evitar la presión de determinados grupos que defienden sus intereses. Esto está relacionado con los altos niveles de burocracia en las entidades estatales, las cuales generan rigideces para la implementación de cualquier reforma. Otras trabas importantes son la heterogeneidad de las comunidades, tanto en lo concerniente a sus niveles de desarrollo económico como cultural, la presión de beneficiarios actuales que podrían dejar de recibir prestaciones de los programas vigentes, y por último, la legitimidad de los indicadores y resultados expuestos, sobre todo para el caso de Foncodes, en los que algunos proyectos están desfasados y, por consiguiente, dificulta el cálculo del cumplimiento de metas.

Por último, cabe señalar que al final de cada subsección se presentará una hoja de ruta para los cien primeros días de gobierno. En ella se detallan todas aquellas medidas gubernamentales a tomarse para una mejor gestión de cada programa. De esta manera, se espera contribuir con un mejor uso del gasto social, el cual a pesar de ser un poco limitado podría ser mejor aprovechado.

Durante los últimos años el Perú ha experimentado uno de los periodos de crecimiento económico más sostenido nunca antes visto. Por tanto, el gobierno ha disfrutado de recursos públicos (gasto social) para poder apoyar a los más pobres; sin embargo, ha carecido de recursos humanos calificados que impidan el malgasto del dinero de los programas sociales. Según nuestros estimados, anualmente S/.267 millones no se han asignado óptimamente debido a la inexistencia de una gerencia social de calidad.

En el periodo 2000-2005 se destinó en promedio un 25% del presupuesto público al gasto social. Dentro de este rubro está el gasto en los llamados programas sociales prioritarios, el cual equivale a aproximadamente el 46% del gasto social. Un hecho importante es que el gasto social y el gasto en programas sociales se han incrementado año tras año, en promedio 8% anual, y sin embargo, este esfuerzo no se ha traducido en resultados tangibles en tanto los niveles de pobreza se han mantenido casi constantes (según el INEI, la pobreza y pobreza extrema alcanzan al 52% y 26% de la población, respectivamente).

¿Por qué no se logró lo prometido si se podía hacer? Una respuesta tentativa está en la escasez de personal técnico que pueda combatir la filtración (beneficiarios del programa que no son parte del público objetivo), subcobertura (personas que pertenecen al público objetivo que deberían recibir las raciones del programa, pero no son beneficiarios), politización del gasto (destinar partidas a regiones sensiblemente más políticas), incremento en las planillas poco productivas (asesores para organizar fiestas de cumpleaños) y gastos operativos innecesarios (consultorías para sistematizar consultorías), entre otros.

Casos emblemáticos

Por ejemplo, en los programas de alimentación y nutrición son representativos el Vaso de Leche y los Comedores populares. Ambos presentan altos niveles de filtración (que alcanza a 1.073.639 y 297.858 personas, respectivamente) y subcobertura (68,5% y 97,5%, respectivamente), lo cual denota un mal manejo de recursos.

Asimismo, en los programas de salud y bienestar el Seguro Integral de Salud (SIS) presenta altos niveles de filtración (se están desviando una cuarta parte de los recursos en la atención de 24,1% de afiliados que no corresponden al público objetivo) y subcobertura (que varía entre el 48,5% y el 70,7%); mientras que el Wawa-Wasi, además de una caída de 12,4% en el presupuesto asignado para este año pero incrementando el nivel de cobertura, presenta dificultades en el campo operativo,

tales como frecuente inasistencia de las madres cuidadoras y escasa participación de la comunidad en los consejos de vigilancia.

En educación, el manejo de programas como los de Alfabetización y Educación rural es ineficaz. Al año 2004, la tasa de analfabetismo ascendía al 24,63% de la población y la mayor concentración de personas analfabetas estaba en zonas en las que más del 60% de la población habla una lengua diferente del castellano, principalmente quechua. En cuanto al programa de Educación rural, existen altos niveles de ausentismo y abandono escolar. La tasa neta de cobertura en áreas rurales tan sólo llega al 43% en educación inicial, 90,2% en primaria y 52,6% en secundaria; en tanto que las tasas de conclusión de primaria y secundaria ascienden al 59% y 24%, respectivamente.

Los programas de infraestructura social tampoco están libres de problemas. La principal deficiencia del Foncodes radica en la mala focalización de los recursos hacia los distritos menos pobres, a pesar de que en 2004 la inversión en dicho programa fue mayor que en años anteriores. En efecto, Mejorando tu vida está desatendiendo la demanda de las comunidades de las regiones que poseen un nivel de pobreza por encima del 50% de la población. Algo similar ocurre con el programa A producir. En relación con el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs), entre los años 2001 y 2004 la distribución de beneficiarios del programa no reflejó una correcta focalización y, además, aproximadamente el 47,7% del presupuesto del programa se dirige al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales.

Propuestas

En general, para resolver estos problemas se propone mejorar la calidad del gasto social haciendo que repercuta de manera tangible sobre la calidad de vida y la acumulación de capital humano de la población peruana. Para ello se requiere, en lugar de crear nuevos programas, reformar los ya existentes y cambiar el paradigma de la política social, pasando del asistencialismo al desarrollo de capacidades en las personas y enfocando los esfuerzos a la gestión social de riesgo.

Para ello se necesitan metas y objetivos claros, teniendo en cuenta los perjuicios sociales y económicos que generan la yuxtaposición de funciones, el clientelismo, la subcobertura, y la filtración; y a la vez los beneficios, en estos mismos ámbitos, de la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en la ejecución de estos programas.

Más específicamente, en nutrición se propone la creación de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia; en salud y bienestar se plantea la creación del Sistema de Información del Seguro Integral de Salud para el monitoreo y evaluación de sus resultados. En ambos campos se propone la tercerización de los servicios (tal como el caso exitoso de las Asociaciones de las Comunidades Locales de Administración en Salud). Con respecto al programa Wawa-Wasi, se necesita establecer un criterio objetivo de asignación de recursos y fomentar la mayor participación de la comunidad.

En educación se propone una reforma en la gestión del programa de Alfabetización que incremente el número de facilitadores, ya que éste es relativamente bajo en comparación con el personal docente requerido para un programa de educación básica. Asimismo, la generación de incentivos para aumentar la asistencia a los centros de enseñanza como, por ejemplo, establecer como condicionante al programa Juntos un determinado porcentaje de asistencia a las clases de alfabetización.

En infraestructura social la propuesta es mejorar los sistemas de focalización. Para el caso de Pronamachcs, una focalización en el ámbito municipal; asimismo, fomentar una mayor participación de las comunidades, que coopere con un mayor monitoreo del programa, y un sistema de vigilancia social a cargo de la comunidad a través de la asamblea o la junta comunal.

A continuación presentamos las principales medidas para los primeros 100 días.

Alimentación-Nutrición:

- Presentación y aprobación del Plan de Reforma de los Programas de Alimentación-Nutrición.
- Presentación y aprobación del proyecto (Ley N° 11441) para crear el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia.
- Inicio de la reestructuración de los programas sociales.
- Inicio de la selección de las entidades privadas a las que se tercerizará la administración de los programas.

Salud y bienestar:

- Dar a conocer a la opinión pública el plan de reforma del Seguro Integral de Salud, que incluye la puesta en marcha del Sistema de Identificación de Usuarios.
- Iniciar, con el Indecopi, una intensificación de la campaña en Defensa de los Derechos del Consumidor, en lo que respecta a la disminución de los precios de venta de los medicamentos genéricos cuyos aranceles han sido disminuidos.
- Inicio de la selección de las entidades en el sector público (centros y/o puestos de salud) que serán recomendadas para su tercerización.
- Presentar el plan de reestructuración del presupuesto asignado ante el consejo directivo para su aprobación.

Educación:

- Aprobación del incremento del presupuesto para el programa de Alfabetización (más aún si este año disminuye 34% en relación con el presupuesto de apertura del 2005).
- Aprobación e implementación del Plan de Reforma Docente en Áreas Rurales (PR-DAR), e inicio de evaluaciones a docentes de escuelas rurales.
- Establecer como requisito para acceder al programa Juntos la asistencia al programa de alfabetización.
- Presentación y aprobación del proyecto de ley que permita dar de baja a aquellos docentes que no aprueben una evaluación de conocimientos básicos (flexibilidad laboral).

Infraestructura:

- Iniciar la reestructuración del Foncodes, que incluye una revisión exhaustiva de sus tres líneas de acción y del Pronamachcs.
- Iniciar el reempadronamiento de beneficiarios del Pronamachcs.
- Presentar la propuesta de cambio de método para la focalización de público objetivo: de regiones en situación de pobreza a distritos en situación de pobreza tanto para Foncodes como para el Pronamachcs.

1. Visión general de los programas sociales de lucha contra la pobreza

1.1 Mapa de programas sociales

En el Perú existen alrededor de 40 programas de lucha contra la pobreza, adscritos en los distintos sectores como los ministerios de Salud, de Educación, de la Mujer, de Trabajo, de Agricultura, de Vivienda, de Transporte, de Economía y Finanzas y de Energía y Minas.

Dentro de las políticas de organización de recursos humanos, monetarios y administrativos aplicados en estos programas es necesario distinguir tres momentos en el tiempo: los programas sociales previos que se dieron en la década de los ochenta; los programas sociales recientes en la década de los noventa y los programas sociales últimos que se dieron a partir del año 2000.

En el primer grupo se puede decir que, en términos de recursos humanos, estuvo plagado por gente del gobierno, independientemente de si tenían formación técnica o no. En términos monetarios, se utilizaron recursos ordinarios y también de cooperación internacional para el refuerzo de estas instituciones. En el aspecto administrativo, las instituciones estaban muy sujetas a las políticas del presidente y del gabinete de ministros, y esto respondía a lo que era el enfoque de cómo resolver el problema de pobreza en esa época: enfoque asistencialista.

En el segundo grupo se identifica un cambio considerable. Monetariamente tuvieron un incremento significativo (se manejaban recursos cercanos a los US\$2.000 millones). Por el lado administrativo se implementaron procesos de reingeniería a fin de tratar de reducir los gastos administrativos para poder ser más eficientes y aplicar políticas de tercerización, es decir brindar los servicios sociales básicos a través de terceros privados. En este sentido, algunas ONG y otras empresas se convirtieron en ejecutores de los programas sociales. En términos de recursos humanos, hubo un aumento de calificación, pero el elemento político en las esferas superiores de decisión sí prevaleció, pues los cargos altos eran ocupados por personas de confianza y de compatibilidad con quien estaba en el poder.

En relación con el último grupo de programas, se puede decir que las mejoras en capital humano no son tan visibles porque el elemento político se ha superpuesto al elemento técnico calificado. En cuanto al presupuesto, hubo un aumento de US\$1.000 millones en el manejo de los recursos y administrativamente hay un retorno hacia las épocas antiguas, con incrementos en el gasto administrativo para, por un lado, generar empleo a los partidarios y, por el otro, incrementar los procesos que tratan de ser, supuestamente, más participativos. Sin embargo, no se traducen en resultados concretos ni cambios en el bienestar de la población objetivo.

La aplicación de las políticas generaron dos resultados importantes. En primer lugar, los programas sociales, al carecer de un sistema de evaluación y monitoreo de sus funcionamientos, trajeron consigo que el manejo de padrón de beneficiarios, si es que lo tuvieron, sea limitado. Esto trae como consecuencia dos grandes problemas: filtración (la población beneficiaria que no es población objetivo) y subcobertura (población objetivo que no está siendo atendida). Particularmente, hay un tercer problema que estuvo en la cúspide al finalizar la década de los noventa y aún se manifiesta en los programas sociales de carácter productivo: la yuxtaposición de beneficiarios (un beneficiario recibe un mismo servicio de diferentes programas). En segundo lugar, la existencia de estos tres problemas genera pérdidas valorizadas en más de S/.250.000 anuales para el Estado.

La relación de los programas sociales existentes en el Perú, al año 2005, se encuentran en el Anexo.

Foto: CIES



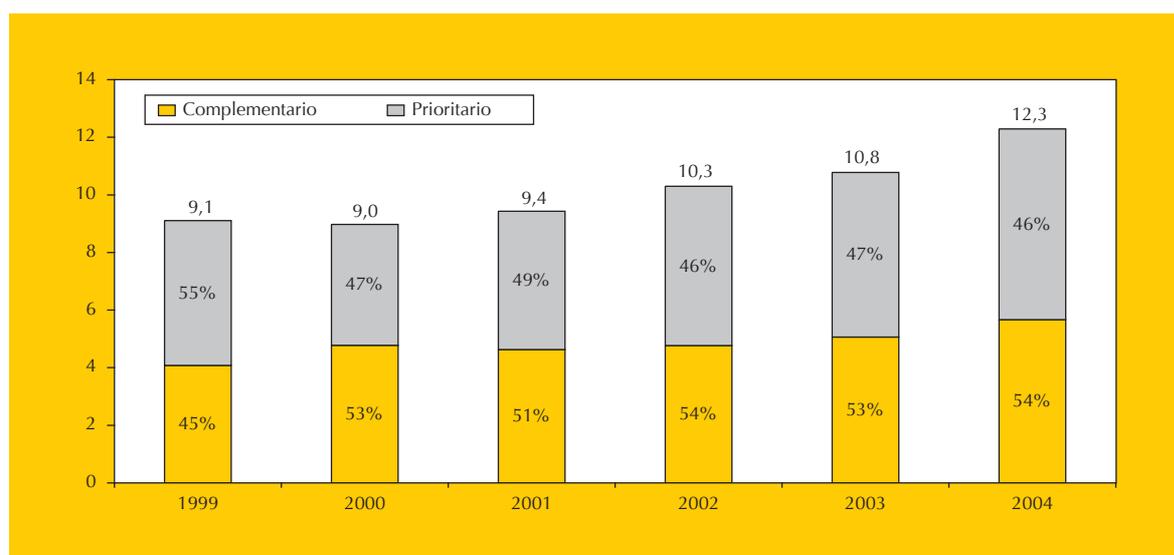
1.2 Importancia relativa del presupuesto público

En el Perú, en el periodo 2000-2005 se destinó en promedio un 25% del presupuesto público al gasto social¹. Dentro de este rubro se considera el gasto en los llamados programas sociales prioritarios, que equivale a aproximadamente el 46% del gasto social². Un hecho importante es que el gasto social y el gasto en programas sociales se ha incrementado año tras año (ver gráfico 1.1); sin embargo, este esfuerzo de todos los peruanos no se ha traducido en resultados tangibles en tanto los niveles de pobreza se han mantenido casi constantes³. Por tal motivo, es legítimo preguntar qué ocurre y por qué no se están logrando las metas propuestas. Una de las respuestas está en el manejo poco eficiente de los recursos públicos destinados a los más pobres, el cual

está sujeto a múltiples problemas en la focalización: filtración y subcobertura (Vásquez 2004), politización del gasto (Shady 2000), incremento en las planillas⁴ (CAD 2003), entre otros⁵.

Para 2005, la situación no fue muy diferente. Es más, con la implementación del programa “Juntos” el monto destinado a los programas sociales va a incrementarse aun más⁶. De hecho, es importante, y además es obligación del Estado, ayudar a las personas más pobres, pero esta ayuda debe ser eficiente y eficaz en tanto existen múltiples necesidades y se carece de los recursos suficientes para satisfacerlas. En este sentido, los resultados obtenidos en la lucha y alivio de la pobreza no justifican los recursos que se están destinando con este fin (ver cuadro 1.1).

Gráfico 1.1
Perú: evolución del gasto social 1999-2004 por tipo de gasto
(en porcentajes y miles de millones de nuevos soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- ¹ Las cifras y proporciones que se emplean en esta sección, a no ser que se diga lo contrario, se toman del SIAF.
- ² En el Anexo se presenta la composición del gasto social según la definición que el Ministerio de Economía emplea.
- ³ La pobreza, según el INEI, se ha mantenido en el 52% mientras que la pobreza extrema está en 26%.
- ⁴ El gasto en planilla estatal se ha incrementado en términos absolutos y ha estado por encima de la inversión.
- ⁵ Aunque también se podría decir que el porcentaje de pobres pudo ser mayor si es que no se hubiese efectuado este gasto. De hecho, ésta podría ser una respuesta, pero lo que es innegable es que la situación podría ser mejor en ausencia de estos problemas.
- ⁶ De este programa no se tiene mucha información, al menos no la suficiente como para poder hacer un análisis más detallado, ya que se encuentra en etapa de implementación.

Cuadro 1.1
Presupuesto público en los principales programas sociales en el Perú

Ministerio	Programas sociales	Presupuesto
Energía y Minas	Electrificación rural	124.472.573
Agricultura	Pronamachcs	87.686.099
Economía y Finanzas	Vaso de Leche ⁷	363.000.000
Vivienda y Construcción	Edificaciones urbanas	154.233.176
Mujer y Desarrollo Social	Foncodes	468.459.631
	Pronaa	396.431.334
	Conadis	3.637.683
	Inabif	58.156.664
	Programa Nacional Wawa-Wasi	48.474.711
Transporte	Provías rural	133.399.749
Educación	Mejoramiento de la calidad de la educación primaria	20.182.854
	Mejoramiento de la calidad de la educación en los niveles inicial y secundaria, y educación para el trabajo	220.969.690
	Programa Nacional de Alfabetización	27.183.000
	Programa Huascarán	18.730.798
	Programa de Educación Rural	65.260.000
Salud	Control de enfermedades infecciosas	27.106.075
	Programa de apoyo a la reforma del sector salud (Par Salud)	108.197.445
	Seguro Integral de Salud	264.722.031
Trabajo y Promoción del Empleo	Projoven	26.102.471
	A trabajar urbano	151.053.972

Fuente: MEF - SIAF 2005.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

En síntesis, se requiere mejorar la calidad del gasto social haciendo que ésta repercuta de manera tangible sobre la calidad de vida y la acumulación de capital humano de la población peruana. Para ello se requiere, en lugar de crear nuevos programas, reformar los ya existentes y cambiar el paradigma de la política social, pasando del asistencialismo al desarrollo de capacidades en las personas y enfocando los esfuerzos

a la gestión social de riesgo (Holzmann y Jorgensen, 2001). Esto demanda metas y objetivos claros teniendo en cuenta los perjuicios sociales y económicos que generan la yuxtaposición de funciones, el clientelismo, la subcobertura, y la filtración; y a la vez los beneficios –en estos mismos ámbitos– de la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en la ejecución de estos programas.

⁷ El monto asignado al Vaso de Leche para 2005 se tomó de la página web del MEF, en http://www.mef.gob.pe/propuesta/PRENSA/noticias/NP_MEF_Vaso_de_Leche_03012005.php.

2. Programas de alimentación-nutrición: Vaso de Leche y Comedores populares

2.1 Diagnóstico

Los programas de alimentación-nutrición son verdaderamente importantes, puesto que cumplen una doble función. La primera, aliviando la pobreza al mejorar la calidad de vida de las personas en dicha situación. La segunda, al reducir la pobreza, al existir un claro vínculo entre una buena alimentación y una buena salud, particularmente en los primeros años de vida⁸. Se ha determina-

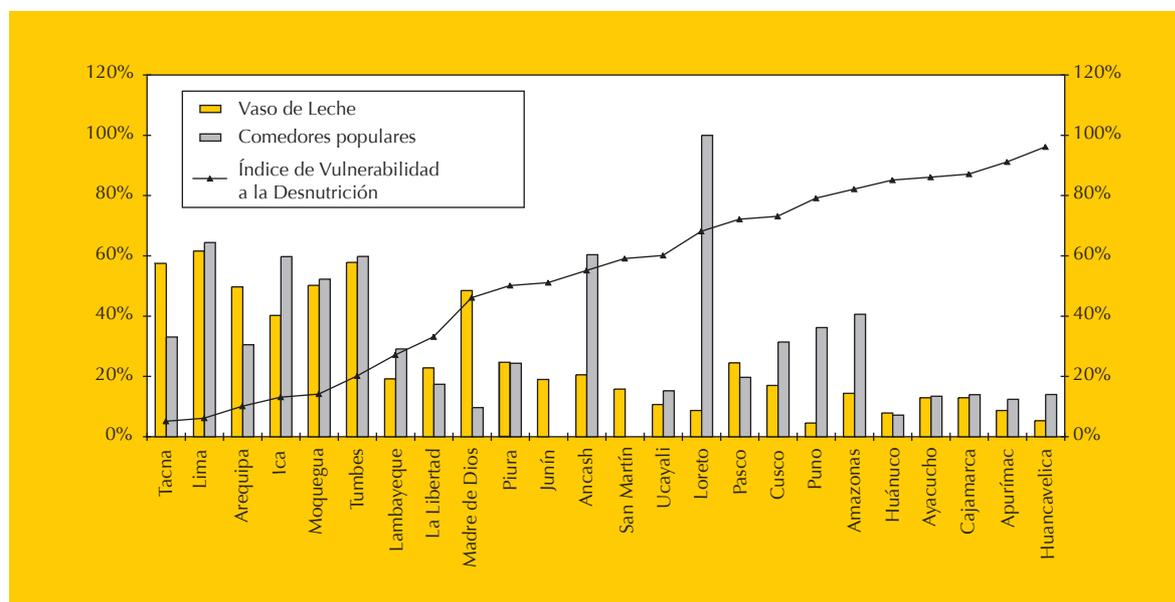
do que la salud en la infancia y juventud temprana tienen un importante impacto sobre el nivel de vida futuro de las personas⁹. Entre los programas estatales relacionados con la alimentación, los que más destacan son el Vaso de Leche y los Comedores populares. La forma más práctica de evaluar el desempeño de estos programas es a través de sus niveles de filtración¹⁰ y subcobertura¹¹.

a. Filtración

El número de filtrados en el programa del Vaso de Leche a nivel nacional es de 1.073.639, y para los Comedores populares es de 297.858¹². Se puede apreciar en el gráfico, los niveles de filtración en cada región. Para ambos

programas, los niveles de filtración son más elevados en las regiones con menores niveles de desnutrición, como es el caso de Tacna y Lima. Esto es indicativo de una mala asignación de los recursos.

Gráfico 2.1
Niveles de filtración e índice de vulnerabilidad nutricional por regiones (2004)



Fuente: Vásquez (2005b), Vásquez (2004), Enahó 2004.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

⁸ Cortez (2002: 7).

⁹ Case (2003: 20).

¹⁰ La filtración de recursos se refiere al porcentaje de beneficiarios del programa que no son parte del público objetivo.

¹¹ La tasa de subcobertura es el porcentaje de personas que pertenecen al público objetivo que deberían recibir las raciones del programa, pero no son beneficiarios.

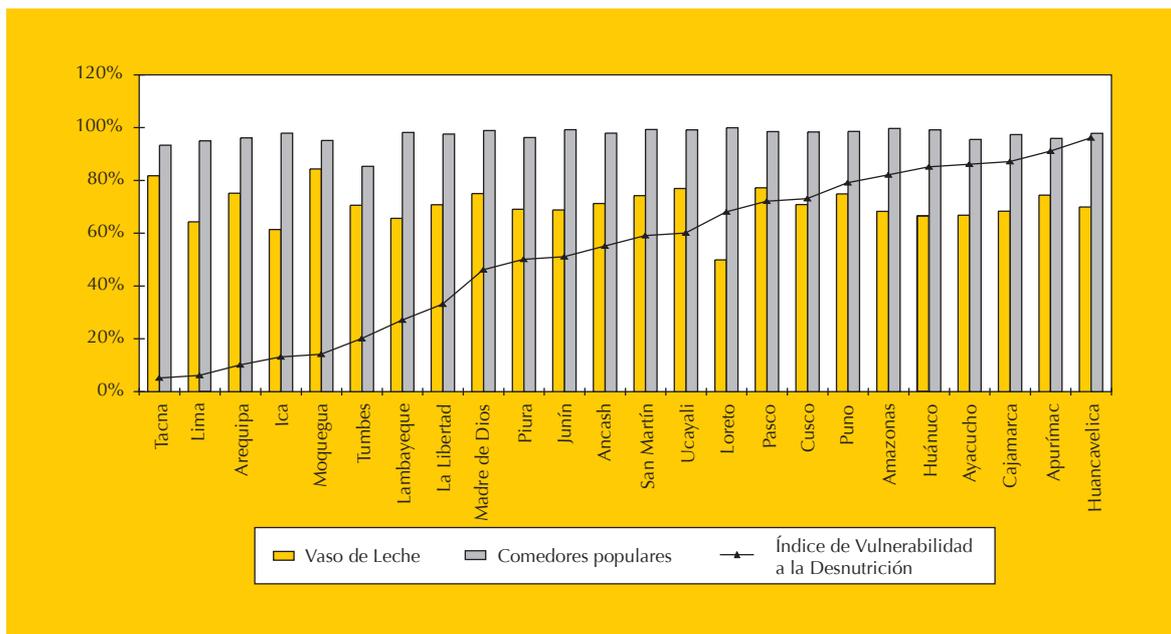
¹² Debe tomarse en cuenta que estos números están subvaluados, debido a discrepancias entre las cifras provistas por las Enahó, que son menores a las cifras reportadas por el MEF.

b. Subcobertura

En 2004, los beneficiarios potenciales desatendidos del Vaso de Leche fueron 3.930.511 (un nivel de 68,5%); mientras que en los Comedores populares se llegó a los 13.857.667 (un nivel del 97,5%). Tal como se puede apreciar en el gráfico 2.2, para ambos programas los niveles

de subcobertura en todas las regiones son elevados y de similar nivel, independientemente de las tasas de desnutrición o pobreza que presentan. Esto muestra que el problema de la subcobertura se debe a una falta de recursos, más que a una mala utilización de los mismos.

Gráfico 2.2
Niveles de subcobertura e Índices de Vulnerabilidad Nutricional, por regiones (2004)



Fuente: Vásquez (2005b), Vásquez (2004), ENAHO 2004.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2.2 Opciones de políticas

A partir de los niveles de filtración y subcobertura observados, resulta claro que uno de los principales problemas de los programas de alimentación-nutrición es el de la focalización de los recursos en quienes realmente

los necesitan: la población en pobreza extrema. Para empezar a solucionar esta situación existen varios cursos posibles de acción. A continuación se expondrán algunos de ellos.

a. Proyecto de Ley N° 11441

Esta ley propone la creación de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia, con el fin de articular los esfuerzos de las entidades ejecutoras de los programas y proyectos públicos de los distintos sectores en lo referido al gasto social, creándose

mecanismos de evaluación y seguimiento¹³. En cada una de éstas habrá subsistemas encargados respectivamente de generar, procesar, analizar y presentar la información; bajo la supervisión de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Economía y Finanzas¹⁴. Así, la rendición de cuentas y vigilancia del desempeño

¹³ P.L. N° 11441. pp. 14.

¹⁴ El MEF será la más alta autoridad técnica del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia, a través de la Dirección Nacional de Presupuesto.

de los distintos proyectos y programas se fortalecerá y mejorará. Este sistema tiene precedentes, puesto que

sistemas de este tipo ya han sido institucionalizados en México y Argentina¹⁵.

b. Tercerización

La tercerización propone la aplicación de tres medidas importantes¹⁶.

- i) Tercerizar el servicio de los programas al sector privado¹⁷. Uno de los efectos positivos de esta acción es evitar la politización del servicio.
- ii) Bajo el esquema del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, se tercerizaría los subsistemas de procesamiento, análisis y presentación de la información. De preferencia a empresas privadas que estén dentro del rubro. Este proceso mejoraría la calidad de la información recogida.

- iii) Estructurar el proceso de licitación de proveedores, de tal manera que la propuesta más costo-efectiva sea la seleccionada. El dar preferencia a las empresas agroindustriales locales al momento de la selección¹⁸; tendrá un efecto positivo sobre la economía en dichas zonas¹⁹.

En conclusión, la tercerización mejorará la administración, supervisión y monitoreo de los programas alimentarios.

2.3 Análisis de costos y beneficios

La ineficacia en la asignación de los recursos públicos implica que se están desaprovechando fondos, que podrían utilizarse para ampliar la cobertura o mejorar la

calidad de la atención. Estos costos y oportunidades se observan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.1
Costos de oportunidad y beneficios potenciales²⁰

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
<ul style="list-style-type: none"> • La filtración en el Vaso de Leche le costará al Estado S/.108.417.252,80²¹. • Con la cifra anterior se podría atender al 19% de los 3,9 millones de niños y niñas subcoberturados. • En el caso de los Comedores populares, el costo de la filtración sería de alrededor de S/.24.209.290,46. • Los fondos anteriores sólo servirían para atender a un 2,15% de los 13,8 millones de subcoberturados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sería posible elevar en 750.000 el número de beneficiados por el programa del Vaso de Leche. • Otra opción es elevar el gasto anual per cápita en los beneficiarios en S/.60²². • Para el programa de Comedores populares podría ampliarse la cobertura a 297.858 personas adicionales. • Alternativamente, podría ampliarse en S/.66,7 el gasto anual per cápita del programa (un incremento del 82% en relación con el gasto actual). • Incrementar el mercado para los productos de cultivos andinos²³.

Fuente: Vásquez (2005).

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¹⁵ P.L. N° 11441. pp. 18-21.

¹⁶ Para un análisis más detallado, aplicado a casos específicos, ver Vásquez (2005a: 32-38).

¹⁷ La competencia y la posibilidad de que los contratos sean rescindidos ante un mal desempeño estimularán un mejor servicio. Por ejemplo, la no reducción de la desnutrición en las áreas designadas.

¹⁸ De acuerdo con Alcázar y otros (2003: 48-49) solamente el 50% de las municipalidades de Lima y el 40% de las del resto del país expresaron preferencia por proveedores o productores locales durante los procesos de licitación. Además, en las áreas urbanas fuera de Lima sólo el 53% de las compras se realiza a través de licitaciones u ofertas públicas.

¹⁹ Esto guarda coherencia con la Ley N° 27470, que establece que el 100% de la ración alimenticia del Programa del Vaso de Leche deberá ser de origen nacional en las zonas donde haya oferta suficiente para cubrir la demanda.

²⁰ Fuente: Vásquez (2005b).

²¹ De continuar los mismos niveles de filtración reportados en el 2004.

²² Esta es una opción que se debe tomar muy en cuenta, pues Stifel (2003) ha encontrado que el Programa del Vaso de Leche no cumple completamente con su objetivo de mejorar la situación nutricional de los niños pequeños.

²³ Estos productos tienen un alto valor nutricional. De acuerdo con Suárez (2003: 60-61): "Ha sido ampliamente demostrado que el consumo de granos andinos, cereales o leguminosas en la misma comida aumenta el valor de la calidad de la proteína que si se consumieran por separado. Estos alimentos suplementarios,

2.4 Identificación de ganadores y perdedores

Como en todo proceso de reforma, la implementación de las medidas expuestas anteriormente afectará de forma diferente a distintos sectores de la sociedad. Antes de pro-

seguir, resulta conveniente identificar quiénes se verían perjudicados y quiénes resultarían beneficiados. Esto se puede apreciar en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2
Actores afectados por el proceso de reforma

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none">• Población subcoberturada en la actualidad, que recibiría los beneficios del programa.• Beneficiarios de los programas, que recibirán una mejor atención²⁴.• Empresas agroindustriales locales que se convertirían en los nuevos proveedores²⁵.	<ul style="list-style-type: none">• Organizaciones sociales de base, en particular las dirigentes que perderán influencia política²⁶.• Proveedores actuales, que perderían los ingresos provenientes de abastecer a los programas.• Servidores públicos a nivel municipal²⁷, cuyos puestos se volverían innecesarios²⁸.• Políticos, que perderían la capacidad de utilizar los programas con fines electorales²⁹.

Fuente: Suárez (2003), Alcázar y otros (2003).
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2.5 Obstáculos para la implementación

a. La politización del uso de los programas alimentarios

El factor político es muy delicado. La “autonomía” de las organizaciones de base de los Comedores populares y de los Comités del Vaso de Leche es una ficción;

puesto que ésta siempre ha sido terreno de pugna entre organizaciones políticas y organizaciones no gubernamentales³⁰. Cualquier intento de reforma, menoscabaría

especialmente los formulados a partir de fuentes vegetales, presentan como ventajas, además de proporcionar una mejor cobertura de las necesidades nutricionales específicas, el tener menores costos. En este sentido, se han desarrollado múltiples fórmulas con mezclas agregando la quinua y otros productos andinos, produciendo excelentes resultados. En muchas de estas mezclas, las pruebas de aceptabilidad en madres y niños procedentes de diferentes niveles socioeconómicos mostraron un alto grado de aceptabilidad.”

²⁴ A través de los fondos ahorrados al eliminar la elevada filtración de los programas, en particular el del Vaso de Leche.

²⁵ De acuerdo con Suárez (2003:59), una parte importante de los productos adquiridos por el Vaso de Leche es importada. Sólo los productos andinos y la leche fresca o evaporada constituyen alimentos de origen exclusivamente nacional, lo que significa poco más del 20% de todo el gasto realizado.

²⁶ En particular, en el caso del Vaso de Leche, según Suárez (2003: 24), muchas dirigentes utilizan el cargo para obtener visibilidad política, y que de esta manera les sirva como trampolín a cargos públicos elegidos, como el de regidora o congresista.

²⁷ Según Suárez (2003: 22), sólo para el Vaso de Leche los organismos municipales tienen las siguientes atribuciones:

a) *Del Comité de Administración*

- Coordina la selección de beneficiarios y su empadronamiento con las organizaciones sociales.
- Efectúa la depuración y selección de los beneficiarios.
- Elabora el requerimiento de productos o insumos, y solicita su compra al Área de Abastecimientos de la municipalidad.
- Elabora el programa de distribución de los productos y lo entrega al almacén municipal.
- Elabora la información de ejecución mensual sobre uso y destino de los fondos.

b) *De las municipalidades:*

- Incorpora trimestralmente los fondos del programa en su presupuesto.
- Organiza y determina los clubes de madres o comités del Vaso de Leche a cargo de la atención del programa.
- Define el tipo de alimento a utilizarse.
- Compra los productos o insumos de acuerdo con los requerimientos del Comité de Administración, a través de su área de Abastecimiento.
- Almacena, conserva y distribuye los productos según programa de distribución aprobado por el Comité de Administración.
- Supervisa la ejecución del programa en términos de calidad, cantidad, precio y oportunidad en la entrega de la ración, así como su atención.
- Gestiona recursos complementarios o donaciones provenientes de la cooperación internacional.

²⁸ Un estudio de Alcázar y otros (2003: 40) indica que la mayoría de las municipalidades rurales tienen entre uno y cuatro empleados en el programa del Vaso de Leche, mientras que el 40% de las municipalidades urbanas tiene más de cuatro trabajadores dedicados exclusivamente a las operaciones del programa; y el 17% tiene más de ocho empleados dedicados a tiempo completo al mismo.

²⁹ Ver el apartado a) de la sección siguiente.

³⁰ Tanaka (2001: 61).

el control de las organizaciones sociales de base sobre los programas.

La politización de los programas se evidencia en cómo la identificación de ciertos dirigentes con determinados partidos políticos ha llevado a disputas entre facciones por el control de los mismos³¹. Esta situación se vio exacerbada por los continuos intentos de utilizar los

programas para obtener puntos políticos, como fue el caso durante el gobierno de Fujimori³². A un nivel operativo, la reforma de los Comedores populares también afectaría los privilegios de las mujeres encargadas de las cocinas³³.

La solución de los problemas de subcobertura y filtración debe ir acompañada de una negociación con dichos grupos para que acepten los cambios necesarios³⁴.

b. Las rentas de los proveedores

El gasto anual de los programas de alimentación nutrición supera los US\$100 millones anuales. Esto representa un considerable mercado para los proveedores de los programas, tanto nacionales como extranjeros. En muchos casos, estos proveedores se seleccionan de manera poco

transparente; de acuerdo con intereses políticos y comerciales³⁵. Resulta evidente asumir que dichos proveedores ejercerán presiones políticas a través de *lobbies* para impedir cualquier intento de eliminar sus rentas, estando alertas ante cualquier intento de reforma³⁶.

c. La burocracia a nivel municipal

La administración de estos programas ha generado burocracias a niveles municipales. Un estudio de Alcázar y otros (2003: 40) indica que la mayoría de las municipalidades rurales tienen entre uno y cuatro empleados en el programa del Vaso de Leche, mientras que el 40% de las municipalidades urbanas cuenta con más de cuatro trabajadores dedicados exclusivamente a las operaciones del programa; y el 17% tiene a más de ocho empleados dedicados a tiempo completo. Si bien esta burocracia no absorbe recursos de la transferencia del MEF, sí genera un costo de oportunidad al absorber los recursos propios de las municipalidades³⁷. De implementarse las reformas, esta duplicación de funciones se eliminaría, lo que le costaría sus empleos a muchos de estos funcionarios. Debido a ello es de esperarse que combatan encarnizadamente cualquier intento de modernizar los programas.



Foto: CIES

2.6 Hoja de ruta: medidas sugeridas

La siguiente hoja de ruta tiene como propósito servir como una guía de las medidas que se deben tomar durante los primeros 100 días del nuevo gobierno que se instalará en 2006. Independientemente de qué partido político o alianza alcance el gobierno. Los pasos a seguir se establecen en el cuadro siguiente:

³¹ Tanaka (2001: 65-66). Un ejemplo de esto fue lo ocurrido en San Juan de Lurigancho en el año 2000.

³² Garrett (2001: 15).

³³ Las señoras encargadas de la cocina tienen derecho a un determinado número de menús, lo cual sirve no sólo para estimular la participación en las tareas de cocina, sino también como un mecanismo de subsidio para las mujeres más necesitadas. Ver Blondet (1995: 83).

³⁴ Vásquez (2005a: 17).

³⁵ Suárez (2003: 36).

³⁶ Vásquez (2005a: 16).

³⁷ Por ejemplo, las Demunas reciben ínfima asignación presupuestal frente a la administración del Vaso de Leche.

Cuadro 2.3
Hoja de ruta

Periodo de tiempo	Acción a efectuar
Día 1	<ul style="list-style-type: none"> Presentación ante el Congreso de la República del Plan de Reforma de los Programas de Alimentación-Nutrición.
Día 3	<ul style="list-style-type: none"> Presentar el Proyecto de Ley N° 11441 ante el Congreso para ser debatido.
Día 25	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar diálogo con organizaciones de base y otras instituciones que podrían verse afectadas por las reformas.
Día 30	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de Etapa de Prefactibilidad del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social³⁸.
Día 50	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la reestructuración de los programas sociales. Inicio de la selección de las entidades privadas a las que se tercerizará la administración de los programas. Negociar con las partes para minimizar los efectos negativos de la transición.
Día 60	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de la Ley N° 11441.
Día 90	<ul style="list-style-type: none"> Presentar la Reglamentación de la Ley N° 11441 ante el Congreso³⁹. Solicitar un debate rápido.
Día 100	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar el reempadronamiento de los beneficiarios de los programas de alimentación y nutrición, bajo la supervisión del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación. Presentación de los resultados de los primeros 100 días de mandato ante la opinión pública. Presentación elaborada a partir de la información recolectada y procesada por el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.
Día 150	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de la reglamentación de la Ley N° 11441
Día 190	<ul style="list-style-type: none"> Finalización del reempadronamiento de los beneficiarios de los programas de alimentación y nutrición, bajo la supervisión del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.
Día 230	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de funciones de los programas nutricionales reestructurados.
1 año	<ul style="list-style-type: none"> Primera reunión anual con los representantes de organizaciones sociales de base y otros actores involucrados.
1 año y 2 meses	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de evaluación general del funcionamiento de los programas reformados. Se deberá evaluar: <ul style="list-style-type: none"> Volúmenes de filtración y subcobertura. Efectividad y eficacia de los programas reformados. Problemas encontrados durante la implementación de la reforma.
1 año y 4 meses	<ul style="list-style-type: none"> Conclusión del proceso de evaluación. Presentación de los resultados del mismo para su revisión final por parte del Congreso.
1 año y 10 meses	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la segunda evaluación general del funcionamiento de los programas reformados. Se tomarán en cuenta los criterios antes mencionados.
2 años	<ul style="list-style-type: none"> Conclusión del segundo proceso de evaluación. Segunda reunión anual con los representantes de organizaciones sociales de base y otros actores involucrados.
2 años y 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la tercera evaluación general del funcionamiento de los programas reformados.
2 años y 8 meses	<ul style="list-style-type: none"> Conclusión del tercer proceso de evaluación.

³⁸ Nuevamente cabe resaltar que la preparación de estas medidas debe iniciarse con anterioridad a la juramentación del nuevo gobierno.

³⁹ Al igual que la Ley N° 11441, el reglamento debe estar elaborado con anterioridad a la juramentación del nuevo gobierno.

Período de tiempo	Acción a efectuar
3 años	<ul style="list-style-type: none"> Tercera reunión anual con los representantes de organizaciones sociales de base y otros actores involucrados.
3 años y 4 meses	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la cuarta evaluación general del funcionamiento de los programas reformados.
3 años y 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> Conclusión del cuarto proceso de evaluación.
4 años	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la quinta evaluación general del funcionamiento de los programas reformados. Cuarta reunión anual con los representantes de organizaciones sociales de base y otros actores involucrados.
4 años y 2 meses	<ul style="list-style-type: none"> Conclusión del quinto proceso de evaluación.
4 años y 8 meses	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de la sexta evaluación general del funcionamiento de los programas reformados.
4 años y 10 meses	<ul style="list-style-type: none"> Conclusión del sexto proceso de evaluación.
5 años	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación global de la situación de los programas nutricionales durante todo el periodo del gobierno de turno. El resultado de esta evaluación debe presentarse al siguiente gobierno para que pueda continuar con cualquier reforma que se requiera. Quinta reunión anual con los representantes de organizaciones sociales de base y otros actores involucrados.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2.7 Conclusiones

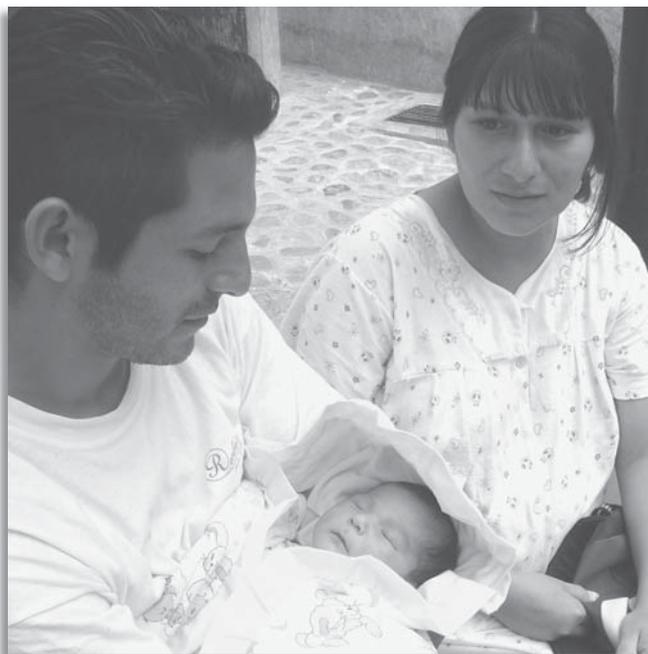
- Los programas de alimentación-nutrición del Estado presentan elevados niveles de filtración y subcobertura, lo que es indicativo de un manejo ineficaz de los recursos nacionales.
- Se debe aprobar el Proyecto de Ley N° 11441, de modo que se cree el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia.
- Tal institución ahorrará al Estado peruano millones de soles, que podrán ser utilizados para atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Se debe introducir la tercerización tanto en los programas mismos como en los mecanismos de monitoreo y evaluación. Así se mejorará su desempeño.
- La implementación de estas medidas permitirá expandir la cobertura de los programas de alimentación nutrición y/o mejorar la calidad del servicio prestado.
- En toda etapa del proceso se debe tomar en cuenta la resistencia de los intereses creados, y tener preparadas medidas para lidiar con ella.

3. Programas de salud y bienestar: Seguro Integral de Salud y Wawa-Wasi

3.1 Diagnóstico

a. El Seguro Integral de Salud

Foto: CIES



Este programa tiene por finalidad proteger la salud de la población que carece de un seguro de salud, en especial de aquellos grupos vulnerables que están en situación de pobreza y pobreza extrema. El SIS es consecuencia de dos programas piloto de subsidios, el Seguro Escolar Gratuito (SEG) y el Seguro Materno Infantil (SMI), los cuales presentaron problemas de filtración y subcobertura al inicio de su gestión⁴⁰. En 2005⁴¹, el 92,4% de las afiliaciones realizadas al SIS correspondió a los planes A (niños de 0 a 4 años) y B (niños de 5 a 17 años)⁴². Lamentablemente, los problemas presentados con anterioridad por los programas piloto parecen no haber sido subsanados con la implementación del SIS (ver cuadro 3.1).

Como se puede apreciar en el cuadro a continuación, se está desviando una cuarta parte de los recursos en la atención de 24,1% de afiliados al plan A, que no corresponden al público objetivo. También se observa los altos niveles de subcobertura que alcanza el 48,5% para el plan A y el 70,7% para el plan B.

Cuadro 3.1
Niveles de filtración y subcobertura de los planes A y B del SIS

	Plan A (niños de 0 a 4 años)		Plan B (niños de 5 a 17 años)	
	Producción	Nivel alcanzado	Producción	Nivel alcanzado
Filtración	14.786.289	24,1%	19.108.853	29,3%
Subcobertura	29.692.049	48,5%	46.112.790	70,7%

Fuente: SIS (2005) y Enaho 2004 III y IV Trimestre.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

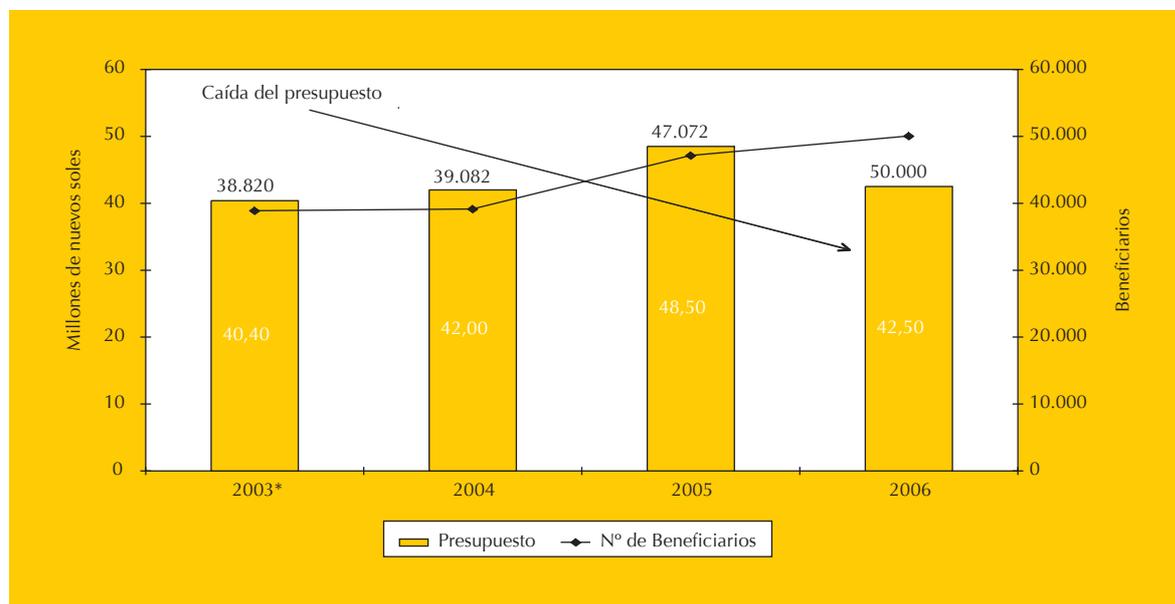
⁴⁰ Ver Jaramillo y Parodi (2004).

⁴¹ Setiembre 2005.

⁴² Seguro Integral de Salud. Estadísticas. Disponible en web [referencia: 9 de noviembre 2005]: <http://www.sis.minsa.gob.pe/>

b. El Programa Nacional Wawa-Wasi

Gráfico 3.1
Presupuesto y número de beneficiarios del Programa Nacional Wawa-Wasi (2003-2006)



Fuente: Vásquez, Enrique (2005: 46) *Presupuesto público 2006: ¿a favor de la infancia?* Lima: CIUP y Save the Children Suecia.

El PNWW es el más emblemático en el esfuerzo del gobierno por mejorar el bienestar de la niñez, pues provee de atención integral a la infancia temprana, brindando cuidado diurno a niños y niñas menores de tres años⁴³. Sin embargo, pese a su importancia, el presupuesto que se le asigna genera preocupación.

Tal como se observa en el Proyecto de Presupuesto Público 2006, su fondo disminuye en S/.6 millones, una caída de 12,4%, al mismo tiempo que se incrementa su cobertura de 47.000 a 50.000 beneficiarios⁴⁴. En estas circunstancias, el PNWW carecerá de suficientes fondos para operar a toda su capacidad, y esto afectaría la calidad de la atención.

Además, el programa también presenta problemas a nivel operativo, ya que la participación de la comu-

nidad deja mucho que desear. El nivel de inasistencia de las madres cuidadoras⁴⁵ a las asambleas comunales es alto. El mayor nivel de asistencia se presenta en la Costa con un 64%, mientras que el menor se observa en la Selva, donde sólo la mitad de las madres asistió a alguna asamblea⁴⁶. En lo referente a la participación ciudadana, de acuerdo con Víctor Acero⁴⁷, existe un problema de participación ciudadana en los Consejos de Vigilancia⁴⁸, ya que en promedio sólo uno de los tres miembros estipulados en la norma participan activamente en el programa. Si no se mejora el nivel de participación, esto puede tener consecuencias negativas en la efectividad del PNWW, pues será más difícil implementar mejoras al mismo.

⁴³ MEF (2005: 4). Según la página web del PNWW (<http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/>) atiende a menores de 4 años.

⁴⁴ Vásquez (2005b: 44).

⁴⁵ De acuerdo con el Instituto Cuánto (2004: 8), cada Wawa-Wasi está a cargo de una madre cuidadora, quien es una voluntaria capacitada para ejecutar las estrategias de salud, alimentación y educación de las niñas y niños.

⁴⁶ Instituto Cuánto (2004: 72).

⁴⁷ Entrevista con Víctor Acero, jefe de la Oficina de Planeamiento, Monitoreo y Evaluación del Programa Wawa-Wasi. Julio 2005.

⁴⁸ Encargados de la supervisión de los Comités de Gestión. Estos comités están compuestos por cinco miembros provenientes de alguna organización social de base, elegidos por la comunidad para administrar los recursos del programa.

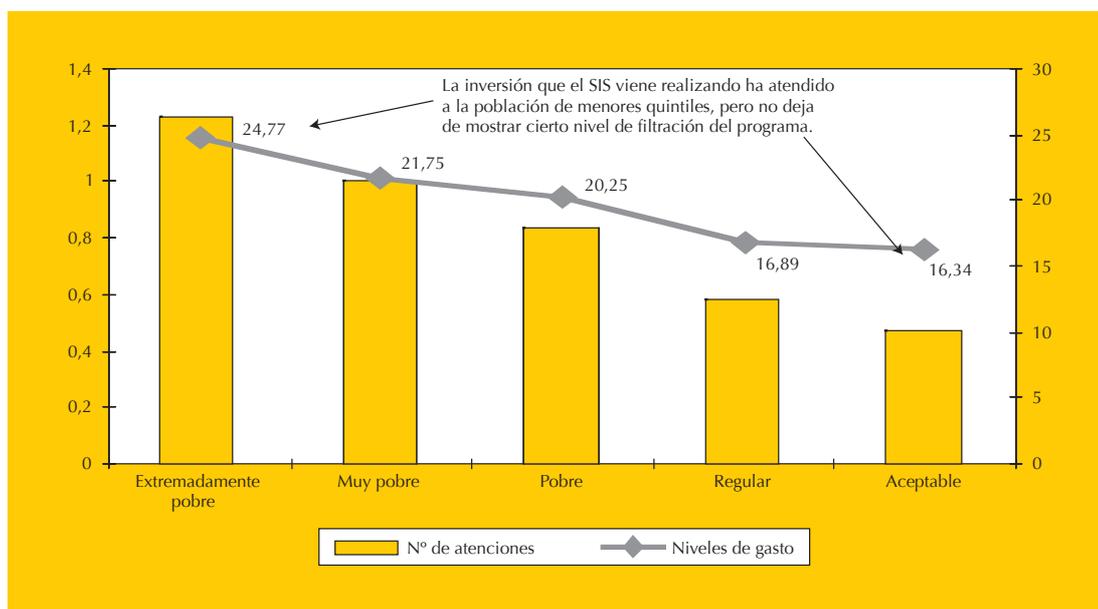
3.2 Opciones de políticas

a. Sistema de Información del SIS para el Monitoreo y Evaluación de sus resultados

El SIS, aún en etapa de formación, requiere énfasis en el desarrollo de los mecanismos de identificación e incorporación de beneficiarios, sistemas de pago, consolidación de líneas de financiamiento y de medidas de control que

aseguren el correcto uso de los fondos. Esta necesidad está reconocida dentro del Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad⁴⁹.

Gráfico 3.2
Distribución de servicios otorgados a los beneficiarios del SIS según quintiles (Set. 2003- Set. 2005)



Fuente: Base de datos SIS (2005).
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

La adopción de un sistema de focalización individual⁵⁰ se manifiesta a través del uso del Sistema de Identificación de Usuarios (SIU)⁵¹. Los efectos inmediatos de la aplicación de este sistema es prevenir filtración y facilitar una evaluación de los resultados referentes a la cobertura. Así, pues, Madueño y otros (2004) y Jaramillo y Parodi (2004) realizaron estudios en los que presentan diferentes indicadores para la identificación de usuarios que buscan evitar el problema de la filtración.

Una de las limitaciones para llevar a cabo la siguiente etapa de reestructuración del SIS radica en la dificultad

de establecer vínculos institucionales tanto al interior del Estado como en su relación entre éste y la sociedad civil⁵².

En lo que se refiere a los problemas del PNWW, éstos deben enfocarse desde dos perspectivas: i) establecer un criterio objetivo de asignación de presupuesto e ii) incrementar la participación de la comunidad en el programa sujeto a evaluaciones.

Respecto al primero, es necesario un reglamento que establezca criterios técnicos para la determinación del gasto necesario para brindar atención de calidad a un

⁴⁹ Portal del Estado peruano. Acuerdo Nacional ... unidos para crecer. Compromiso político, social y económico de corto plazo. Disponible en web [referencia: 3 de noviembre 2005]: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/>.

⁵⁰ Madueño y otros (2004: xiv).

⁵¹ Ibídem.

⁵² Ibídem.

niño o niña. Por ejemplo, calcular el costo básico de la ración que proporcione a cada niño los nutrientes apropiados. Con esta solución se elimina cualquier elemento subjetivo en la asignación.

En cuanto al segundo, se debe estimular la participación de la comunidad en el programa. Condicionar ésta a

un mayor involucramiento con los mismos, participando en programas de capacitación⁵³. El valor de las propinas que las madres voluntarias reciban estará sujeto a las evaluaciones permanentes que se les hará a los niños en cuanto a su nivel de salud, estimulación temprana y alimentación.

b. Una alternativa: la tercerización

La tercerización de servicios públicos busca brindar una mejor atención al público objetivo, pero con las ventajas que trae la atención por una empresa privada, cuya gestión es financiada con recursos públicos. Entre los ejemplos se pueden citar experiencias como las entidades prestadoras de salud (EPS) en el Perú o el Sistema de Subsidios Educativos de Chile.

Entre los sectores que, por su ineficiente atención a la población, pueden aplicar el sistema de la tercerización está el de salud⁵⁴. A continuación se presenta el caso de las Asociaciones Civiles CLAS (Comunidades Locales de Administración en Salud) que ejecuta el Minsa a través del Programa de Administración de Acuerdos de Gestión.

c. Replicando experiencias exitosas

Las ACLAS surgieron a principios de la década de los noventa. Aquí el gobierno central con ayuda del gobierno local⁵⁵ descentraliza el servicio de salud de manera que la población participe y asuma responsabilidades por la gestión y administración del servicio.

Para el primer semestre de 2005 existían 2.155 establecimientos administrados por las ACLAS, grupo equivalente a un 35% del total de centros y puestos de salud del territorio nacional. Su cobertura alcanzó a más de 6 millones de peruanos (35% pertenecientes a sectores pobres y 27% pertenecientes a sectores muy pobres⁵⁶).

Se puede apreciar en el gráfico 3.3 que la mayor parte del presupuesto⁵⁷ destinado a las ACLAS está dirigido a cubrir las necesidades de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

La inversión en servicios de salud en el primer nivel de atención es recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual busca el acceso universal de la población y fomenta la participación de la comunidad en términos de administración de centros y/o puestos de salud⁵⁸.

En resumen, las ACLAS cumplen con los lineamientos planteados por la OMS y buscan que las comunidades tomen un rol activo en la gestión de los servicios de salud proporcionando las herramientas para que sus miembros ayuden a la formulación del Plan de Salud Local.



⁵³ Al igual que en Guatemala, donde –según Ruel y otros (2002: 25)– en 2002 se reformó el Programa de Hogares Comunitarios para atender mejor a los niños y se dieron capacitaciones a los padres de los niños beneficiarios.

⁵⁴ Las deficiencias en la atención se caracterizan por largos tiempos de espera para la atención, maltrato por parte del personal del sector salud, falta de compromiso por parte de la administración del centro o puesto de salud, entre otros aspectos. Ardito Vega (2005) recoge las declaraciones de pobladores insatisfechos con los servicios de salud otorgados por el Estado.

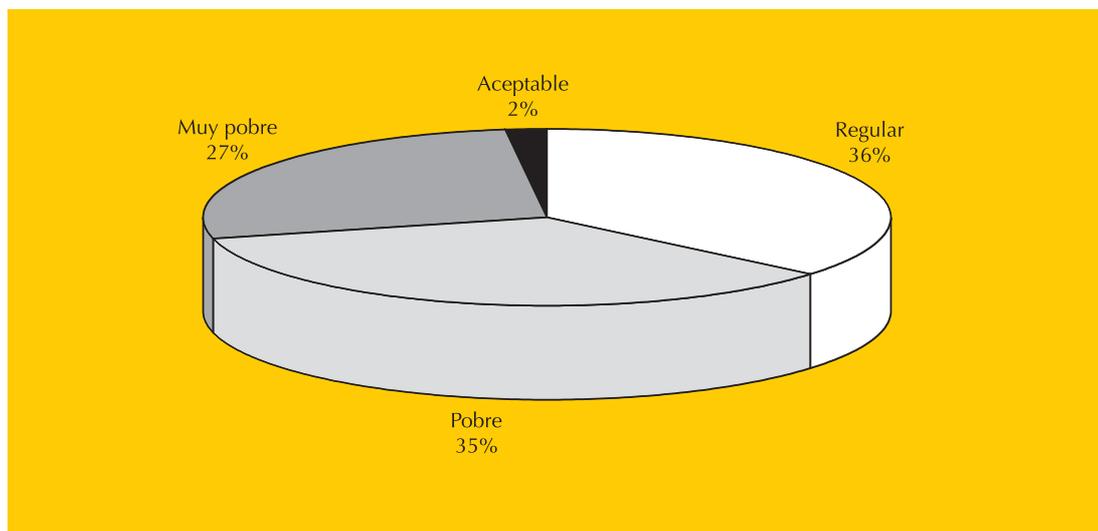
⁵⁵ En su rol de líder del desarrollo comunal según Interregiones Perú. Disponible en <http://www.interregionesperu.org/regpiura/salud5.htm>.

⁵⁶ Ministerio de Salud. *Línea de Inversión Administración Compartida* [en línea]. Lima, Presupuesto CLAS por Estrato de Pobreza. Mayo 2005 [referencia: 4 de octubre de 2005]. Disponible en Web: <http://www.paag.minsa.gob.pe/>.

⁵⁷ 35% para población en pobreza y 27% para población en pobreza extrema.

⁵⁸ Con el fin de suplir la falta de personal de salud disponible para la ejecución de las políticas sanitarias dictadas por el Estado. Para mayor profundización ver OMS (2005).

Gráfico 3.3
Distribución del público beneficiario de acuerdo con las transferencias
destinadas a las ACLAS



Fuente: Base de datos SIS (2005).
 Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

3.3. Análisis de costos y beneficios

Cuadro 3.2
Costos de oportunidad y beneficios potenciales

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
<p><i>Sistema de Información del SIS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costos operativos que acarrea la recolección y procesamiento de datos en el campo que conformarán la base de datos del Sistema de Información⁵⁹. • Para 2006 se estaría reduciendo S/.3 millones del presupuesto del Programa de Atención Madre - Niño⁶⁰. • Inversión en infraestructura logística para la implementación del SIU⁶¹ en la nueva red de información del SIS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Correcta identificación de beneficiarios, lo que permite una acertada focalización de los recursos y evita la filtración. • Permite la evaluación del impacto del programa, ya que se dispone de un padrón ordenado de los beneficiarios. • Contratación de personal capacitado para manejo del SIU y su base de datos. Dicha base de datos alternativamente podrá ser utilizada para la identificación de usuarios de programas con diferente objetivo⁶².

⁵⁹ Un buen sistema de identificación requiere de 8 a 10 meses para su elaboración, como fue el caso del Programa Progreso México, ahora Oportunidades. Ver Vásquez (2005:3).

⁶⁰ MEF (2005).

⁶¹ Sistema de Identificación de Usuarios, nombrado así por Midori de Habich en ponencia "Costo beneficio de un padrón único de beneficiarios". Universidad del Pacífico, 23 de febrero de 2005.

⁶² Como el Programa de Vaso de Leche, Mejorando tu vida, Wawa-Wasi, entre algunos.

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
<p><i>Experiencias ACLAS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencias de fondos adicionales⁶³ realizadas por el Minsa para ampliación de infraestructura. • Exoneración de impuestos a los ingresos percibidos por las ACLAS⁶⁴, con el fin de reinversión pública⁶⁵. <p><i>Programa Nacional Wawa-Wasi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tres mil niños y niñas, que recibirán una atención inferior en 2006 debido a los recortes de presupuesto⁶⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación activa de los miembros de la comunidad que perciben las falencias de la ejecución de la estrategia sanitaria. • Desarrollo de la capacidad para enfrentar los eventuales recortes de presupuesto y crisis financieras, gracias a recursos directamente recaudados. • Mayor cobertura de beneficiarios SIS y, por ende, mayores recursos para la reinversión en el centro y/o puesto de salud. • Efectos positivos sobre la nutrición infantil, los salarios, la empleabilidad de las mujeres, y la asistencia a clases de los hermanos mayores⁶⁷.

Fuente: Altobelli y otros (2004), Ruel y otros (2002).
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

3.4 Identificación de ganadores y perdedores

Cuadro 3.3
Actores afectados por el proceso de reforma

Ganadores	Perdedores
<p><i>Sistema de Información del SIS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Población adicional cubierta gracias a la mejora en la focalización. Entre éstos hay 200 mil potenciales beneficiarios de los planes A, B o C. • El público que será atendido con una mayor eficiencia, gracias a la política optimizadora de recursos que origina una celeridad de los procesos de identificación. <p><i>Experiencias ACLAS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Las comunidades que toman la iniciativa y participan en la formulación de los planes de salud locales, atendiendo sus verdaderas necesidades. • El proceso de descentralización, que tiene en el programa un medio para capacitar a la comunidad en la toma de decisiones que afectan su gobernabilidad. <p><i>Programa Nacional Wawa-Wasi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los niños y niñas que recibirían mejor atención. • Las familias, que obtendrían los beneficios de colocar a los menores en los Wawa-Wasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los beneficiarios que dejarán de ser atendidos, una vez implementado el Sistema de Información e Identificación de Usuarios. El nivel de filtración alcanzado a agosto del año 2005 es de 60,4% de usuarios⁶⁸. • Las direcciones de salud (Disa), que generan resistencia a la pérdida de la toma de decisiones sobre el destino de los recursos⁶⁹. • Los miembros de la comunidad que obtienen la información incompleta del funcionamiento de un CLAS y que desconocen sus derechos. • Los miembros de la comunidad que carecen de la capacitación necesaria para conformar o ser miembro de un directorio de un CLAS. • Los sectores que dejarán de recibir los fondos tomados del presupuesto del PNWW para 2006.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

⁶³ Además de los recursos destinados para la inversión en medicamentos y obligaciones con el personal.

⁶⁴ Conocidos también como RDR, cuyo fin es la reinversión en el centro y/o puesto de salud.

⁶⁵ En el Informe N° 002-2005-Sunat/2B0000 se exonera del pago del Impuesto a la Renta a los establecimientos pertenecientes a las ACLAS siempre y cuando el servicio brindado sea exclusivamente de asistencia social.

⁶⁶ Vásquez (2005b: 44-46). Con los fondos asignados al PNWW en el Proyecto de Presupuesto Público 2006, los administradores del mismo se verían ante la alternativa de disminuir la calidad de la atención durante dicho año, o mantener el nivel y paralizar operaciones en octubre. Ninguna de estas opciones es realmente aceptable.

⁶⁷ Ruel y otros (2002: 25-29). La experiencia de los "Hogares Comunitarios" en Guatemala indica que un programa de cuidado diurno infantil bien gestionado puede tener efectos positivos en todas estas áreas, además de afectar el presupuesto de los hogares en cuestión.

⁶⁸ Enaho 2004 - III y IV Trimestre.

⁶⁹ Altobelli y otros (2004:12).

3.5 Obstáculos para la implementación

Desde un escenario en donde se plantea la reforma de un programa de alcance nacional como el SIS, hasta la reforma de una propuesta local como las ACLAS intervienen motivaciones políticas. Las motivaciones políticas fueron las que otorgaron nombramientos en las vacantes de las ACLAS. Este aumento en los recursos destinados a los pagos de los profesionales nombrados mermaron la capacidad de pago de horas extras trabajadas por el personal de las ACLAS.

Un segundo obstáculo para la implementación de un modelo CLAS se presenta en el estado de heterogeneidad de desarrollo en que se encuentra cada comunidad. No es desconocida la falta de capacidades de las comunidades quienes carecen de herramientas necesarias para

implementar tal modelo. Con el apoyo de las ONG se busca la capacitación de la comunidad involucrada para la autosostenibilidad del modelo.

Respecto al PNWW, el mayor obstáculo para la implementación de las reformas es la falta de disponibilidad de tiempo por parte de los miembros de la comunidad involucrados en el programa. Por esto se debe establecer un sistema de incentivos para que aquéllos se involucren por voluntad propia. Un sistema de penalidades sería inconveniente debido a que la mayoría de la labor de estas personas es voluntaria. En cuanto al problema de asignación de recursos al PNWW, sólo se requiere voluntad política para dar prioridad al cuidado de los niños.

3.6 Hoja de ruta: medidas sugeridas

Cuadro 3.4
Hoja de ruta

Periodo de tiempo	Acción a efectuar
Día 1	<ul style="list-style-type: none">• Presentar el plan de trabajo para la reforma de la estructura y el funcionamiento del SIS.
Día 7	<ul style="list-style-type: none">• Someter a evaluación la estructura y funcionamiento del SIS.
Día 15	<ul style="list-style-type: none">• Elaborar el reglamento con los criterios técnicos para la asignación de presupuesto al PNWW. Posteriormente, presentarlo al Congreso para su aprobación.• Iniciar un inventario de los medicamentos adquiridos por el Minsa, donados por los laboratorios y organismos multilaterales con el fin de evitar proporcionar a la población medicamentos obsoletos.
Día 16	<ul style="list-style-type: none">• Inicio de la evaluación de los programas y servicios del sector tercerizados del sector salud, entre éstos están los centros y puestos de salud administrados por las ACLAS. Se deberá evaluar:<ul style="list-style-type: none">– Funcionamiento;– Cumplimiento del reglamento;– Problemas encontrados durante la implementación inicial, entre otros.
Día 39	<ul style="list-style-type: none">• Iniciar una intensificación de la campaña en defensa de los derechos del consumidor, en lo que respecta a la disminución de los precios de venta de los medicamentos genéricos cuyos aranceles han sido disminuidos. Todo esto en conjunto con el Indecopi, autoridad competente.
Día 45	<ul style="list-style-type: none">• Inicio de reuniones con las organizaciones de base y madres cuidadoras involucradas con el PNWW. En estas reuniones se presentarán los incentivos para mejorar la participación de la comunidad en el programa.
Día 53	<ul style="list-style-type: none">• Inicio de la selección de las entidades en el sector público (centros y/o puestos de salud), que serán recomendadas para su tercerización.
Día 68	<ul style="list-style-type: none">• Presentar los resultados de la evaluación de la estructura y funcionamiento del SIS.
Día 70	<ul style="list-style-type: none">• Someter a debate los resultados de la evaluación de la estructura y funcionamiento del SIS con miras a una reestructuración del presupuesto asignado, cuyo excedente será designado a la implementación del SIU.
Día 90	<ul style="list-style-type: none">• Presentar el plan de reestructuración del presupuesto asignado ante el Consejo Directivo para su aprobación.
Día 98	<ul style="list-style-type: none">• Dar a conocer a la opinión pública el plan de reforma del SIS, que incluye la puesta en marcha del SIU.
Día 100	<ul style="list-style-type: none">• Presentación de los resultados de los primeros 100 días de mandato ante la opinión pública. ➤

Período de tiempo	Acción a efectuar
Día 106	<ul style="list-style-type: none"> Presentar el debate para seleccionar un indicador que será utilizado en el SIU⁷⁰ y que cumpla con los objetivos especificados para cada programa. Los posibles indicadores se seleccionarán de estudios previamente presentados al público.
Día 120	<ul style="list-style-type: none"> Presentar la estructura tentativa del SIU.
Día 136	<ul style="list-style-type: none"> Elección de centro y/o puestos de salud sugeridos para su tercerización.
Día 152	<ul style="list-style-type: none"> Comunicar el indicador elegido para la identificación de usuarios en el sistema de monitoreo, así como la viabilidad de sus resultados.
Día 170	<ul style="list-style-type: none"> Aprobar la estructura del SIU; así como el presupuesto asignado.
Día 180	<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo la coordinación entre las Disa y comunidades para iniciar un programa de capacitación para la gestión de ACLAS.
Día 226	<ul style="list-style-type: none"> Poner en marcha el plan de reestructuración del SIU.
Día 260	<ul style="list-style-type: none"> Implementar la estructura organizativa del SIU.
Día 286	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar el levantamiento de los datos para la implementación del SIU.
Día 315	<ul style="list-style-type: none"> Presentación del primer informe de gestión de la implementación del SIU. Inicio del Programa de Capacitación para gestión de ACLAS.
Día 336	<ul style="list-style-type: none"> Presentación del Primer Avance (al 30%) de la recolección de la información. Término del Programa de Capacitación para gestión de ACLAS.
1 año	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de la Primera Etapa de la Reestructuración del SIS. Se deberá evaluar: <ul style="list-style-type: none"> Volúmenes de filtración y subcobertura. Efectividad y eficacia de los programas reformados. Elección comunal del Consejo Directivo de la CLAS.
1 año 1 mes	<ul style="list-style-type: none"> Presentación del Segundo Avance (al 60%) de la recolección de información. Toma de poder del Consejo Directivo de la CLAS en los establecimientos de salud a elegir.
1 año 2 meses	<ul style="list-style-type: none"> Presentación de los resultados del primer año de mandato a la opinión pública. Inicio de las transferencias destinadas a la atención en primer nivel (ACLAS).
1 año 4 meses	<ul style="list-style-type: none"> Término del levantamiento de datos. Implementación del Sistema de Información en establecimientos ACLAS.
1 año 7 meses	<ul style="list-style-type: none"> Inicio del procesamiento de los datos recolectados para su ordenamiento en el Sistema de Información.
1 año 10 meses	<ul style="list-style-type: none"> Avance del procesamiento de datos recolectados al 50%, ordenados bajo distintos criterios de elección.
1 año 11 meses	<ul style="list-style-type: none"> Puesta en marcha del Sistema de Información del SIS. Presentación de un padrón de beneficiarios potenciales del SIS.
2 años	<ul style="list-style-type: none"> Elección de beneficiarios de cada uno de los planes SIS. Incluye la comunicación correspondiente. Difusión pública de los resultados de la implementación del SIU.
2 años 10 meses	<ul style="list-style-type: none"> Inició de la nueva reforma del SIS. Evaluación anual de los establecimientos CLAS tercerizados.
3 años	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de la segunda etapa de reestructuración del SIS, que incluye el uso del SIU.
4 años	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación anual de los establecimientos CLAS tercerizados.
5 años	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar una evaluación de impacto de la puesta en marcha de la segunda etapa de reestructuración del SIS, con herramientas adquiridas del SIU. Presentación de los resultados de los 5 años de mandato a la opinión pública.

⁷⁰ Sobre la base de los estudios presentados por Madueño y otros (2004) y Jaramillo y Parodi (2004).

3.7 Conclusiones

- En el corto plazo, se espera el cumplimiento del compromiso adquirido en el Acuerdo Nacional de Corto Plazo, en el que se requiere la culminación de la correcta implementación de un programa social como el Seguro Integral de Salud que aún está en su etapa piloto.
- Las políticas de solución propuestas plantean, por un lado, la reestructuración del SIS concentrada en encontrar un método eficiente que evite niveles de filtración y subcobertura que presenta el programa. Por otro lado, ejecutar un modelo de gestión eficiente en salud, que puede ser visto como una alternativa de solución a la baja calidad otorgada por los centros sanitarios públicos. Este modelo, a su vez, podría ser utilizado como una herramienta en el proceso de descentralización en el que el país está envuelto.
- Por su parte, el Programa Nacional Wawa-Wasi cumple una importante labor que genera beneficios positivos en la sociedad, especialmente para aquellas madres jefas de hogar y trabajadoras. Sin embargo, para 2006 está recibiendo fondos insuficientes para cumplir apropiadamente su labor. Esta situación debe remediarse inmediatamente, tomándose además medidas para evitar que se repita en el futuro. También se debe incrementar el nivel de participación de la comunidad en el programa, ya que ésta es indispensable para su apropiado funcionamiento.

4. Programas educativos: Alfabetización y Educación rural

Inmersas en una compleja problemática estructural, las zonas rurales del Perú son las más pobres⁷¹ y las que presentan mayores deficiencias educativas⁷². Ante este hecho, resulta imprescindible plantear propuestas que hagan frente a esta realidad, y ofrezcan mayores oportu-

nidades a aquellas poblaciones más alejadas y excluidas. A continuación se presenta una aproximación a los programas de Alfabetización y de Educación rural, junto con propuestas de solución a los problemas más urgentes de cada uno.

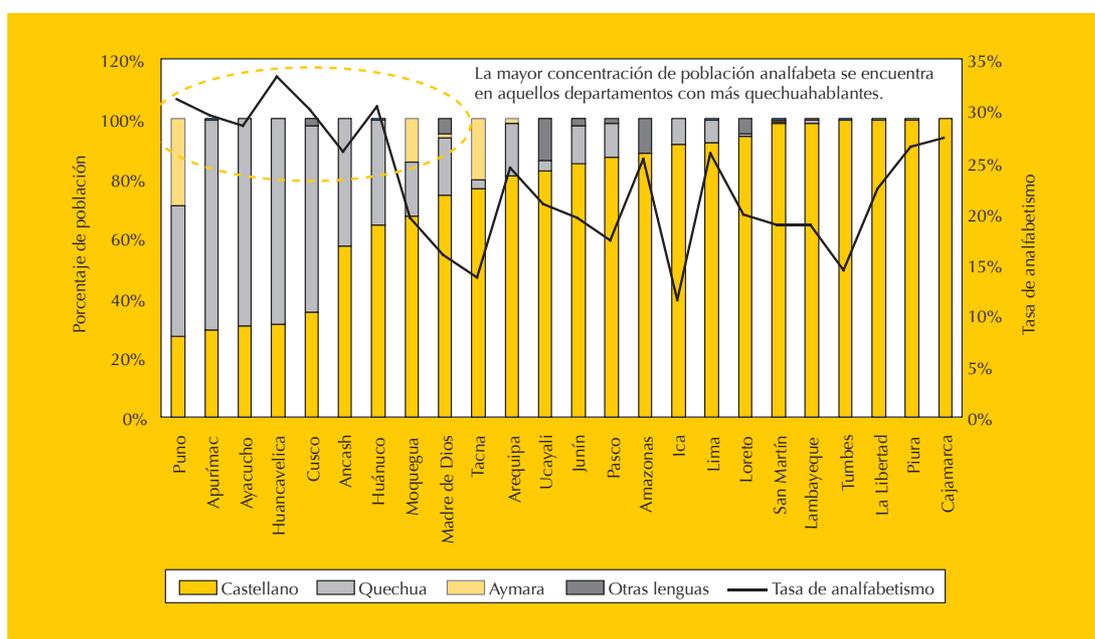
4.1 Diagnóstico

a. Alfabetización

A medida que va transcurriendo el decenio, parece que el objetivo de la Declaración de Dakar de reducir en 50% los niveles de analfabetismo de adultos para el año 2015, especialmente entre mujeres, será inalcanzable en más de 70 países⁷³. Al igual que estas naciones, el Perú tampoco es ajeno a este problema, considerando que al año 2004, la tasa de analfabetismo asciende al 24,63% de la población⁷⁴.

En este sentido, resulta alarmante que –como se observa en el gráfico– la mayor concentración de personas analfabetas habita zonas en las que más del 60% de la población habla una lengua diferente del castellano⁷⁵. Esto conduce a prestar especial atención a la metodología a emplear del programa, de manera que considere la realidad y cultura de los potenciales beneficiarios.

Gráfico 4.1
Lengua materna aprendida durante la niñez y tasa de analfabetismo, según regiones (2004)



Fuente: Vásquez, Enrique (2005: 24) *Presupuesto público 2006: ¿A favor de la infancia?* Lima: CIUP y Save the Children Suecia.

⁷¹ De acuerdo con el INEI (2005), la incidencia de pobreza en las áreas rurales es de 72,5%, mientras que en zonas urbanas, ésta asciende al 43,3%.

⁷² Según el Minedu (2004:36), el 33,9% de los niños residentes en áreas rurales con dos años de escolaridad no sabe leer ni escribir. Asimismo, un niño de zona rural tiene solamente el 21% de probabilidad de culminar la primaria en 6 años, y 33% de culminar la secundaria en 5 años.

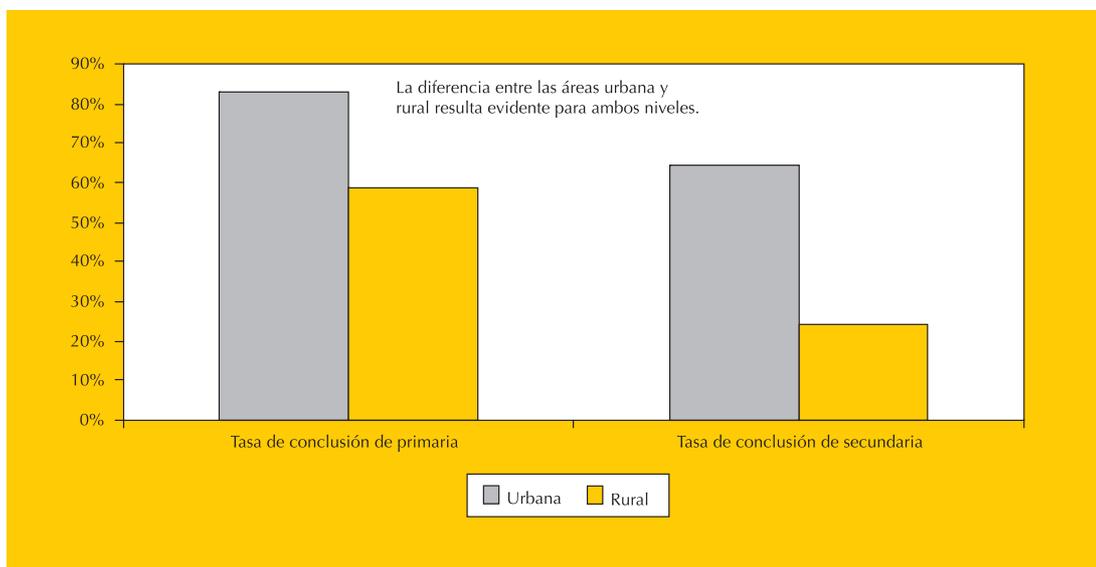
⁷³ Unesco (2004: 7).

⁷⁴ INEI (2004).

⁷⁵ Vásquez (2005: 24).

b. Educación rural

Gráfico 4.2
Tasas de conclusión de primaria y secundaria, según área de residencia (2003)⁷⁶



Fuente: Vásquez, Enrique (2005) *Gerencia Estratégica para el Cambio Social*, Lima: CIUP.

Un aspecto importante del problema de la educación rural en el Perú radica en los altos niveles de ausentismo y abandono escolar⁷⁷. La tasa neta de cobertura en áreas rurales tan sólo llega al 43% en educación inicial, 90,2% en primaria y 52,6% en secundaria⁷⁸; en tanto que las tasas de conclusión de primaria y secundaria ascienden al 59% y 24%, respectivamente⁷⁹.

El gráfico 4.2 muestra el contraste de estos indicadores en zonas urbanas y rurales, siendo estas últimas las más bajas⁸⁰. La elevada deserción escolar –3,9% en primaria y 6,8% en secundaria⁸¹– puede deberse a las altas tasas de repetencia –el 12,8% de la población rural desaprueba primaria y el 9,7%, la secundaria⁸². Esto genera frustración en los padres de familia, quienes optan por asignar a sus hijos tareas domésticas o en la chacra familiar, en lugar de enviarlos a la escuela⁸³.

Según Cueto (2005), la dificultad en el aprendizaje se origina tanto en el hogar –por ejemplo, padres analfabetos, lengua materna diferente del castellano, desnutrición– como en la escuela –deficiencias en la instrucción del docente⁸⁴, carencia de métodos pedagógicos para la enseñanza, desperdicio del tiempo académico por lejanía de la escuela, entre otros–⁸⁵. Esta combinación de factores afecta la calidad de la educación recibida y, por ende, los resultados obtenidos. En las zonas rurales, el 33,9% de niños con dos años de escolaridad no sabe leer ni escribir; y el porcentaje de aquellos con tres años de escolaridad asciende a 12,9%⁸⁶. Mujica (2005) señala que el traslape de códigos de interpretación de la realidad –de una cultura letrada sobre una tradicionalmente oral– superpone las estructuras mentales de los alumnos, lo que en consecuencia causa que salgan de la escuela casi tan analfabetos como entraron.

⁷⁶ Fuente: Indicadores de la Educación Perú 2004, p. 28 Lima: Minedu.

⁷⁷ Uccelli (2005: 19).

⁷⁸ Minedu (2004: 23).

⁷⁹ Minedu (2004: 28).

⁸⁰ Los datos del gráfico corresponden a la población de 11 a 13 años de edad –para el caso de la tasa de conclusión de primaria– y a la población de 16 a 18 años –para el caso de la educación secundaria.

⁸¹ Minedu (2004: 61).

⁸² Minedu (2004: 53).

⁸³ Uccelli (2005: 26).

⁸⁴ Díaz (2005) señala que, al aplicar pruebas sobre matemáticas básicas, el 40% de los maestros se equivocó en la suma más simple.

⁸⁵ Cueto (2005: 33).

⁸⁶ Minedu (2004: 36).

4.2 Opciones de políticas

a. Alfabetización

La subcobertura del programa está relacionada con dos aspectos. Por un lado, la centralización de la gestión y el manejo de recursos en Lima obstaculizan un seguimiento apropiado, ya que podría fomentar cadenas de corrupción que sobreestimen el número de beneficiarios del programa. Por otro, la dispersión de las comunidades en zonas rurales genera problemas logísticos para reunir a los alumnos de las zonas más alejadas. Ante esta situación, se plantean las siguientes tres medidas⁸⁷:



Foto: CIES

Cuadro 4.1

Metas del programa de alfabetización y PIA*, 2005

Presupuesto institucional de apertura	S/.27,2 millones
Número de participantes	138.000
Círculos de alfabetización y alfabetizadores	7.667
Supervisores	637

*PIA: Presupuesto institucional de apertura.

Fuente: MEF - SIAF y Portal electrónico del Minedu.

En primer lugar, incrementar el número de facilitadores, ya que éste es relativamente bajo⁸⁸ en comparación con el personal docente requerido para un programa de educación básica.

En segundo lugar, generar incentivos para que la población se desplace hacia los centros de enseñanza. Un incentivo puede consistir en establecer como condicio-

nante al Programa Juntos, un determinado porcentaje de asistencia a las clases de alfabetización. De esta manera, se podrían enlazar los objetivos de ambos programas y aprovechar la sinergia que se generen entre sí.

En tercer lugar, se debe tomar en cuenta el tratamiento otorgado a aquellos que ya aprendieron a leer y escribir, pero que necesitan practicar para obtener mayor fluidez y comprensión de lectura. Sería recomendable en este sentido, crear “entornos alfabetizados”⁸⁹, estableciendo convenios con los municipios u ONG para, por ejemplo, instaurar una biblioteca bilingüe o una hemeroteca en la cual puedan acceder estas personas para practicar su lectura⁹⁰.

b. Educación rural⁹¹

En esta sección se plantea un modelo de gestión sugerido para las escuelas rurales, debido al éxito de los colegios Fe y Alegría en términos de desempeño educativo⁹². Fe y Alegría es una institución sin fines de lucro, orientada a brindar servicios educativos a los sectores más necesitados

de la población, por lo que se inserta en las comunidades más alejadas y excluidas de la sociedad⁹³. Fe y Alegría surge como una propuesta educativa diferente, pues si bien pertenece a una organización religiosa privada, los sueldos de los docentes son pagados exclusivamente por

⁸⁷ Sección realizada sobre la base de entrevista telefónica con Silvia Morán, ex funcionaria del Programa de Alfabetización.

⁸⁸ Como se observa en el cuadro 4.1, la meta del número de alfabetizadores en 2005 tan sólo asciende a 7.667; mientras que la educación primaria cuenta con 185.829 maestros y la secundaria cuenta con 160.836 docentes.

⁸⁹ La creación de entornos alfabetizados es uno de los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas de la alfabetización, y consiste en crear en las sociedades o comunidades infraestructuras que fomenten la lectura y escritura popular, y a la creación de grupos de voluntarios que colaboren por amor a la palabra impresa. Para mayor información sobre el tema, ver Unesco (2004: 45).

⁹⁰ En Tailandia, las bibliotecas públicas, los centros de lectura de los pueblos, las bibliotecas móviles, los centros de educación de la comunidad, los centros nacionales de ciencias para la educación y los programas educativos por radio y televisión son recursos empleados en las estrategias para crear o mejorar entornos alfabetizados. En Senegal, el Programa Asociado para la Investigación y Educación para el Desarrollo produce permanentemente libros y currículos de educación no formal en lenguas africanas, a la vez que anima a los adultos locales a convertirse en escritores además de lectores. Véase Unesco (2004: 45).

⁹¹ Propuestas realizadas sobre la base de Díaz (2004: 66).

⁹² Sin embargo, también podría evaluarse la posibilidad de tercerizar recursos con esta institución para que opere en aquellos lugares más alejados, en los que el Estado podría presentar dificultades para atender a la población.

⁹³ Ver portal electrónico de la institución. Disponible en: <<http://www.jesuitasperu.org/pags/index.asp?id=25>>

el Estado⁹⁴. Además de las remuneraciones, dicha subvención estatal cubre parte de los gastos administrativos, siendo los demás gastos cubiertos por la capacidad de autogestión de la institución⁹⁵.

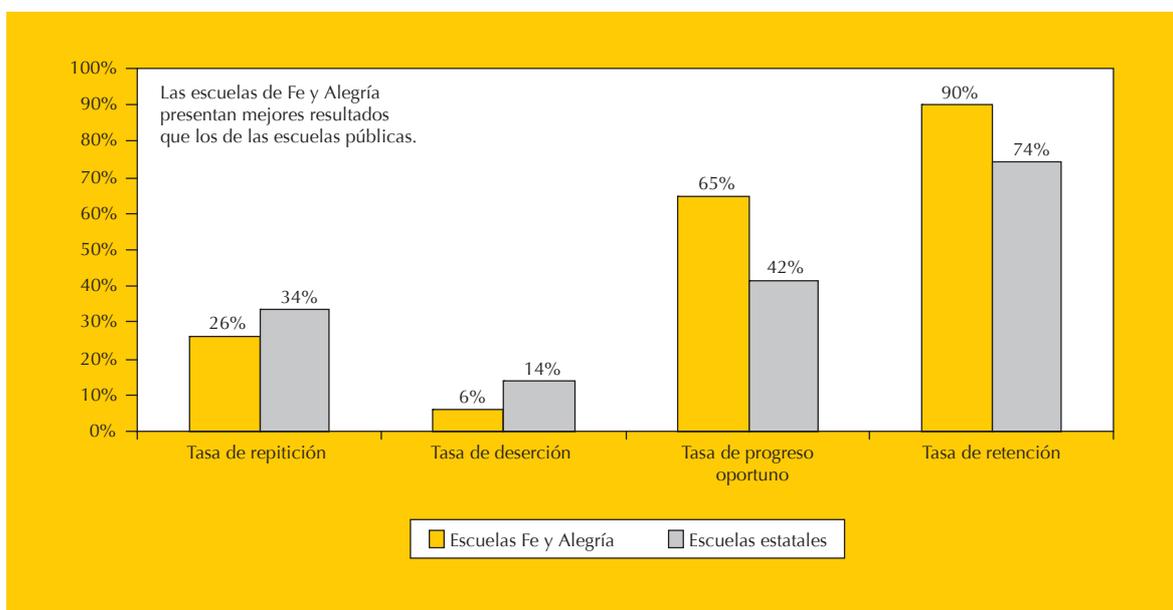
El buen desempeño de los alumnos de Fe y Alegría, en comparación con los de escuelas públicas⁹⁶, puede ser atribuido sobre todo a la gestión de las escuelas, la capacitación del docente y la mayor participación de los padres de familia.

En primer lugar, el correcto manejo de recursos escasos le permite contar con los materiales y la infraestructura adecuados, a pesar de los pocos fondos con los que cuenta⁹⁷. En este sentido, se recomendaría realizar una actualización de las planillas del personal docente, pues el propio ministerio aún no tiene una idea clara de

cuántos profesores trabajan en el magisterio⁹⁸. En segundo lugar, las permanentes capacitaciones impartidas a los docentes de Fe y Alegría se traducen en mejores resultados para los alumnos. Por tanto, se sugiere al ministerio ofrecer a sus maestros una preparación constante e incentivos económicos para asegurar la asistencia regular de sus maestros y el cumplimiento del tiempo académico⁹⁹. Finalmente, la participación de los padres de familia, tanto a través del apoyo a la gestión educativa como por medio del lazo entre los maestros y la comunidad¹⁰⁰.

Si bien estos tres aspectos son puntos clave a tomarse en cuenta para un mejor desempeño de las escuelas en áreas rurales, aún deben superarse las barreras legales sobre las cuales se apoyan las rigideces laborales del sector¹⁰¹.

Gráfico 4.3
Logros de Fe y Alegría vs. escuelas públicas¹⁰²



Fuente: Swope y otros (1998) "Un sistema eficiente de educación primaria en América Latina" en *Umbral 2000*, N° 0, Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.

⁹⁴ Instituto Apoyo (2002: 9).

⁹⁵ Swope (1998: 9).

⁹⁶ Para mayor información acerca de este punto, revisar Swope y otros (1998) e Instituto Apoyo (2002).

⁹⁷ Instituto Apoyo (2002: 54).

⁹⁸ Por esta razón, se debe implementar un sistema de supervisión efectivo para evitar el cobro de planillas "fantasma". Véase Díaz (2005: 60).

⁹⁹ Dado que no existen incentivos económicos, los docentes suelen escoger las escuelas más cercanas a sus domicilios. Para mayor información al respecto, ver Cueto y Secada (2005: 168).

¹⁰⁰ En la cuenca del río Nepeña, los maestros permanecen todo el mes en sus centros educativos, pues los padres construyeron una habitación para el maestro con mínimas comodidades para que pueda vivir decentemente (Badillo, 2005: 82).

¹⁰¹ Este punto es importante, pues el hecho de que un maestro sea nombrado representa una carga burocrática para el ministerio, pues no se le puede dar de baja. A su vez, es necesario modificar los requisitos para alcanzar dicho estatus, ya que éstos no representan buenos criterios para seleccionar a los más capaces –se considera el hecho de contar con un título y la antigüedad del mismo–. Para mayor información acerca de estos aspectos, ver Díaz (2005: 65).

¹⁰² Swope y otros (1998).

4.3 Identificación de ganadores y perdedores

a. Alfabetización

Cuadro 4.2
Costos de oportunidad y beneficios potenciales

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none">Beneficiarios potenciales del incremento de cobertura del programa.El programa en sí, ya que ahorraría costos al mejorar el manejo de sus recursos, y obtendría mejores resultados.Familiares de beneficiarios, sobre todo si son mujeres, ya que tomarán mejores decisiones con respecto a salud, nutrición y educación de sus hijos.En el largo plazo, el Estado ganaría, pues al contar con más ciudadanos letrados invertirá menos en políticas de alfabetización.	<ul style="list-style-type: none">Ninguno.

b. Educación rural

Cuadro 4.3
Actores afectados por el proceso de reforma

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none">Los alumnos de zonas rurales que se beneficiarían de una educación de mayor calidad, que en el largo plazo les ofrecerá mayores oportunidades de mejorar su nivel de vida.Las familias de estos alumnos, ya que pueden ser quienes saquen adelante a sus padres de la pobreza, y que motiven a su vez a sus hermanos para que también estudien.En el largo plazo, el Estado ganaría, pues invertiría menos en políticas de alivio y reducción de la pobreza.	<ul style="list-style-type: none">Los miembros de los sindicatos del sector, ya que al tercerizar la educación se tendría que reducir el personal. Sin embargo, se ganaría calidad en el servicio educativo.En el corto plazo, las familias de los alumnos pueden sentirse perjudicadas al no poder disponer de ellos para las labores domésticas y del campo.

4.4 Obstáculos para la implementación

Tanto para el programa de Alfabetización como para el de Educación rural se presentan dos trabas importantes, las cuales se tratarán a continuación.

a. Politización del sindicato de profesores

Uno de los obstáculos más importantes está vinculado a la creciente presión del Sindicato Unitario de Trabajadores

en la Educación del Perú (Sutep), el cual exige, entre otras demandas: la gratuidad de la educación, incremento

de sueldos y pensiones para los maestros¹⁰³. Los continuos paros y movilizaciones representan un desafío para implementar cualquier reforma en el sector educativo,

sobre todo considerando la cada vez mayor politización presente en este grupo¹⁰⁴.

b. Heterogeneidad del desarrollo de las comunidades

La interculturalidad presente en el Perú¹⁰⁵ exige que las políticas educativas se adapten a las distintas realidades en las que operan. Si bien esto se viene logrando a través de proyectos como el de Alfabetización en Salud Reproductiva, Género e Interculturalidad, es innegable que esto representa un desafío para la sostenibilidad del

programa. Por tal motivo, es necesario enseñar la lengua dentro de un contexto que tenga significado para el alumno; sin embargo, a veces es difícil practicar fuera de la escuela porque no hay hablantes de la lengua que están aprendiendo¹⁰⁶.

4.5 Hoja de ruta: medidas sugeridas

Cuadro 4.4
Hoja de ruta

Periodo de tiempo	Acción a efectuar
Día 1	<ul style="list-style-type: none"> Proponer ante el Congreso de la República un aumento del presupuesto del programa de alfabetización para realizar un estudio sobre el que se basarán las reformas¹⁰⁷. Presentar un proyecto de ley que permita dar de baja a aquellos docentes que no aprueben una evaluación de conocimientos básicos (flexibilidad laboral).
Día 3	<ul style="list-style-type: none"> Proponer modificación de la Ley N° 24029 que norma los requisitos para obtener el nombramiento como docente en el sector público, así como el cese de los mismos.
Día 5	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar conversaciones con el director ejecutivo del Programa Juntos, para que los beneficiarios tengan como condicionante la asistencia al programa de alfabetización.
Día 7	<ul style="list-style-type: none"> Presentar ante el Congreso el Plan de Reforma Docente en Áreas Rurales (PR-DAR).
Día 11	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación del incremento del presupuesto para el Programa de Alfabetización.
Día 15	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar registro de docentes activos en zonas rurales.
Día 17	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación del PR-DAR.
Día 20	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar evaluación de accesibilidad de centros de alfabetización, y preparar un plan de reformas, de acuerdo con los resultados.
Día 47	<ul style="list-style-type: none"> Implementación del PR-DAR: inicio de evaluaciones a docentes de escuelas rurales.
Día 50	<ul style="list-style-type: none"> Establecer como requisito para acceder al Programa Juntos la asistencia al programa de alfabetización.
Día 65	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de evaluación del programa de Alfabetización.
Día 70	<ul style="list-style-type: none"> Presentar ante el Congreso el Plan de Reforma del Programa de Alfabetización (PR-PA). ➤

¹⁰³ Pronunciamiento de trabajadores de educación y salud acerca del paro y movilización nacional del 27 de octubre de 2005.

¹⁰⁴ Paredes Castro, Juan. "La alfabetización merece tener prioridad presupuestal". En: *El Comercio*, Lima, 8 de setiembre de 2005, p. A4.

¹⁰⁵ Ver Diagnóstico de esta sección.

¹⁰⁶ Zúñiga, Madeleine (2005: 41).

¹⁰⁷ Es preciso señalar que incrementar el gasto en alfabetización no resulta tan descabellado, puesto que el presupuesto para 2006 en dicho programa disminuyó en 33,78% con respecto al Presupuesto Institucional de Apertura del 2005. Véase Vásquez (2005: 32).

Período de tiempo	Acción a efectuar
Día 75	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del proyecto de ley sobre flexibilidad laboral del docente. • Promulgar un decreto ministerial que establezca un aumento de la bonificación otorgada a los profesores (titulados) en áreas rurales, y asegurarles que, pasado determinado periodo, podrán rotar hacia zonas menos alejadas.
Día 80	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del PR-PA.
Día 82	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar las coordinaciones respectivas entre los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁸ para implementar espacios que fomenten la lectura de los recién alfabetizados.
Día 90	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación del PR-DAR: inicio de capacitaciones para corregir las actuales deficiencias de los maestros (titulados)¹⁰⁹, de acuerdo con las evaluaciones realizadas.
Día 92	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un sistema de supervisión que permita monitorear realmente la asistencia de los docentes y la calidad de los contenidos impartidos en las escuelas rurales. • Elaborar un sistema de monitoreo para los centros alfabetizadores.
Día 95	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar la Reglamentación de la ley de flexibilidad laboral ante el Congreso.
Día 105	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la reglamentación de la ley de flexibilidad laboral.
Día 130	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar el sistema de monitoreo y supervisión de los centros alfabetizadores.
Día 135	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar al sistema de monitoreo un mecanismo de incentivos y penalidades para los docentes (como parte del PR-PA) para reforzar su compromiso con el rendimiento de los alumnos.
1 año 2 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una prueba evaluatoria al personal docente.
1 año 5 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el logro de metas del Programa de Alfabetización.
1 año 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar capacitación docente antes del inicio del año escolar.
2 años 5 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el logro de metas del Programa de Alfabetización.
2 años 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Empezar capacitación docente antes del inicio del año escolar.
3 años 2 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una prueba evaluatoria al personal docente.
3 años 5 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el logro de metas del Programa de Alfabetización.
3 años 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar capacitación docente antes del inicio del año escolar.
4 años 5 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el logro de metas del Programa de Alfabetización.
4 años 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Empezar capacitación docente antes del inicio del año escolar.
5 años 2 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una prueba evaluatoria al personal docente.
5 años 3 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar ante la opinión pública los resultados del PR-DAR y el PR-PA.
5 años 5 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar el logro de metas del Programa de Alfabetización.
5 años 6 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar capacitación docente antes del inicio del año escolar.

¹⁰⁸ En este sentido, se podría apelar tanto a organizaciones sin fines de lucro como a aquellas empresas privadas que estén dispuestas a colaborar con este fin. De acuerdo con Lerner Consultores (1996), el 66% de las empresas entrevistadas dirigiría sus aportes, en condiciones propicias, hacia los sectores salud y educación, ya que éstos son los sectores que, según su punto de vista, son atendidos con menor eficiencia por el Estado.

¹⁰⁹ Es importante precisar que sólo se capacitarían a aquellos maestros que cuentan con un título pedagógico, ya que justamente una de las falencias de la educación rural es que muchos docentes no son titulados. Generalmente, se trata de un miembro reclutado de la propia comunidad. Véase Díaz (2005: 59).

4.6 Conclusiones

Alfabetización → Implementación + Difusión + Refuerzo

- Si bien es necesario incrementar el presupuesto para el programa de alfabetización, también es cierto que debe reformularse la cantidad de recursos para obtener un buen desempeño y poder cumplir con las metas.
- Es importante que los gobiernos locales coordinen con organizaciones de la sociedad civil que apoyen el desarrollo del programa, y que estimulen a la población para que se involucre en éste.

Educación rural → Base legal = Reorganización + Incentivos

- Es imprescindible contar con una legislación marco para la reforma educativa.
- Posteriormente, se podrán realizar los cambios necesarios tomando en cuenta que, para que éstos sean permanentes y sostenibles en el tiempo, deberá generarse un sistema de incentivos y penalidades que vele por el buen rendimiento tanto de maestros como de alumnos.

5. Programas de infraestructura: Foncodes y Pronamachcs

5.1 Diagnóstico

a. Foncodes: Mejorando tu vida y A producir

El programa Mejorando tu vida fue creado en 2001, y su ejecución está a cargo del Foncodes. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población rural a través del financiamiento de proyectos en infraestructura social y económica. Su público objetivo son las comunidades compuestas por no más de 700 habitantes con un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas¹¹⁰. De los programas ejecutados por Foncodes, Mejorando tu vida es la línea de acción con mayor inversión, que en 2004 alcanzó los US\$65.864.802¹¹¹.

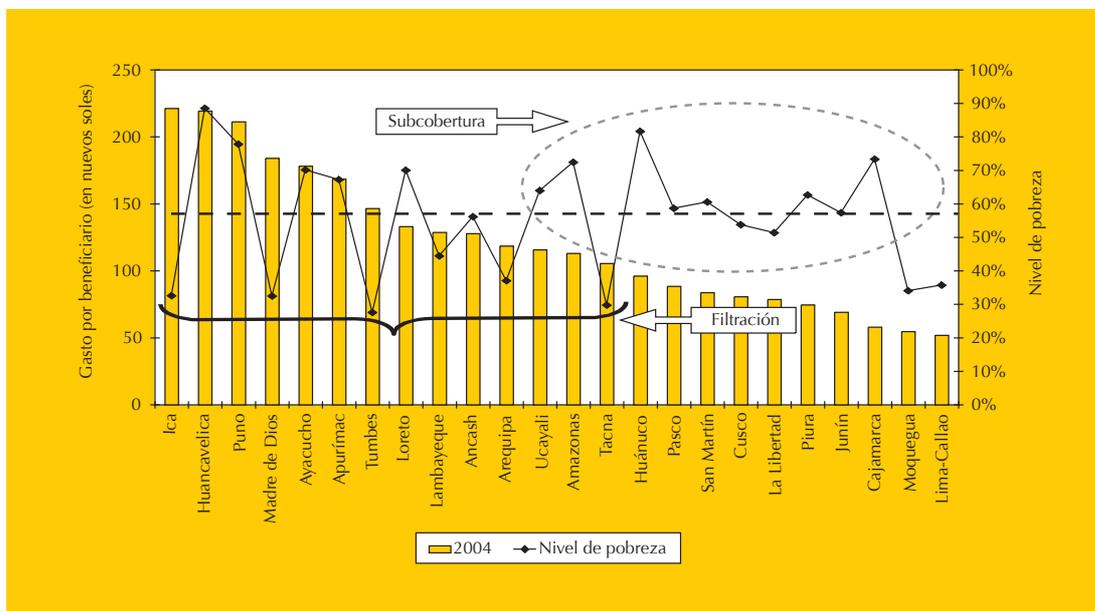
En ese mismo año, la inversión del programa fue mayor que en los años anteriores¹¹², pero la distribución de estos desembolsos a lo largo del territorio nacional no corresponde a los niveles de pobreza de cada región. En el siguiente gráfico se aprecia la inversión promedio realizada por bene-

ficiario. Por ejemplo, la inversión por persona en Ica fue de S/.221,2 cuando presenta un nivel de pobreza de 32,5%. En contraste, los beneficiarios de Cajamarca recibieron en promedio S/.58 por persona, a pesar que el nivel de pobreza en dicha región asciende a 62,6%¹¹³ de la población.

Se está desatendiendo la demanda de las comunidades de las regiones que poseen un nivel de pobreza por encima del 50% de la población. Esto es un síntoma de la mala focalización del programa.

Foncodes también tiene a su cargo la ejecución del programa A producir, que busca financiar proyectos productivos a través de servicios de capacitación, asistencia técnica e información especializada para consolidar pequeños negocios rurales en marcha. Aun cuando A producir está dirigido a familias en situación de pobreza

Gráfico 5.1
Gasto por beneficiario realizado en el programa Mejorando tu vida, según regiones (en nuevos soles)



Fuente: Base de datos de Foncodes y Herrera (2004).
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¹¹⁰ Esta sección se realizó con la información ubicada en el portal Mejorando tu vida. Disponible en web: <http://www.foncodes-mimdes.gob.pe/mejorandotuvida/>
¹¹¹ Foncodes (2004).

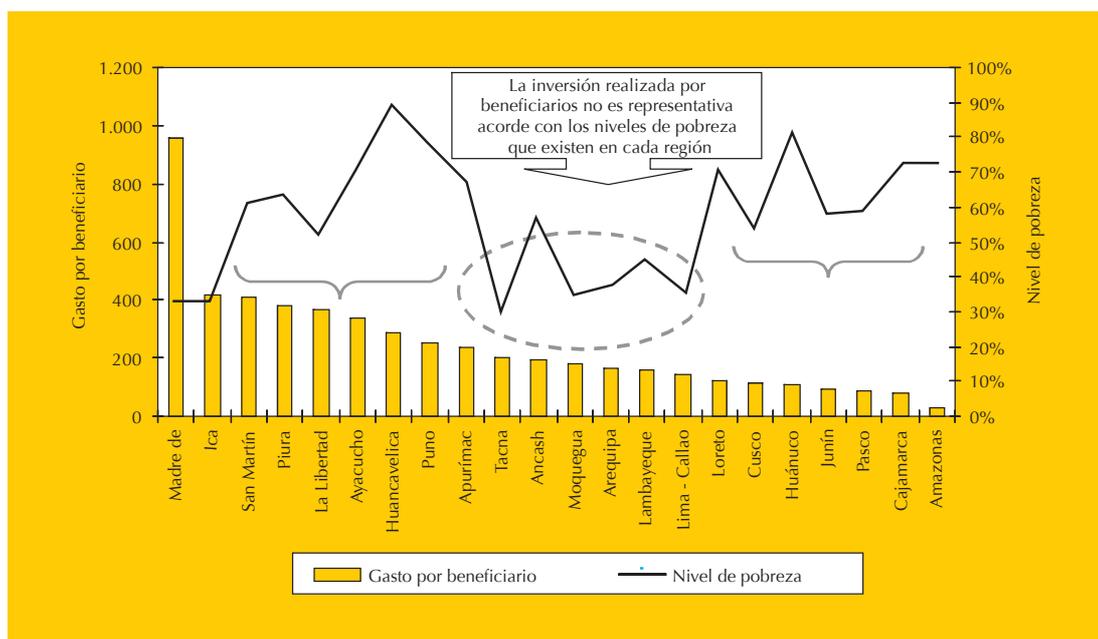
¹¹² Foncodes (2005). Disponible en web: <http://www.foncodes.gob.pe/>

¹¹³ Los cálculos presentados en esta sección no tomarán en cuenta los desembolsos *multirregión* –aquellas inversiones realizadas en dos o más microcorredores socioeconómicos (MCSE)–.

–al igual que Mejorando tu vida– la distribución de los fondos del programa no se ha realizado necesariamente de acuerdo con el nivel de pobreza de cada departamento. Lo cual se hace evidente en regiones con altos niveles de pobreza como Piura y La Libertad –62,6% y 51,3%, respectivamente–, que reciben menos financiamiento que Madre de Dios e Ica –32,4% y 32,5%, respectivamente–.

Como se muestra en el gráfico 5.2, con el programa “A producir” se obtiene altos niveles de subcobertura. También se observa que el nivel del gasto por beneficiario no es suficiente para relacionarlo con los niveles de población en situación de pobreza. Así, cabe la pregunta: ¿Se está cumpliendo con los objetivos trazados con el programa? o ¿Cómo un gasto tan poco significativo puede tener el impacto deseado en estos individuos?

Gráfico 5.2
Gasto por beneficiario realizado en el programa A producir, según regiones (en nuevos soles)



Fuente: Base de datos de Foncodes y Herrera (2004).
 Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

b. Pronamachcs

Si bien uno de los lineamientos de política institucional de Pronamachcs es atender preferentemente a los campesinos en situación de pobreza y extrema pobreza¹¹⁴, entre los años 2001 y 2004 la distribución de beneficiarios del programa no ha sido necesariamente consistente con ello, tal como se observa en el siguiente gráfico.

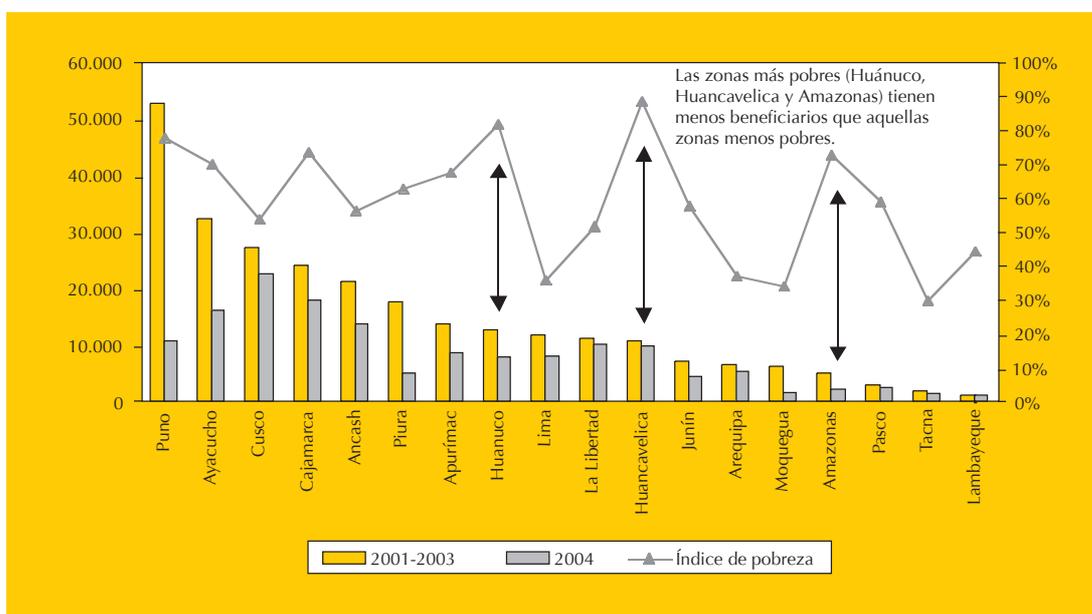
Un aspecto importante es analizar los rubros de

mayor gasto. En el caso de Pronamachcs, aproximadamente el 47,7% del presupuesto del programa, se dirige al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales. Esto resulta alarmante considerando que estas cuentas presentan mucho mayores que las de bienes de consumo¹¹⁵ u otras correspondientes propiamente al giro del programa.

¹¹⁴ Pronamachcs (2004: 15).

¹¹⁵ De acuerdo con la entrevista concedida por Carlos Herrera, gerente de planeamiento de Pronamachcs, esta cuenta contiene el gasto en abonos, fertilizantes, herramientas, y demás materiales para el desarrollo de los proyectos.

Gráfico 5.3
Distribución de beneficiarios de Pronamachcs y niveles de pobreza,
según regiones (2004)



Fuente: Pronamachcs (2004) *Plan de Trabajo Institucional 2004 (Re-programado)* Lima: Pronamachcs Gerencia de Planeamiento. Herrera, Javier (2004) *La pobreza en el Perú, 2003*, Lima: IRD-INEI. Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

5.2 Opciones de políticas

a. Mejora en la implementación de los programas

En ambos programas se aplica la focalización por grupo socioeconómico, pero ésta requiere de una mejora en el método de implementación para que los recursos destina-

dos lleguen al público objetivo priorizando las regiones y distritos que mayores niveles de población en situación de pobreza presentan.

b. Focalización a nivel municipal

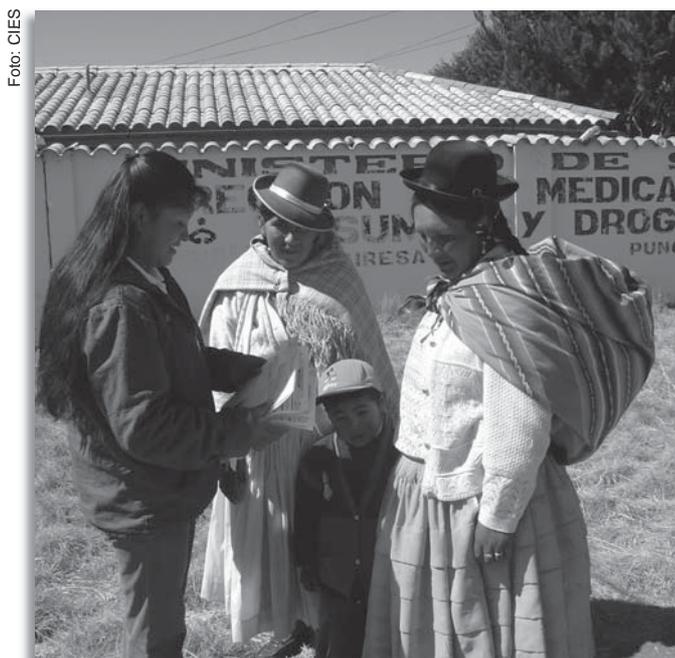
El criterio de selección de beneficiarios del programa se basa primero en la focalización geográfica –priorizando microcuencas– y luego en la focalización social –determinando qué organizaciones campesinas serán beneficiadas–. Para ello, se utilizan los mapas de pobreza del ex Instituto Indigenista del Ministerio de la Presidencia y de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)¹¹⁶. Sin embargo, el hecho de discriminar determinadas comunidades podría suscitar migración desde las zonas sin presencia del programa hacia aquellas en las que sí se encuentra. Se recomendaría en este sentido, realizar una focalización a nivel municipal, de manera que se pueda aprovechar

una mayor coordinación entre las distintas comunidades que conforman el espacio local. Asimismo, ello permitiría una mejor asignación de recursos de acuerdo con las potencialidades de cada zona.

Por otro lado, se recomendaría el fomento de una mayor participación por parte de las comunidades, de manera que realicen una labor fiscalizadora con respecto a los gastos del programa. Como se mencionó en la sección anterior, la ambigüedad de destinar muchos fondos a remuneraciones –cuando teóricamente, éstas sólo deben corresponder al personal administrativo–, perjudica a los beneficiarios pudiéndose destinar esos fondos al desarrollo de más proyectos.

¹¹⁶ Extraído de la entrevista con Carlos Herrera.

c. Empoderamiento de la población



Con respecto al monitoreo del programa, se recomendaría el fomento de una mayor participación por parte de las comunidades, de manera que realicen una labor fiscalizadora de los gastos del programa¹¹⁷. En este sentido, la ambigüedad de destinar muchos fondos a remuneraciones –cuando teóricamente, éstas sólo deben corresponder al personal administrativo– perjudica a los beneficiarios pudiéndose destinar esos fondos al desarrollo de más proyectos. Por consiguiente, se propone un sistema de vigilancia social a cargo de la comunidad a través de la Asamblea o la Junta Comunal¹¹⁸.

5.3 Análisis de costos y beneficios

Cuadro 5.1
Costos de oportunidad y beneficios potenciales

Costos	Beneficios
<p>Pronamachcs</p> <p>En 2004, aproximadamente S/.33,8 millones fueron destinados al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales. Sólo estos tres rubros representan el 47,7% del total de recursos asignados a Pronamachcs. Si sólo se asignara el 8% del total a gastos administrativos, éstos recibirían tan sólo S/.5,8 millones. De este modo, se podrían destinar aproximadamente S/.28,3 millones directamente al financiamiento de proyectos¹¹⁹.</p>	<p>En 2004, Pronamachcs tuvo 147.436 beneficiarios con un presupuesto de S/.71 millones. Si se destinaran los S/.28,3 millones directamente al financiamiento de proyectos, se tendrían 58.803 beneficiarios adicionales, en promedio.</p>

Fuente: MEF - Sistema de Administración Financiera 2004.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¹¹⁷ Un ejemplo exitoso gracias a la mayor intervención de las comunidades es el del proyecto Propilas en Cajamarca, cuyo objetivo es asegurar la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento básico en áreas rurales, a través de la implementación de modelos innovadores de gestión. Uno de ellos es el modelo comunal y consiste en que los pobladores, por intermedio del Consejo Directivo de la Junta Administradora de Servicios de Saneamiento (JASS), se encarguen de realizar la convocatoria, selección y contratación necesarias para ejecutar el proyecto. Para mayor información, ver Guerrero (2002).

¹¹⁸ Flores (2001: 49).

¹¹⁹ Para realizar estos cálculos, se ha asumido que los gastos administrativos sólo constan de esos tres rubros. Evidentemente, éstos constan de más ítems, por lo cual en realidad se está destinando incluso más dinero sólo a gastos administrativos.

5.4 Identificación de ganadores y perdedores

Cuadro 5.2
Actores afectados por el proceso de reforma

Ganadores	Perdedores
<p>Pronamachcs</p> <ul style="list-style-type: none">• Beneficiarios potenciales de una correcta focalización.• Beneficiarios potenciales del incremento de cobertura, como resultado del recorte en gastos administrativos.	<ul style="list-style-type: none">• Población que participa en el programa como resultado de la filtración.• Personal administrativo de exceso que absorbe gran parte del presupuesto.
<p>Foncodes</p> <ul style="list-style-type: none">• Beneficiarios potenciales de una correcta focalización.• Mano de obra capacitada que saldrá a formar sus propios negocios, activando la cadena productiva.	<ul style="list-style-type: none">• Población que participa en el programa como resultado de la filtración.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

5.5 Obstáculos para la implementación

a. Burocracia

Como todo programa gubernamental, Foncodes no está exento de luchas de poder. Como entidad del Estado, se aprecia que se está procediendo a la transferencia de recursos a las regiones y dentro de éstas a las municipalidades. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la transferencia del poder de decisión para la ejecución de los proyectos. Existe una contradicción entre ambas funciones, aun cuando se trabaje con los núcleos ejecutores y los resultados de las transferencias técnico responsable y de competencias se encuentran en la etapa de implementación.

La administración de Pronamachcs está inmersa en un aparato burocrático que dificulta la fluidez de los recursos hacia el objetivo fundamental del programa que es fomentar el desarrollo de proyectos productivos agrícolas. Como se mencionó líneas arriba, estos gastos representan el 47,7% del total del presupuesto, por lo cual resulta difícil reubicar dichos fondos, ya que se tendrían que realizar ceses colectivos y reducir el monto destinado a gastos previsionales¹²⁰. Cabe señalar que la traba burocrática del programa es un problema ya expuesto en el pasado¹²¹, pero que aún se mantiene irresuelto.

b. Presión de beneficiarios actuales

En el caso de que se focalizara correctamente y se destinaran mayores recursos hacia aquellas zonas efectivamente más excluidas, se generaría resistencia por parte de los beneficiarios actuales que residen en las regiones menos pobres. Tomando en cuenta que existen distritos que reciben varios programas sociales y que

hay los que no reciben uno solo¹²², este paso parece ser necesario para favorecer a los más excluidos. Sin embargo, se deberá mantener firmeza en ello, ya que –como se mencionó en el literal anterior–, la politización del programa representa un obstáculo para cualquier reforma.

¹²⁰ Este es un tema delicado debido a la controversia existente por la legislación relacionada con los trabajadores públicos cesantes y jubilados.

¹²¹ En setiembre de 2004, el presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República, Carlos Chávez Trujillo, exigió la reestructuración de Pronamachcs por ser una institución altamente politizada. Disponible en: <http://www.cepes.org.pe/cendoc/notiagro/20040908.htm>.

¹²² Tomado del portal electrónico de la organización Río Abierto. Disponible en: http://rioabierto.org/boletin/3/politicas_sociales.htm.

c. Legitimidad de los indicadores y resultados expuestos

Los resultados del Foncodes carecen de credibilidad al tratarse de indicadores que, como en el caso de “Impacto”, no pueden ser medidos sino hasta años después de haberse terminado la inversión. En el caso de resultados de avances de *metas hasta la fecha*, se puede observar que

varios proyectos concluyeron el primer semestre con un avance de proyecto que no llega al 40% de la meta, mientras que en unos pocos el acumulado sobrepasa el 60% de la meta concluida¹²³.

5.6 Hoja de ruta: medidas sugeridas

Cuadro 5.3
Hoja de ruta

Periodo de tiempo	Acción a efectuar
Día 1	<ul style="list-style-type: none">• Proponer ante el Congreso de la República un aumento del presupuesto a Pronamachcs para iniciar el Plan de Reestructuración del programa.• Presentar el Plan de Reestructuración de Foncodes.
Día 11	<ul style="list-style-type: none">• Aprobación del Plan de Reestructuración de Pronamachcs.
Día 15	<ul style="list-style-type: none">• Aprobación del Plan de Reestructuración de Foncodes.
Día 20	<ul style="list-style-type: none">• Iniciar el reempadronamiento de beneficiarios de Pronamachcs.
Día 22	<ul style="list-style-type: none">• Iniciar la reestructuración de Foncodes, que incluye una revisión exhaustiva de sus tres líneas de acción.
Día 40	<ul style="list-style-type: none">• Presentar la propuesta de cambio de método para la focalización de público objetivo: de regiones en situación de pobreza a distritos en situación de pobreza, tanto para Foncodes como para Pronamachcs.
Día 62	<ul style="list-style-type: none">• Avance al 30% del Plan de Reestructuración de Foncodes.
Día 80	<ul style="list-style-type: none">• Elaborar la base de datos de egresados del Programa A producir.
Día 96	<ul style="list-style-type: none">• Realizar un seguimiento a los egresados del Programa A producir y observar la utilidad de esta capacidad en el día a día.
Día 100	<ul style="list-style-type: none">• Presentación de los resultados de los primeros 100 días de mandato ante la opinión pública.
Día 120	<ul style="list-style-type: none">• Aprobación de la propuesta de cambio de método para la focalización del público objetivo. Se considerará la posible utilización del SIU¹²⁴.
Día 150	<ul style="list-style-type: none">• Presentar los resultados de la evaluación realizada a las tres líneas de acción de Foncodes.
Día 175	<ul style="list-style-type: none">• Iniciar la evaluación del análisis costo efectivo de mantener el programa, a pesar de los niveles de subcobertura y filtración en ambos programas.
Día 215	<ul style="list-style-type: none">• Reorganizar la comisión ejecutora de proyectos de Mejorando tu vida, para permitir la participación activa de la población afectada por esos proyectos.
Día 265	<ul style="list-style-type: none">• Presentar los resultados del análisis costo efectivo de ambos programas.
Día 315	<ul style="list-style-type: none">• Finalizar el reempadronamiento de beneficiarios de Pronamachcs.• Convocar a consejos comunales (Foncodes) para invitarlos a expresar su voz sobre las obras que afecten a la localidad.
1 año	<ul style="list-style-type: none">• Presentación de los resultados del primer año de mandato ante la opinión pública.

¹²³ Foncodes (2005). “Indicadores de Gestión”. En: *Transparencia de la Gestión Pública*. Disponible en web: <http://www.foncodes.gob.pe>.

¹²⁴ Sistema de Identificación de Usuario, mencionado en el caso del Sistema Integral de Salud.

Período de tiempo	Acción a efectuar
1 año 1 mes	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar primera evaluación de Pronamachcs tras las reformas.
1 año 2 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de la primera evaluación de Pronamachcs.
1 año 3 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Replantear la distribución del presupuesto de Pronamachcs: <ul style="list-style-type: none"> - Recorte de gastos administrativos; - Focalizar distritos de acuerdo con el nuevo padrón de beneficiarios. • Reunión con la sociedad civil para que participe en el planeamiento estratégico de las líneas de acción de Foncodes, que se llevará a cabo con la colaboración de entidades neutrales.
1 año 7 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar sistema de monitoreo y evaluación de Pronamachcs. • Establecer convenios con ONG para reforzar en la población la importancia de la vigilancia social que sea fiscalizadora de los programas. • Plantear el programa de acción para trabajos de infraestructura para el siguiente año.
1 año 9 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar evaluación de Pronamachcs tras las reformas.
1 año 11 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de un padrón de potenciales beneficiarios del SIU para la ejecución de los programas de Foncodes.
2 años	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar la recopilación de las opiniones expresadas por los consejos comunales y la sociedad civil como actores involucrados.
2 años 1 mes	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar segunda evaluación de Pronamachcs.
2 años 3 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de la segunda evaluación de Pronamachcs.
2 años 4 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar la implementación de la reforma de los programas de Foncodes, que incluye la nueva elección de beneficiarios.
3 años 1 mes	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar tercera evaluación de Pronamachcs.
3 años 3 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de la tercera evaluación de Pronamachcs.
3 años 4 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del primer año de implementación del nuevo padrón de beneficiarios de Foncodes.
4 años 1 mes	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar cuarta evaluación de Pronamachcs.
4 años 3 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de la cuarta evaluación de Pronamachcs.
4 años 4 meses	<ul style="list-style-type: none"> • Abrir un foro de opinión para la sociedad civil donde exprese las opiniones resultantes de los programas.
5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar ante la opinión pública los resultados del Plan de Reestructuración de Pronamachcs y Foncodes.

5.7 Conclusiones

Pronamachcs —> Focalización + Redistribución + Difusión

- Es necesario que Pronamachcs realice una revisión minuciosa de los beneficiarios actuales y a los que quiere priorizar para que, de acuerdo con ello, redistribuya el presupuesto a favor de aquellos distritos más excluidos.
- Igualmente importante es recortar los gastos administrativos para utilizar esos recursos en el desarrollo de proyectos en sí, y poder beneficiar a quienes más lo necesitan.

Foncodes —> Focalización + Participación + Impacto

- Dentro de su programa de descentralización, Foncodes ha iniciado la transferencia de recursos ordinarios a sus núcleos ejecutores, pero parece que aún conserva la facultad de la toma de decisiones que está implícita en cualquier proceso de descentralización.
- También se ha encontrado evidencia de niveles de subcobertura, en ambos programas descritos, que no debería ocurrir si el método de focalización es geográfico y por niveles socioeconómicos. Esta deducción se debe analizar con mucho cuidado, ya que indicaría una falla en el planteamiento del método¹²⁶.
- Y por último, los indicadores de éxito o fracaso de un proyecto social no pueden ser recogidos una vez terminada la ejecución del programa. El impacto de un proyecto suele tomar más de 5 años, y no es prudente declarar otros indicadores que no reflejan la realidad.

¹²⁵ Parodi (2004: 32).

- Alcázar, Lorena; José Roberto López Cáliz y Eric Wachtenheim
2003 *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: Transferencias municipales, Vaso de Leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- Altobelli, L.; Sovero, A. y Ricardo Díaz
2004 *Estudio de costo - eficiencia de las Asociaciones CLAS*. Lima: Futuras Generaciones.
- Ardito Vega, Wilfredo
2005 "En la salud y en la enfermedad". En: *La Insignia*. Lima: 19 de octubre.
- Badillo, Óscar
2005 "Fe y Alegría, donde termina el asfalto". En: *La educación rural en el Perú. Problemas, propuestas, experiencias, esperanzas*. Lima: Fundación Inca Kola e Instituto Apoyo.
- Benson, Todd
2002 *The Poverty Targeting Efficiency of Public Works Programs. An Application of Poverty Mapping in Malawi*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Blondet, Cecilia y Carmen Montero
1995 *Hoy: Menú popular. Comedores en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Case, Anne; Fertig, Angela; y Paxson, Christina
2003 *From Cradle to Grave? The Lasting Impact of Childhood Health and Circumstance*. Research. Working Paper 9788. En Cambridge: National Bureau Of Economic. Disponible en web: <http://www.nber.org/papers/w9788>.
- Ciudadanos al Día
2003 *Boletines*. Disponibles en www.ciudadanosaldia.org.
- Cortez, Rafael
2002 *La nutrición de los niños en edad preescolar*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Cueto, Santiago
2005 "¿Por qué no aprendo en la escuela?". En: *La educación rural en el Perú. Problemas, propuestas, experiencias, esperanzas*. Lima: Fundación Inca Kola e Instituto Apoyo.

- Cueto, Santiago y Walter Secada
2004 "Eficacia escolar en escuelas bilingües en Puno". En: *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: Grade.
- De Habich, Midori
2005 "Costo beneficio de un padrón único de beneficiarios". Ponencia. En: *Observatorio por la infancia y la niñez* (8 de febrero). Lima: Universidad del Pacífico.
- Díaz, Hugo
2005 "¿Y dónde está mi "maestro"?". En: *La educación rural en el Perú. Problemas, propuestas, experiencias, esperanzas*. Lima: Fundación Inca Kola e Instituto Apoyo.
- Fe y Alegría
Portal electrónico. Disponible en: www.feyalegria.org.
- Flores, Rosa
2001 *Hacia la definición de un sistema de vigilancia social de los programas críticos para el desarrollo social*. Propuesta elaborada por encargo del Grupo Iniciativa, Transparencia y Empoderamiento de los Pobres. Lima.
- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
En: <http://www.foncodes.gob.pe/>.
- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
2003 *Memoria de Gestión Institucional 2003*.
- Garrett, James L.
2001 *Comedores populares: Lessons for Urban Programming from Peruvian Community Kitchens*. Washington: IFPRI.
- Guerrero, Raúl
2002 *Lecciones aprendidas del Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento Rural Propilas en Cajamarca - Perú*. Lima: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, ONG Care, y Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial.
- Herrera, Javier
2004 *La pobreza en el Perú, 2003*. Lima: IRD-INEI.
- Hoddinott, John
1999 *Targeting: Principles and Practice*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Holzmann, Robert y Steen Jorgensen
2000 *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo N° 0006. Washington: Banco Mundial.
- Instituto Cuánto
2004 *Evaluación del Impacto del Programa Nacional Wawa-Wasi*. Lima: Instituto Cuánto.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática
2004 *Encuesta Nacional de Hogares 2004*.
- Jalilian, Hossein y John Weiss
2004 "Infrastructure, Growth and Poverty: Some Cross Country Evidence" En: *Conference on Infrastructure and Development: Poverty, Regulation and Private Sector Investment*. Diciembre 6.

- Jaramillo, Miguel y Sandro Parodi
2004 *El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*. Documento de Trabajo N° 46. Lima: Grade
- Lerner Consultores
1996 *Resultados de investigación sobre actitudes de las grandes empresas del medio hacia aportes de filantropía*. Lima: Cedep.
- Madueño, M.; Linares, J. y Alexandra Zurita
2004 *Instrumento estandarizado de identificación de beneficiarios para programas sociales en el Perú*. Lima: PHRplus.
- Ministerio de Economía y Finanzas - Sistema Integrado de Administración Financiera
En: www.mef.gob.pe.
- Ministerio de Economía y Finanzas
2005 *Proyecto de Presupuesto Público 2006*. En: http://www.mef.gob.pe/propuesta/DNPP/proyectosley/2006/Proyecto_PptoPublico2006.pdf.
- Ministerio de Educación - Portal electrónico
En: www.minedu.gob.pe.
- Ministerio de Educación
2004 *Indicadores de la educación: Perú 2004*. Lima: Minedu.
- Mujica, Rosa María
2005 *Promoción de la equidad de género en 30 escuelas rurales de Quispicanchi, Cusco*. Lima: Fe y Alegría 44, lpedehp.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
2004 *El decenio de la alfabetización: los comienzos 2003-2004*. París.
- Organización Mundial de la Salud
2005 *Strengthening Management in Low Income Countries*. Documento de Trabajo. Washington D.C.
- Paredes Castro, Juan
2005 "La alfabetización merece tener prioridad presupuestal". En: *El Comercio*. Lima: 8 de setiembre, p. A4.
- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
2004 *Plan de Trabajo Institucional 2004 (Reprogramado)*. Lima: Gerencia de Planeamiento.
- Radio Programas del Perú
2005 "Sutep descarta responsabilidad por infiltración terrorista en ese gremio". Salió al aire el 16 de octubre del 2005 a las 08:56:53. Disponible en versión electrónica: http://www.rpp.com.pe/portada/nacional/22771_1.php.
- Ruel, Marie T., Bénédicte de la Brière, Kelly Hallman, Agnes Quisumbing y Nora Coj
2002 *Does Subsidized Childcare Help Poor Working Women in Urban Areas? Evaluation of a Government-Sponsored Program in Guatemala City*. IFPRI, Washington
- Schady, Norbert
1999 *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95*. Washington: World Bank.

- Sen, Gita
1997 "Empowerment as an Approach to Poverty" En: *Working Paper Series N° 97.07*. Bangalore: Indian Institute of Management.
- Stifel, David y Harold Alderman
2003 *The "Glass of Milk" Subsidy Program and Malnutrition in Peru*. Washington: World Bank.
- Suárez, Miguel
2003 *Caracterización del Programa del Vaso de Leche*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales.
- Sutep, Fenutssa, Ancije, Fentup, Sidesp, Sutace, Fentase y Comité Nacional de Maestros Contratados y Desempleados
2005 *Pronunciamento acerca del paro y movilización nacional en defensa de la educación, salud y derechos de los trabajadores*. Lima.
- Swope, J., Latorre, M. y Zeledón, F.
1998 "Un sistema eficiente de educación primaria en América Latina". En: *Umbral 2000*. N° 0. Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.
- Tanaka, Martín
2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Uccelli, Francesca
2005 "Aislados de todo..." En: *La educación rural en el Perú. Problemas, propuestas, experiencias, esperanzas*. Lima: Fundación Inca Kola e Instituto Apoyo.
- Vásquez, Enrique
2003 *Lineamientos de una estrategia de protección social para los más pobres*. Lima: CIUP.
- Vásquez, Enrique
2004a *Gasto social y niñez: las limitaciones de una gestión. Informe especial por inauguración del observatorio por la infancia y la adolescencia*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico - Save The Children Suecia.
- Vásquez, Enrique
2004b *¿Los niños primero? Cuánto invirtió el Estado peruano en los niños, niñas y adolescentes, 2001-2003*. Lima: Save The Children Suecia.
- Vásquez, Enrique
2005a *Programas alimentarios en el Perú: ¿Por qué y cómo reformarlos?* Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- Vásquez, Enrique
2005b *Subsidios para los más pobres: ¿serán beneficiados los niños en extrema pobreza?* Lima: CIUP - Save The Children Suecia.
- Vásquez, Enrique
2005c *Presupuesto Público 2006: ¿A favor de la infancia?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico - Save The Children Suecia.

Webster, E. y Elizabeth Harding

2000 *Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience*. Working Paper N° 4/2000. Melbourne: Melbourne Institute.

Zúñiga, Madeleine

2005 "Yo no hablo castellano, ¿y tú?". En: *La educación rural en el Perú. Problemas, propuestas, experiencias, esperanzas*. Lima: Fundación Inca Kola e Instituto Apoyo.

Mapa de los programas sociales a noviembre de 2005

Ministerio de Energía y Minas	Objetivo
Proyecto de Electrificación Rural	Asistir y complementar la estrategia del gobierno peruano en electrificación rural, para mejorar la calidad de vida de la población y facilitar el desarrollo económico de las zonas rurales, a través de la extensión de la provisión del servicio eléctrico a las áreas no atendidas, superando, al mismo tiempo, las barreras para el uso de fuentes de energía renovables ¹²⁶ .
Ministerio de Agricultura	Objetivo
Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs)	Implementar políticas y estrategias vinculadas al manejo de los recursos naturales, infraestructura rural, producción y transformación agropecuaria, así como la gestión de cuencas para contribuir al desarrollo rural de la sierra en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental ¹²⁷ .
Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)	Brindar el saneamiento físico-legal de los predios rurales que fueron expropiados y adjudicados con fines de reforma agraria, en aplicación del Decreto Ley N° 17716; así como el saneamiento físico-legal de los predios rurales pertenecientes a particulares y de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado para su transferencia al sector privado ¹²⁸ .
Ministerio de Economía y Finanzas	Objetivo
Programa del Vaso de Leche (Gobiernos distritales y provinciales)	Otorgar una ración complementaria de 250 cc a la ingesta diaria a niños entre 0 a 6 años, a madres gestantes en periodo de lactancia (beneficiarios principales), así como a los niños de 7 a 13 años, a ancianos y afectados por tuberculosis (beneficiarios secundarios) ¹²⁹ .
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Objetivo
Techo Propio Vivienda, Progresiva, Vivienda Básica y, Mi Barrio (Banco de Materiales)	Mejorar las viviendas y reducir el déficit habitacional otorgando los recursos financieros.
Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (Parssa)	Promover la sostenibilidad de los sistemas, la ampliación de cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de saneamiento ¹³⁰ .
Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (Pronasar)	Contribuir a mejorar la salud de la población y la calidad de vida, a través de la construcción de nuevos sistemas de agua potable y disposición de excretas, y del mejoramiento de la calidad de los servicios existentes ¹³¹ .

¹²⁶ Mora, Carlos (2005) *Marco de Desarrollo de Pueblos Indígenas aplicable al Proyecto de Electrificación Rural*, Lima: Minem, p. 4. Cabe acotarse que este proyecto cuenta con un proyecto piloto de carácter productivo en agroindustria.

¹²⁷ Ver: <http://www.pronamachcs.gob.pe/pnmprincipal.asp>.

¹²⁸ Ver: <http://www.pett.gob.pe/portal/index.php?option=content&task=view&id=3&Itemid=29>.

¹²⁹ Documento de Ley N° 24059.

¹³⁰ Ver: <http://www.vivienda.gob.pe/parssa/parssa/objetivo.htm>.

¹³¹ Ver: <http://www.vivienda.gob.pe/pronasar/objetivos.asp>.

Foncodes - Mejorando tu vida	Busca financiar proyectos de infraestructura social y económica orientados a mejorar la calidad de vida de las poblaciones pobres con un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas de comunidades compuestas por no más de 700 habitantes ¹³² .
Foncodes - A producir	Busca financiar proyectos productivos a través de servicios de capacitación, asistencia técnica e información especializada para consolidar pequeños negocios rurales en marcha ¹³³ .
Foncodes - A Trabajar Rural	Promover el empleo temporal por seis meses a hombres y mujeres que viven en pueblos muy pobres, quienes participan en trabajos temporales orientados a la rehabilitación, mantenimiento y puesta en valor de infraestructura social en beneficio de la comunidad ¹³⁴ .
Pronaa - Programa de desayunos escolares	Contribuir a mejorar el nivel nutricional de la población escolar entre 4 y 13 años de edad que estudia en los centros educativos estatales ubicados en áreas de extrema pobreza del país; que conlleva mejorar las tasas de escolaridad y la capacidad de aprendizaje ¹³⁵ .
Pronaa - Comedores infantiles	Contribuir al estado nutricional de la población infantil menor de 6 años de edad, mediante la asistencia alimentaria y actividades de motivación y capacitación a madres ¹³⁶ .
Pronaa - Programa de almuerzos escolares	Complementar la alimentación de la población escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y situación de extrema pobreza, en la perspectiva de mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela ¹³⁷ .
Pronaa - Programa de CEIS y Pronoei	Mejorar el estado nutricional y prevenir retrasos en el crecimiento de la población infantil localizados en los distritos de extrema pobreza a nivel nacional ¹³⁸ .
Pronaa - Proyecto Asistencia Alimentaria a Niños Preescolares y de Educación Primaria en Áreas Rurales - PER 4808	Mejorar el nivel nutricional de la población en edad preescolar y escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición y situación de extrema pobreza, con el fin de mejorar su capacidad de aprendizaje y asistencia a la escuela ¹³⁹ .
Pronaa - Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (Pacfo)	Prevenir la desnutrición y evitar daños irreversibles en el crecimiento y desarrollo intelectual de los infantes comprendidos entre los 6 a 36 meses de edad, residentes en los departamentos de mayor pobreza ¹⁴⁰ .
Pronaa - Programa de alimentación y nutrición de la familia de alto riesgo (Panfar)	Mejorar el estado nutricional de los niños y niñas menores de 36 meses y de sus madres, identificadas en aquellas familias de zonas de extrema pobreza del país, con riesgo a sufrir desnutrición crónica ¹⁴¹ .
Pronaa - Programa de alimentación y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia (Pantbc)	Contribuir a la recuperación integral del paciente ambulatorio con tuberculosis y a la protección de su familia ¹⁴² .

¹³² Ver: <http://www.foncodes-mimdes.gob.pe/mejorandotuvida/>.

¹³³ Ver: <http://www.foncodes-mimdes.gob.pe/aproducir/>.

¹³⁴ Ver: <http://www.foncodes-mimdes.gob.pe/aTrabajarRural/>.

¹³⁵ Ver: http://www.pronaa.gob.pe/pronaa/programas_pronaa.htm.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ibidem*.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Objetivo
Pronaa - Programa de Alimentación y Nutrición dirigido al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (Promarn)	Mejorar la dieta alimentaria (tipo almuerzo) del menor de 6 a 14 años de edad, entre niños/as y adolescentes que estudian y trabajan, y están en situación de abandono, riesgo moral y de salud ¹⁴³ .
Pronaa - Programa de Atención a Comedores	Mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos, constituyéndose los comedores como agentes de cambio, con carácter comunitario, desempeño dinámico y desarrollo organizacional ¹⁴⁴ .
Pronaa - Conadis	Brindar apoyo alimentario complementario que permita cubrir la ingesta diaria de alimentos de la población discapacitada y en situación de pobreza o en estado de abandono ¹⁴⁵ .
Inabif - Hogares	Proveer al niño una adecuada y sostenida reinserción familiar y social, fortaleciendo la unidad familiar como núcleo fundamental mediante acciones que posibiliten su desarrollo socioemocional propiciando la comunicación e interrelación positiva entre sus miembros ¹⁴⁶ .
Inabif - Educadores de la Calle	Contribuir en el desarrollo integral de los niños y adolescentes trabajadores y de la calle, a través de un proceso formativo no convencional ¹⁴⁷ .
Programa Nacional Wawa-Wasi	Promover en todo el país acciones orientadas a generar condiciones favorables para el desarrollo integral de niñas y niños menores de cuatro años, particularmente aquellos en situación de riesgo ¹⁴⁸ .

Ministerio de Transporte y Comunicaciones	Objetivo
Proyecto especial de infraestructura en Transporte Rural - Provías Rural	Mejorar y consolidar la transitabilidad de la red vial terciaria, a través de la realización de obras de infraestructura vial con especificaciones técnicas adecuadas y con participación de microempresas viales rurales de mantenimiento ¹⁴⁹ .

Ministerio de Educación	Objetivo
Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (Mecep)	Busca extender la modernización curricular, la dotación de mobiliario escolar y material educativo, la capacitación docente, la modernización de la gestión educativa, la medición de la calidad educativa ¹⁵⁰ .
Mejoramiento de la Calidad de la Educación en los Niveles Inicial y Secundaria y Educación para el Trabajo	
Programa Nacional de Alfabetización (PNA)	Definir políticas para afrontar el analfabetismo en nuestro país, atendiendo a las particularidades socioculturales y lingüísticas de cada lugar ¹⁵¹ .
Programa Huascarán	Ampliar la cobertura de la atención y mejoramiento de la calidad educativa mediante el uso y apropiación de las Tecnologías de Información y Comunicación ¹⁵² .

¹⁴³ Ibídem.

¹⁴⁴ Ibídem.

¹⁴⁵ Ibídem.

¹⁴⁶ Ver: <http://www.inabif.gob.pe/web/lineas/hogares/hogares1.htm>.

¹⁴⁷ Ver: <http://www.inabif.gob.pe/web/lineas/educadores.htm>.

¹⁴⁸ Ver: <http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi>.

¹⁴⁹ Ver: <http://www.proviasrural.gob.pe/>.

¹⁵⁰ Ver: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000009265_3961007150645.

¹⁵¹ Ver: <http://alfa.minedu.gob.pe/alfa/index.jsp?opc=somos>.

¹⁵² Ver: <http://www.huascaraneu.edu.pe/institucional/objetivos.htm>.

Programa de Educación Rural

Formar ciudadanos con capacidades para valorar su cultura propia, respetar las diferencias de género y la diversidad cultural y generar procesos de desarrollo incluyentes en relación armónica entre persona - naturaleza - sociedad¹⁵³.

Programa de Educación en Áreas Rurales
(USAID / BID)

Ministerio de Salud

Objetivo

Proyecto Vigía

Uno de los principales objetivos es fortalecer la capacidad nacional y local para identificar, controlar y prevenir de manera efectiva las enfermedades infecciosas emergentes y reemergentes en el Perú¹⁵⁴.

Proyecto de Salud Integral del Adolescente y Prevención del VIH/Sida

Mejorar la utilización de los servicios diferenciados de salud integral para adolescentes, así como el nivel de información de los adolescentes sobre los riesgos y la prevención del VIH/Sida¹⁵⁵.

Proyecto de Cobertura con Calidad

Mejorar la calidad de atención de los Servicios de Salud materno-perinatales en zonas vulnerables¹⁵⁶.

Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PAR Salud)

Mejorar el estado de salud de la población principalmente materno-infantil de bajos recursos, a través de la expansión del acceso de la población a servicios de salud efectivos, eficientes y de mayor calidad¹⁵⁷.

Seguro Integral de Salud

Promover con equidad el acceso de la población no asegurada a prestaciones de salud de calidad, dándole prioridad a los grupos vulnerables y en situación de extrema pobreza y pobreza¹⁵⁸.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Objetivo

Programa de Capacitación Laboral Juvenil - Projovent

Facilitar el acceso al mercado laboral a jóvenes con limitadas oportunidades laborales y educativas¹⁵⁹.

A Trabajar Urbano

Generar empleo temporal que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población urbana en situación de pobreza¹⁶⁰.

Programa Femenino de Consolidación del Empleo (Profece)

Mejorar la inserción laboral de las mujeres conductoras de unidades productivas y de servicios, fomentando su empleabilidad, el desarrollo de sus desempeños económicos, y sus oportunidades en el mercado, para que superen su nivel de pobreza y logren su desarrollo personal y ciudadano¹⁶¹.

¹⁵³ Ver: <http://www.minedu.gob.pe/ocder/>.

¹⁵⁴ Ver: <http://www.minsa.gob.pe/portal/09InversionSalud/Proyectos/vigia/pvigia.asp>.

¹⁵⁵ Ver: <http://www.minsa.gob.pe/portal/09InversionSalud/proyectos-ivs-gtz.asp>.

¹⁵⁶ Ministerio de Salud (2005) *Ficha de Proyecto - Cobertura con Calidad*, Lima: Minsa, p. 2.

¹⁵⁷ Ministerio de Salud (2005) *Ficha de Proyecto - Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud*, Lima: Minsa, p. 2.

¹⁵⁸ Ver: <http://www.sis.minsa.gob.pe/index1.aspx?P=queessis.aspx>.

¹⁵⁹ Ver: [<http://www.projovent.gob.pe/inicio/que.htm>]

¹⁶⁰ Ver: [<http://www.atrabajarurbano.gob.pe/obje.htm>]

¹⁶¹ Ver: [<http://www.mypeperu.gob.pe/profece.php>]