

La (in)viabilidad de la fusión de los programas sociales en el Perú

Enrique Vásquez H. / María del Carmen Franco G.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Resumen

A pesar de contar con una inversión social anual de US\$ 1.000 millones de dólares en promedio, la limitada eficacia de los programas sociales en el Perú ha generado un costo de aproximadamente US\$ 90 millones anuales y la exclusión de por lo menos 3,5 millones de niños de dicha inversión social. Frente a ello, el presente documento propone la creación de un Fondo de Inclusión Social (FIS) sobre la base de la fusión de 49 programas sociales que absorben un total de S/. 2.522.988,821 anuales del Presupuesto General de la República. El FIS estaría dirigido a la población en pobreza extrema y su ámbito de acción estaría determinado por un acucioso análisis de brechas sociales. Una vez identificadas, estas servirían para delimitar –con la participación de la sociedad civil– una «hoja de ruta» que permita alcanzar metas objetivas para el año 2011. Ello facilitará la adopción de una gestión por resultados, la cual permitirá trabajar estrechamente con el sector privado, tanto en la ejecución como en la supervisión del FIS. Por último, el presente artículo analiza brevemente los avances y limitaciones del gobierno actual para llevar a cabo una reforma de los programas sociales vigentes.

Palabras clave: gestión pública inadecuada, fusión de programas sociales, planeamiento de políticas.

Códigos JEL: H53, I38 y O21.

Abstract

In spite of the fact that annual social investment in Peru has risen to an average of US\$ 1.000 million, the limited efficacy of social programs in Peru generates an annual cost of approximately US\$ 90 million plus the exclusion of at least 3,5 million children. To deal with this, this paper proposes the creation of a Social Inclusion Fund (FIS, for its initials in Spanish) based on the fusion of 49 social programs that annually spend S/. 2,52 billion from the budget.

The FIS would benefit those who live in extreme poverty and its interventions would be defined according to social gaps analysis. Once these gaps are identified, they would provide an input into preparing –with civil society participation– a «road map» that facilitates the accomplishment of well-defined targets by 2011. This would encourage a results-based management that would permit closer collaboration with the private sector in executing and enabling follow-up of FIS activities. Finally, this article briefly analyzes the progress and limitations of the present government in reforming social programs.

Keywords: inadequate public administration, merge of welfare programs, planning policy.

JEL codes: H53, I38 and O21.

INTRODUCCIÓN

El gobierno peruano ha invertido anualmente casi US\$ 1.000 millones durante el período 1985-2005 por medio de 89 programas sociales, en el intento de generar oportunidades para los pobres.

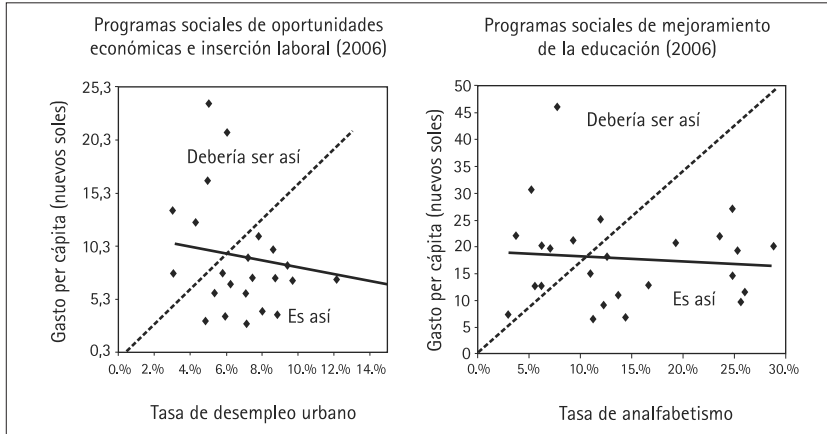
Pero ¿realmente la ayuda del gobierno ha llegado a los más pobres? Algunos de los hallazgos encontrados sobre la base de las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): alrededor de un millón y medio de personas recibían raciones del Programa del Vaso de Leche sin que les correspondiera por ley; 1.452.842 personas asistían al Seguro Integral de Salud sin necesitarlo, a pesar de que los manuales han establecido que solo pobres deben acceder a él; 255.581 individuos usufructuaban los desayunos escolares sin ser alumnos de 6 a 12 años (Vásquez 2005a: 18). En el Perú, este grado de ineficacia ha generado dos tipos de costos: el presupuestal, porque se perdían más de US\$ 90 millones anuales (Vásquez 2005a: 19), y, el más importante, que 3,5 millones de niños fueran excluidos en términos de oportunidades para acceder a una mejor calidad de vida.

Frente a estas muestras de ineficacia, el segundo gobierno del presidente García se propuso iniciar la reforma de los programas sociales. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) argumentó técnicamente que «los recursos no se han focalizado adecuadamente al no existir criterios y herramientas estandarizadas de priorización de zonas de intervención y distribución de los recursos. Como resultado, el gasto público en programas sociales ha sido poco pertinente en relación a la problemática social registrada a nivel geográfico. Este es el caso, por ejemplo, de los programas sociales de oportunidades económicas y los de mejoramiento de la educación» (CIAS 2007a: 5).

«Como resultado, el conjunto de indicadores sociales (educación, salud, nutrición, saneamiento, vialidad, comunicaciones, etc.) muestra niveles preocupantes, y sobre todo, no han variado a través de los años considerando el alto número de programas sociales. En este sentido, la lucha contra la pobreza ha sido vista de manera asistencial y no se han maniobrado mecanismos ni estrategias capaces de afrontarla desde sus raíces» (CIAS 2007a: 5).

Gráfico 1

Pertinencia del gasto departamental per cápita en programas sociales de oportunidades económicas e inserción laboral y de mejora de la educación



Nota: tasas de desempleo y analfabetismo departamental, 2004.

Fuente: CIAS (2007a: 5).

Elaboración: MEF – DGAES sobre la base de SIAF (ejecutado 2006) – Enaho 2004.

El gobierno del APRA exploró la búsqueda de soluciones por dos vías paralelas. Por un lado, el viceministro de Economía (MEF), como responsable¹ de la Secretaría Técnica del CIAS, elaboró un *Plan de reforma de programas sociales*. La idea era identificar los mecanismos de fusión, integración y/o articulación de los programas alrededor de tres ejes: desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales, promoción de oportunidades y capacidades económicas, y, por último, el establecimiento de una red de protección social. Por otro lado, el entonces viceministro de Desarrollo Social (Mimdes) lideró el Comando Conjunto de Lucha Contra la Pobreza y motivó a que once programas sociales coordinaran a través de matrices de seguimiento de cien planes distritales de articulación de intervención social². La producción de una ficha de evaluación socioeconómica y la construcción de un sistema de gerencia social (Siges) expresaba una intención de llevar a cabo la decisión política de trabajar en equipo. La intención de ir directamente al campo,

1. El economista Juan Miguel Cayo es un profesional con experiencia previa en el sector privado y sin ninguna vinculación con el partido oficialista. Su responsabilidad como secretario del CIAS terminó en mayo del 2007, cuando el economista Iván Hidalgo, ex secretario de Economía del Partido Aprista, asumió mayores responsabilidades gubernamentales.
2. Coordinaron once programas sociales: Programa de Electrificación Rural, Programa Juntos, A Trabajar Urbano, Provias Descentralizado, Programa Nacional de Infraestructura Educativa (Pronied), Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación del Agua (Pronamachcs), Servicio Integral de Salud (SIS), Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (Pronama) y Centro de Producción de la Pequeña y Mediana Empresa (Prompyme).

comenzando por el ejercicio de diseñar «planes distritales articulados de la inversión social» en catorce distritos del valle del río Apurímac y el Ene (VRAE), fue una forma de presionar a las entidades públicas a coordinar antes que competir. Sin embargo, el lanzamiento de la estrategia Crecer fue el resultado más maduro de planificación de acción concertada del gobierno sobre un objetivo: reducir la desnutrición crónica infantil en cinco puntos porcentuales para el año 2011.

Los esfuerzos por alimentar la sinergia se tradujeron en la emisión de normas que encaminaran la coordinación de Crecer y, a su vez, permitieran legalizar los procesos de fusión de los programas sociales en los que oficialmente se había embarcado el gobierno de García.

¿Hasta qué punto la concepción y operatividad de la fusión estaba en la línea correcta? Desde nuestro punto de vista, la mirada del gobierno se centró erróneamente en la idea de que el objetivo de la fusión era reducir costos administrativos de los programas sociales. Nosotros sostenemos que el objetivo de la fusión era asegurar la operatividad de una sinergia que buscara la inclusión social de los más pobres. Por esta razón, el presente artículo es una síntesis de un documento de discusión que la Universidad del Pacífico puso a disposición del debate público en febrero del 2007³.

La propuesta de la creación de un Fondo de Inclusión Social (FIS) apunta, de manera diametralmente diferente a la concepción del equipo técnico del gobierno, a una reforma radical de los programas antipobreza con cuatro ideas básicas. Primero, planificar la reforma priorizando las necesidades urgentes de los más pobres y, por ello, plantear metas viables al 2011. Segundo, fusionar 49 programas en un único organismo que administre los 2.500 millones de soles. Tercero, que esta única institución público-privada no esté sujeta a los apetitos políticos partidarios del gobierno de turno. Por último, y lo más importante, que se mejore la rentabilidad social de los recursos.

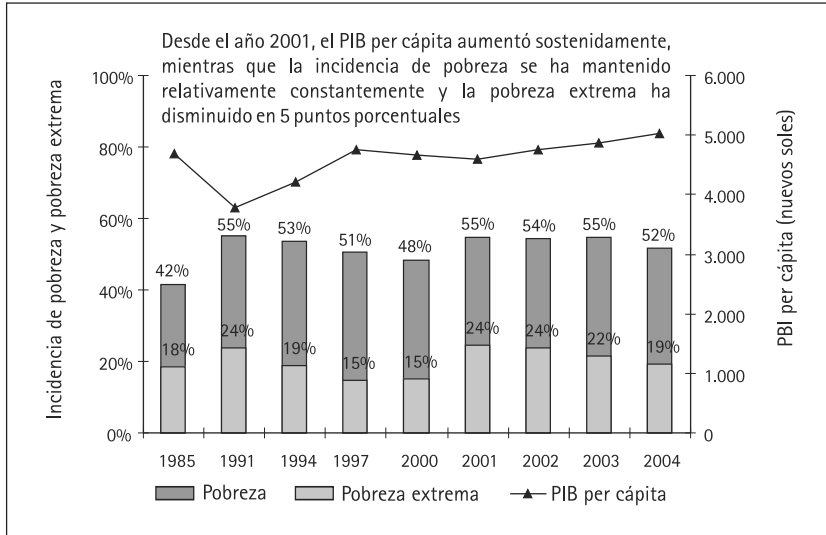
1. JUSTIFICACIÓN

Entre 1985 y el 2005, el Estado invirtió cada año aproximadamente US\$ 1.000 millones de recursos públicos para reducir la pobreza. Lamentablemente, los resultados de la inversión social han impactado de manera limitada en la disminución de la vulnerabilidad de los más excluidos. Como se observa en el siguiente gráfico, a pesar de que el Perú ha mostrado niveles positivos de crecimiento del PIB, ello no se ha traducido en una mejoría del bienestar de los más pobres. ¿Acaso se trata de una falta de disponibilidad de recursos públicos para ser redistribuidos entre todos?

3. Para revisar el documento completo, véase <http://www.up.edu.pe/_data/ciup/documentos/20070214094742_DD-07-05.pdf>.

Gráfico 2

Trayectoria del PIB per cápita y niveles de pobreza en el Perú (1985-2004)

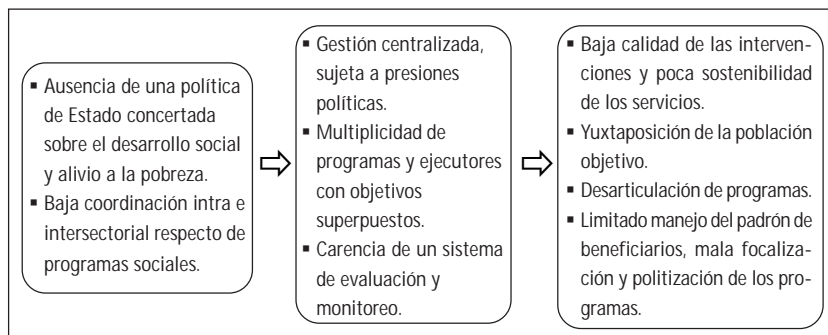


Fuente: Vásquez (2007a).

Si bien los recursos eran limitados, el problema fundamental fue la calidad de la gerencia social. El Perú carece de una estrategia explícita a cargo de un organismo público responsable de planificar y coordinar la lucha contra la pobreza. En la década de 1990 se creó la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) con la finalidad de promover la coordinación entre los sectores sociales. Lamentablemente, los resultados muestran que la CIAS nunca obtuvo el peso político y económico necesario para ordenar la cartera de inversiones sociales en el Perú. Posteriormente, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP), aprobado durante el gobierno de Alejandro Toledo, propuso a la CIAS como la entidad coordinadora encargada de alinear las acciones de cada sector. Sin embargo, debido a la falta de coordinación de las medidas que se propusieron, no se evidenciaron resultados concretos. Nuevamente, durante el segundo gobierno de García la CIAS adquiere importancia al liderar la estrategia Crecer. Ciertamente, los efectos de su desempeño en los cambios en la desnutrición se verán en el mediano plazo.

La falta de concertación y coordinación en el planteamiento de políticas de lucha contra la pobreza ha obstaculizado la adecuada gestión y ha generado la creación desarticulada de programas con objetivos similares pero manejados por distintas carteras. La cadena de problemas (ver gráfico 3) ha generado pérdidas valorizadas en aproximadamente US\$ 90 millones anuales para el Estado (Vásquez 2005b).

Gráfico 3
Cadena de problemas de los programas sociales vigentes



Elaboración: sobre la base de Vásquez (2003a, 2005b).

En este sentido, la proliferación de programas sociales para lograr objetivos demasiado específicos ha sido una de las principales razones para la desarticulación intersectorial. El cuadro 1 presenta aquellos programas que se encontraban vinculados con la lucha contra la pobreza al término del gobierno de Toledo. Se observan varias iniciativas que apuntaban a un mismo objetivo pero que provenían de distintos sectores, así como aquellas que cumplían funciones similares pero que operaban en distintas áreas (urbana frente a rural).

Cuadro 1
Inversión social en programas de lucha contra la pobreza (2005)

Sector	Entidad	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado ¹ (en millones de dólares)
Educación	Ministerio de Educación	Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria	US\$ 12,5
		Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en los Niveles Inicial y Secundaria y Educación para el Trabajo	US\$ 51,5
		Programa Nacional de Alfabetización (PNA)	US\$ 7,6
		Programa Huascarán	US\$ 5,8
		Programa de Educación en Áreas Rurales	US\$ 13,6
		Programa de Emergencia Educativa	n.d.
		Programa de Educación Bilingüe	n.d.
		Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (Infes)
	Total Educación		US\$ 101,7

(continúa)

La (in)viabilidad de la fusión de los programas sociales en el Perú

(continuación)

Sector	Entidad	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado ¹ (en millones de dólares)
Salud	Ministerio de Salud	Proyecto Vigía	US\$ 25,1
		Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PAR Salud) - 2 ^{da} fase	US\$ 86,5
		Proyecto Salud y Nutrición Básica (PSNB)	US\$ 44
		Seguro Integral de Salud (SIS)	US\$ 79,3
		Proyecto Maternidad Segura	US\$ 4,18
		Proyecto de Cobertura con Calidad	US\$ 9,49
		Proyectos Amares – «Apoyo a la Modernización del sector salud y su aplicación en una región del Perú»	US\$ 20,86
		Proyecto Salud Integral del Adolescente y Prevención del VIH/sida	n.d.
		Programa Nacional de Infraestructura, Equipamiento y Mantenimiento (Proniem)	US\$ 47,2
		Total Salud	
Nutrición	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social -Pronaa	Comedores Infantiles	US\$ 6,4
		Programa para Centros de Educación Infantil (CEI) y Programas No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei)	US\$ 10,9
		Programa de Alimentación Escolar (Desayunos y Almuerzos Escolares)	US\$ 62,6
		Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (Pacfo)	US\$ 18
		Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia de Alto Riesgo (Panfar)	US\$ 3,4
		Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia (PANTBC)	US\$ 2,7
		Programa de Alimentación y Nutrición Dirigido al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN)	US\$ 0,1
		Programa de Atención a Comedores (Comedores Populares)	US\$ 15,7
		Programa Hogares y Albergues	US\$ 0,5
		Programa Alimentos por Trabajo	US\$ 1
		Convenio con el Programa de Educación Básica Laboral (Pebal)	US\$ 0,04
		Convenio con la Fundación por los Niños del Perú	US\$ 0,03
		Proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable de Microcuencas Altoandinas (PER 6240)	n.d.
	Ministerio de Economía y Finanzas	Programa del Vaso de Leche (MEF y gobiernos locales)	US\$ 101,1
Total Nutrición		US\$ 231,47	
Empleo	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent)	US\$ 3,2
		Programa de Emergencia Social Productivo Urbano «A Trabajar Urbano»	US\$ 45,4
		Programa Perú Emprendedor	n.d.
		Mi Chamba	US\$ 1,5 ²
		Total Empleo	US\$ 50,1

(continúa)

(continuación)

Sector	Entidad	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado ¹ (en millones de dólares)
Bienestar	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Programa Nacional Wawa Wasi	US\$ 14,47
		Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif)	US\$ 22,6
	Presidencia del Consejo de Ministros- Comisión Interministerial de Asuntos Sociales	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres «Juntos»	US\$ 60,7
	Total Bienestar		US\$ 97,8
Vivienda	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Techo Propio	US\$ 50,8 ³
		Mejoramiento Integral de Barrios (Mi Barrio)	US\$ 7,87 ⁴
		Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (Parssa)	US\$ 43,2
		Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (Pronasar)	US\$ 4,6
	Banco de Materiales	Vivienda Básica Vivienda Progresiva Vivienda Nueva Programas del Fondo de Apoyo Social	US\$ 57,5 en el año 2004 ⁵
	Total Vivienda		US\$ 163,97
Agricultura	Ministerio de Agricultura	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)	US\$ 15
		Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT)	US\$ 14,7
		Programa de Maquinaria Agrícola, Agroindustrial y Pesada (PMAAP)	US\$ 1,1 ⁶
		Programa Subsectorial de Irrigación (PSI)	US\$ 4,2
		Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (Marenass)	US\$ 0,5
		Programa Especial de Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas (Proabonos)	US\$ 2,0
		Programa para el Desarrollo de la Amazonía	n.d.
	Total Agricultura		US\$ 37,5
Desarrollo productivo	Ministerio del Trabajo y Promoción de Empleo	Centro de Promoción de la Pequeña y Microempresa (Prompyme)	US\$ 1,9
		Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (DNMYPE) ⁷	n.d.
	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - Foncodes	A Producir	US\$ 13,8
	Total Desarrollo productivo		US\$ 15,7
Transporte	Ministerio de Transporte y Comunicaciones	Provias Rural	US\$ 43,2
		Total Transporte	

(continúa)

(continuación)

Sector	Entidad	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado ¹ (en millones de dólares)
Energía	Ministerio de Energía y Minas	Programa Nacional de Electrificación Rural	US\$ 45,3
		Total Energía	US\$ 45,3
Otros	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Instituto Nacional de Desarrollo (Inade)	US\$ 39,4
	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-Foncodes	Mejorando tu vida	US\$ 65,8
		Total Otros	US\$ 105,2
Total			US\$ 1,208,54

¹ Los montos corresponden al presupuesto ejecutado en el año 2005 y han sido tomados del Sistema Integrado de Administración Financiera. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>>. Para el caso del Vaso de Leche, se tomó de: <<http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>>.

² Al año 2006.

³ Banco Interamericano de Desarrollo (2003: 2-3).

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (2003: 2-3).

⁵ Calculado sobre la base de las colocaciones del Banco de Materiales en Vivienda y Comercio.

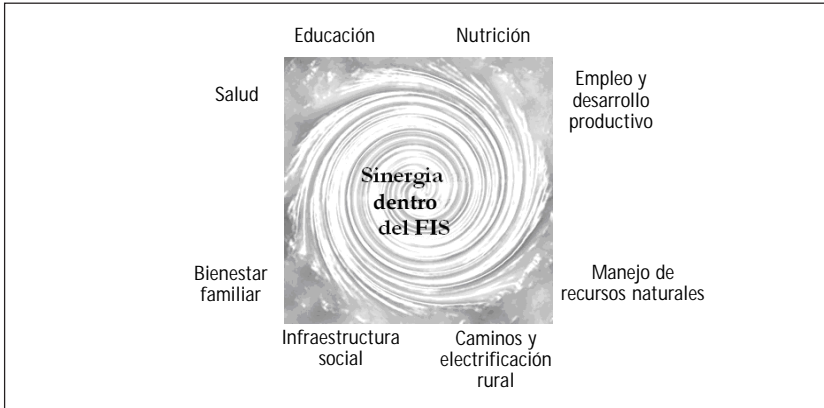
⁶ Calculado sobre la base de la partida «mecanización agrícola» del Minag que figura en el Portal de Transparencia Económica del SIAF.

⁷ Esta dirección contiene a los programas Perú Emprendedor, al Programa de Autoempleo y Microempresa (Prodame), y al Programa Femenino de Consolidación de Empleo (Profece - Mujeres Emprendedoras).

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

De acuerdo con el cuadro anterior, en el año 2005 se ejecutaron más de US\$ 1.000 millones en programas de alivio y reducción de la pobreza. Sin embargo, como ya se ha mencionado, estas intervenciones vienen operando independientemente en cada sector. En este contexto, era preciso generar una mayor sinergia en la inversión social para lograr eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en la gestión de programas sociales. Con este fin, el segundo gobierno de García se propuso iniciar la fusión de los programas sociales. En ese sentido, los autores presentamos una iniciativa con un enfoque distinto al del gobierno, cuya preocupación era fusionar para reducir costos administrativos. Nuestra propuesta de crear un único Fondo de Inclusión Social (FIS) tenía una óptica diferente. A continuación, la síntesis de la propuesta.

Gráfico 4
Sinergia de intervenciones dentro del FIS



2. LOS PRINCIPIOS RECTORES

La creación del FIS intenta evitar la yuxtaposición y desarticulación de los esfuerzos del Estado, y se basa en cinco principios detallados en el cuadro 2.

Cuadro 2
Principios rectores del FIS

1. Sinergia

Toda línea de intervención debe diseñarse y ejecutarse dentro de un marco de inversión conjunta articulada pero centrada en un ámbito territorial específico. Por lo tanto, un análisis de las brechas sociales alimenta la definición de una «hoja de ruta». Este instrumento es un perfil de la cadena de las intervenciones que aseguren la sinergia.

2. Autonomía

El fondo tendrá autonomía financiera y responsabilidad sobre su presupuesto institucional. La estabilidad social es tanto más importante que la estabilidad monetaria. Sobre la base de la experiencia de la autonomía del BCR, se busca que el FIS tenga la potestad de la independencia en el diseño y la ejecución de la inversión de recursos públicos centrados en los pobres extremos, fundamentalmente.

3. Tercerización

La ejecución de los programas se llevará a cabo por el sector privado (sin fines de lucro y con fines de lucro) bajo tres estrictas condiciones: (a) concurso público abierto, (b) acuerdos de gestión por resultados y (c) respeto a los mecanismos de incentivos y penalidades.

(continúa)

(continuación)

4. Graduación

Cada beneficiario tendrá una fecha de entrada y una de salida. La fecha de salida es aquella en la que el beneficiario ya no presenta la vulnerabilidad. Es decir, cuando las líneas de intervención hayan tenido un impacto positivo en la calidad de vida y, por lo tanto, ya no requiera seguir siendo beneficiario del FIS.

5. Transparencia

El FIS contará con un único registro minucioso de beneficiarios y proveedores, acciones de vigilancia social y privada, y ejecutabilidad de los incentivos y penalidades adoptados a favor (o en contra) de los beneficiarios, proveedores u otro actor involucrado.

Fuente: Vásquez (2003a).

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Es preciso destacar la autonomía del FIS en términos de no pertenecer a ningún sector del Poder Ejecutivo; sin embargo, sí estaría compuesto por gerencias que engloban las distintas líneas de intervención, de modo que se evite el uso discrecional de los recursos públicos. En este sentido, el FIS sería el responsable de velar por el presupuesto destinado a la lucha contra la pobreza extrema, tanto proveniente de recursos públicos como de recursos privados (donaciones, cooperación internacional, etcétera).

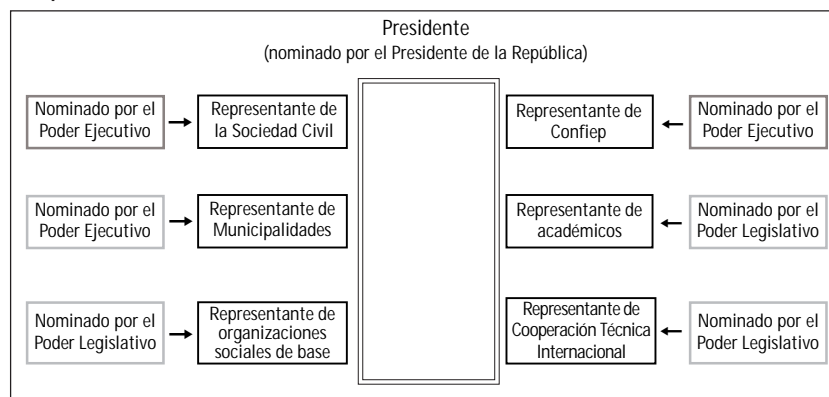
3. CONSTITUCIÓN

El FIS sería una asociación público-privada que se constituiría por Ley Orgánica con la finalidad de que adquiera autonomía económica, técnica, administrativa y financiera. Esta autonomía será muy positiva para cimentar una independencia de cualquier interés político-partidario que pueda intentar ejercer el Poder Ejecutivo. El directorio estaría compuesto por:

- 4 miembros designados por el Poder Ejecutivo (por lo menos dos deberán ser mujeres): el Presidente del FIS, un representante de la sociedad civil, un representante de la Confiep⁴ y un representante de las municipalidades.
- 3 miembros designados por el Congreso (por lo menos uno deberá ser mujer): un representante de las organizaciones sociales de base, un representante del ámbito académico y un representante de la cooperación técnica internacional.

4. Confederación de Instituciones Empresariales del Perú.

Gráfico 5
Composición del directorio del FIS



Los miembros del directorio serán removidos de su cargo si al cabo de siete años los resultados de los niveles de inclusión social no han sido favorables para la población objetivo.

4. OPERATIVIDAD

La propuesta del FIS comprendería la sinergia de 49 programas que en el año 2005 ejecutaron un total de S/. 2.522.988.821⁵, tal como se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3
Número de programas e inversión ejecutada por la gerencia del FIS

Gerencia	Programas por fusionar	Inversión ejecutada (2005)
Salud	8	S/. 286.438.696,22
Educación	5	S/. 126.213.525,95
Nutrición	14	S/. 763.084.649,36
Bienestar familiar	3	S/. 324.830.238,62
Infraestructura social	6	S/. 419.982.380,00
Empleo y desarrollo productivo	7	S/. 216.922.170,87
Recursos naturales	3	S/. 115.999.621,00
Caminos, electrificación rural y comunicaciones	3	S/. 269.517.539,08
Total	49	S/. 2.522.988.821,12

Fuente: MEF – SIAF.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

5. Esta cifra podría estar subestimada debido a que se está incorporando programas cuyo gasto ejecutado no se encontraba disponible a la fecha del presente informe. Asimismo, ciertos programas cuentan con financiamiento externo que no se encuentra del todo registrado en el Sistema de Administración Financiera.

Al centralizar la gestión de los programas sociales y generar sinergias entre ellos, el FIS evitaría la duplicación de costos administrativos. En consecuencia, se propone que estos representen como máximo el 10% del total de fondos disponibles⁶. El FIS administraría los recursos públicos tomando en cuenta las demandas sociales y las capacidades de la oferta pública; sin embargo, lo importante es lograr las metas trazadas para el 2011, tal como se verá más adelante.

A continuación, se plantean las acciones operativas por el lado de la demanda.

4.1 Focalización

Las zonas de focalización serán aquellos distritos que presenten los más altos índices de pobreza extrema y/o pobreza calórica. Ello implica que el FIS cuente con un canal de información permanente acerca de los actuales y potenciales beneficiarios de programas sociales en el Perú (aproximadamente 6 millones solo en programas alimentarios y nutricionales en el año 2005). Sin embargo, como en toda decisión de cambio, es necesario hacer un análisis y comprobar que los beneficios compensen a los costos.

Las ventajas de contar con un sistema tal como el descrito se encuentran en el ahorro que tendría el Estado al minimizar los problemas de filtración que sufren los programas sociales en el Perú. Según el cálculo realizado sobre la base de los datos de filtración en los programas de nutrición, salud, bienestar y empleo, si se logra superar tal problema, el Estado ahorraría un monto aproximado de S/. 177.263.890. Ciertamente una cifra bastante atractiva, aunque solo considera el gasto per cápita multiplicado por la cantidad estimada de personas filtradas en los programas sociales. Si además de ello se toma en cuenta otras ventajas menos cuantificables, como «la mejora en la formulación de los programas, la identificación de nuevas necesidades y la focalización de las intervenciones»⁷, los beneficios aumentarían.

Cuadro 4
Costo por filtración en programas sociales del Perú

Gerencia	Costo de filtración
Nutrición	S/. 121.200.000,00
Salud	S/. 50.665.318,39
Bienestar	S/. 4.990.535,44
Empleo y desarrollo productivo	S/. 408.036,40
Total	S/. 177.263.890,23

Fuentes: Vásquez (2007a), SIAF, INEI (2005).

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

6. Proporción tomada de acuerdo con estándares internacionales.

7. Tomado del Sistema Pilquen: Registro de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Estatales. Fecha de consulta: 31/01/2007. <<http://www.lapampa.gov.ar/podejecutivo/MBS/Novedades/PILQUEN/MANUAL2.htm>>.

Los sistemas de información integrados para el mejor desempeño de las políticas sociales son instrumentos que se están aplicando en diversos países de América Latina desde hace algunos años. Así, Argentina (Pilquen), Brasil (Cadunico), Colombia (Sisben), Costa Rica (SIPO), Chile (Casen) y México (SIS) han implementado un registro único de beneficiarios que les ha permitido identificar a la población objetivo con mayor precisión y eficiencia.

Los costos de implementar un sistema de este tipo incluyen aspectos administrativos (firmas de convenios de gestión por resultados, auditorías sociales, etcétera), aspectos tecnológicos (capacitación en el diseño y aplicación de *software*, capacitación del personal sobre el sistema de información, etcétera) y aspectos operativos (aplicación de encuestas, digitación y verificación de la información). En el año 2004, en Colombia, se aplicó un sistema similar denominado «Nuevo Sisben»⁸, para cuya implementación y desarrollo se ha estimado un costo de aproximadamente \$/. 43.088.699⁹, que parte de una encuesta de 74 preguntas aplicadas a la población de 18 años o más. Para el levantamiento de la información existen dos métodos: censal (en municipios pequeños, de acuerdo con su presupuesto) y pre-focalización (en ciudades de más de 10.000 habitantes). Se concentra en aquellas zonas donde más de la mitad de la población es pobre, y se estima que cubrirá 8 millones de hogares¹⁰.

En el Perú, se estima que el número de hogares pobres asciende a 2.738.450, por lo que el costo de implementar un programa similar al de Colombia ascendería a \$/. 14.749.532. Así, el ahorro neto del Estado alcanzaría un monto de \$/. 162.514.359. Por lo tanto, crear un registro único de beneficiarios, en neto, sería provechoso para el país. A diciembre del 2007, el segundo gobierno de García había implementado un 50% del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), con el objetivo de reducir las filtraciones en las zonas urbanas y que se convierta en el servidor de información para el diseño y ejecución de todo programa social en los ámbitos nacional y subnacional.

En el año 2005, la Provincia de La Pampa, en Argentina, desarrolló el Sistema Pilquen, que maneja una base de datos de 500 programas sociales y 82.000 personas. Este sistema funciona mediante una encuesta que consta de 78 preguntas, estructurada para un núcleo familiar¹¹ y dirigida a aquellos que reciben algún tipo de asistencia social del gobierno

8. Se lo denomina así porque en el segundo semestre del 1995 ya había un sistema similar llamado Sisben I, que ha sido reformulado debido a limitaciones identificadas en aquel primer intento.

9. Datos proporcionado originalmente como 30.000 millones de pesos colombianos, convertidos a soles.

10. Cabe destacar que este es un registro que no ha partido de la información previa, sino que ha comenzado la identificación de sus beneficiarios desde cero.

11. La encuesta consta de siete temas: vivienda (preguntas del 1 al 13), datos del núcleo familiar (preguntas 14 a 23), programas estatales (preguntas 24 a 38), educación (preguntas 39 a 47), trabajo (preguntas 48 a 60), salud (preguntas 61 a 74) y tiempo libre (preguntas 75 a 78).

y que se encuentran bajo la línea de pobreza. A partir de ella, se elaboran tres registros: (i) datos del núcleo familiar, (ii) datos de cada uno de los integrantes y (iii) datos de los programas sociales que involucran a los integrantes. Utilizan el sistema de base de datos Progress para almacenar la información y obtener el índice de vulnerabilidad que jerarquiza la magnitud de los problemas y necesidades.

Un caso interesante se muestra en México, donde a partir del año 2001 se creó un instrumento para manejar información actualizada de los beneficiarios: el Sistema de Información Social (SIS). Para ello, se tercerizó el servicio y se contrató a la empresa SAS Data Warehouse and Analytic Intelligence, líder en el análisis de datos estadísticos. Este sistema contiene datos actualizados de la ubicación y las condiciones sociales de la población que vive en pobreza extrema y que recibe ayuda por medio de alguno de los programas sociales que administra la Secretaría de Desarrollo Social de México¹².

Asimismo, se ha desarrollado otras áreas de información que complementan el registro único de beneficiarios: (i) el Subsistema de Magnitud y Distribución de la Pobreza, que permite conocer a la población mexicana en situación de pobreza incluso por número de hogares pobres en cada manzana del territorio; (ii) el Subsistema de Información Estadística, que comprende fuentes de datos como censos, encuestas ingreso-gasto y de empleo, etcétera; y (iii) el Subsistema de Información Cartográfica e Infraestructura, que describe la infraestructura física y social de escuelas, hospitales, aeropuertos, clínicas, tiendas, etcétera. A partir de la implementación de este sistema, México ha logrado ampliar la cobertura de sus programas. Por ejemplo, el Programa de Oportunidades (desarrollo humano) contaba en el año 2000 con un padrón de 2,4 millones de familias beneficiadas. Durante el año 2005, la cobertura del programa se incrementó a 5 millones. Asimismo, el programa de provisión social de leche, que atendía a 1,8 millones de familias en el año 2000, ha incrementado su cobertura a 3,1 millones de familias beneficiarias¹³.

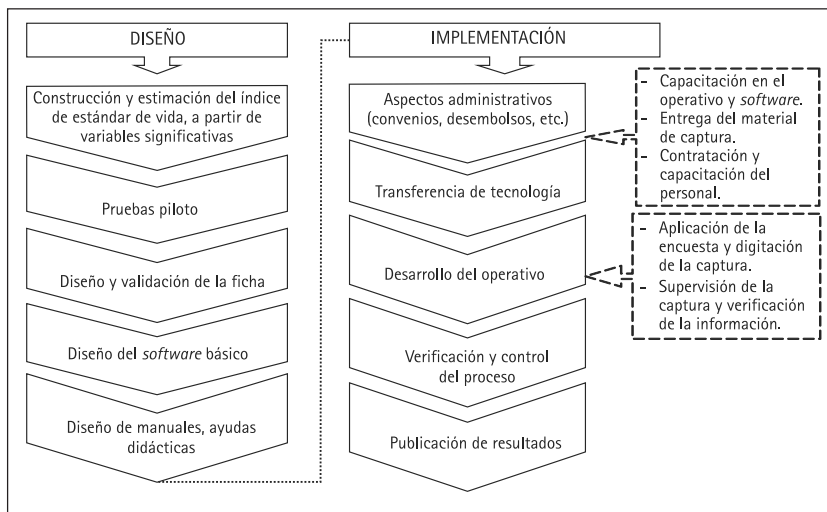
Es importante señalar que varios de estos programas trabajan descentralizadamente. Por ejemplo, la implementación, la administración y el uso del Sisben se encuentran bajo la responsabilidad de los municipios, los que coordinan directamente con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Asimismo, el Sistema Pilquen se administra según un reglamento que delega responsabilidades a cada organismo del Estado para mantener actualizada la base de datos. Este sistema señala a los intendentes de toda la provincia como los encargados de evitar que se filtren beneficiarios mediante la verificación de los datos de su jurisdicción.

12. Cuenta con una base de datos de 42,1 millones de personas.

13. Información obtenida de la página web de SAS Data Warehouse and Analytic Intelligence. Disponible en: <<http://www.sas.com>>.

En Chile, desde el año 1985 se realiza, con una periodicidad de dos años (excepto en 1989 y 2002, en que se realizaron al año siguiente, respectivamente), la Encuesta de Caracterización Económica de Chile (Casen). La información que contiene esta base de datos se centra en las características socioeconómicas de la población, la distribución del ingreso, la cobertura y el perfil de los beneficiarios de los programas sociales, la población que no accede a dichos programas, entre otras¹⁴.

Gráfico 6
Flujograma de diseño e implementación de un registro único de beneficiarios



Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Realizado sobre la base del desarrollo del Sisben – Colombia.

4.2 Brechas

Dentro de cada distrito focalizado se identificarían las brechas, es decir demandas sociales frente a oferta de bienes públicos, con el objetivo de precisar los resultados esperados en un período de tiempo no mayor de cinco años.

A pesar de que en el período 1993-2005 se han reducido los niveles de carencias del total de la población peruana en cuanto a servicios básicos de agua, desagüe/letrina y electricidad (de 40% a 27%, de 36% a 20% y de 42% a 27%, respectivamente), aún existen zonas con alto grado de carencias. Así, existen 750 distritos en el Perú calificados como pobres

14. Esta encuesta, que en promedio dura 33 minutos, tiene cobertura nacional (excepto por aquellos lugares de muy difícil acceso) y está dirigida a hogares (responde el jefe de hogar o el cónyuge).

extremos, de los cuales 387 pertenecen a Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto y Pasco¹⁵.

Los programas sociales que buscan incrementar la calidad de vida de la infancia y adolescencia pobre extrema en términos de nutrición, bienestar, salud y educación aún presentan debilidades en el cumplimiento de objetivos. Una evidencia de ello es el caso de Apurímac, donde para distritos como Challhuahuacho, Tambobamba o Coyllurqui, el número de beneficiarios de los Desayunos Escolares supera a la población objetivo en alrededor de 13%. Sin embargo, lo que es más grave aun es que en El Cenepa (Amazonas), donde la tasa de desnutrición llega a 63% (Foncodes 2006), existen altos niveles de subcobertura en cuanto a programas de alimentación; por ejemplo, CEI/Pronoei (90,97%), comedores infantiles (63%) o Panfar (98,5%). Del mismo modo, en el distrito de San Pedro de Chaulan (Huánuco) existe una filtración de 166,32% en los Desayunos Escolares, en tanto que el programa Panfar, orientado a la alimentación de niños menores de tres años, presenta una subcobertura de 96,36%. Estos problemas merman cualquier intento por mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes. Si se determinara adecuadamente la población objetivo, no solo se reducirían los niveles de filtración sino que, con el ahorro de recursos que ello implicaría, resultaría factible incrementar el grado de cobertura.

De otra parte, el gobierno intenta velar por la salud de la población, en especial por la que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, por medio del Seguro Integral de Salud (SIS). Sin embargo, existe un grado de filtración de 26% (equivalente a 1.717.672 personas), si se toma en cuenta a la población de 0 a 17 años. Esto se debe, principalmente, a que parte de la población efectivamente beneficiaria no pertenece a los niveles de pobreza y/o a que ya cuenta con algún otro tipo de seguro de salud.

Por otro lado, el Programa Nacional Wawa Wasi, al orientarse al cuidado de niños y niñas menores de tres años cuyas madres trabajan, intenta brindar mayor bienestar integral. Sin embargo, pese a la importancia que puede tener el rol de los wawa wasi en el bienestar de la infancia temprana, presenta una deficiencia en cuanto al número de beneficiarios se refiere. Es así que el PNWW posee un grado de subcobertura que alcanza un 93,55% en el ámbito nacional; vale decir que de los 711.715 niños que son beneficiarios potenciales de los wawa wasi (INEI 2005), únicamente 45.985¹⁶ acuden a estos centros. En el ámbito departamental, Amazonas, San Martín y Cajamarca son los que presentan una menor

15. Estos distritos se hallan en el primer quintil (más pobre) del índice de carencias, según el Nuevo Mapa de Pobreza 2006 elaborado por Foncodes.

16. Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). <http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/pob_benef_2001_2005.htm>.

cobertura (98,96%, 98,28% y 97,24%, respectivamente), dejando de lado a 80.738 niños. Cabe mencionar que el débil impacto del PNWW sobre el bienestar de la niñez, además de estar relacionado con un problema de oferta, puede también estar asociado con cuestiones de demanda, en la medida en que las personas, sobre todo las de las zonas de pobreza y pobreza extrema, le atribuyen escaso o ningún valor al cuidado y la educación de los niños de edad temprana. Esto se traduce en poca participación de la comunidad, así como en inasistencias de las madres cuidadoras.

En materia educativa, a pesar de que el gasto público social busca incrementar la oferta de la educación básica, aún persisten niveles considerables de subcobertura. Así, para la educación primaria, existe un 21,11% de niños (entre los 6 y 12 años de edad) que no acuden al colegio; del mismo modo, en la educación secundaria, un 35,75% de alumnos entre los 12 y 16 años no asisten a las escuelas. Esto nos da un total de 1.611.356 niños y niñas en edad escolar totalmente excluidos del sistema educativo peruano (718.839 en el nivel primario y 892.517 en el nivel secundario).

Las diversas situaciones descritas reflejan que existe espacio para mejorar la gestión social, por lo que queda claro que la determinación de estas brechas sociales resulta un instrumento indispensable para focalizar adecuadamente los programas sociales. Con ello, será posible asignar los recursos públicos de manera eficiente, teniendo como prioridad la atención de las necesidades de la población en pobreza extrema.

4.3 Hoja de ruta

La información estadística y administrativa de las brechas sociales por distrito se convierte en el insumo básico para construir una «hoja de ruta de inclusión social». En esta etapa, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza se convierten en el espacio Estado – sociedad civil donde los agentes involucrados definen un perfil de la cadena de intervenciones en un plazo de tiempo aceptable. En este sentido, la participación ciudadana cobra especial importancia debido a la necesidad de un consenso para llevar a cabo determinadas iniciativas en favor de los más excluidos¹⁷.

Apostar por las mesas como un medio para fomentar la participación ciudadana también se sustenta en experiencias internacionales. Chile Solidario (Chile), Bolsa Familiar (Brasil) y Plan Vida Nueva (Costa Rica) demuestran que es fundamental tomar en cuenta la participación de la ciudadanía en la definición de dichos lineamientos. Una evidencia de ello es

17. Con cada vez mayor frecuencia, las intervenciones públicas incorporan un componente de intervención social con el objetivo de lograr la aceptación de la población beneficiada para el desarrollo consensuado de las obras.

el Presupuesto Participativo (PP), creado en Brasil en el año 1989. Las obras decididas mediante el PP representan inversiones superiores a los US\$ 700 millones. Entre ellas, destacan el incremento del suministro de agua (de 1990 a 1995 la cobertura se incrementó de 400.000 a 465.000 familias) y de alcantarillado (46% de las familias en el año 1989 a 74% en 1997)¹⁸. Un punto destacado es que el Programa Hambre Cero (a cargo de Bolsa Familia) en Brasil ha intentado seguir la lógica del presupuesto participativo con el objetivo de crear un ambiente de mayor democracia, lo que demuestra la importancia de la participación de la gente¹⁹.

Respecto del caso peruano, en el año 2001 se creó la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), organismo en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil y que busca brindar a las comunidades más pobres la posibilidad de especificar sus necesidades y, a través de ello, generar programas viables para superar la pobreza y pobreza extrema²⁰. En concreto, la MCLCP aspiró a convertirse en un cambio de enfoque y le brindó una mayor importancia a la participación ciudadana a través de la «carta social» aprobada por el Comité Ejecutivo Nacional. En ella se establecen las orientaciones, los instrumentos y los compromisos institucionales de largo plazo que deben servir de guía a las acciones del conjunto de los actores públicos y privados²¹, con la finalidad de incrementar la cobertura, la eficiencia y la calidad de la acción de desarrollo y lucha contra la pobreza²².

La experiencia obtenida por la MCLCP y el contacto directo con los más pobres genera un espacio óptimo de interacción entre Estado y población; concretamente, entre el FIS y los pobres extremos. Por ello, las mesas de concertación podrían cumplir un rol positivo al incrementar la rentabilidad social de los recursos en tres momentos importantes: en primer lugar, las mesas pueden promover el consenso de las prioridades y las cadenas de intervención que el FIS debería financiar. Como resultado, las mesas pueden plantear, por medio de núcleos proponentes, «la hoja de ruta» del FIS. En segundo lugar, las mesas podrían asumir, por medio de estos núcleos, la vigilancia social de la logística de la ejecución hecha por terceros. Por último, las mesas pueden contribuir al monitoreo y la evaluación de impacto de la inversión focalizada en los pobres extremos.

18. Tomado del portal electrónico de la biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. Fecha de consulta 15/01/2007. <<http://habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html>>.

19. Tomado del portal electrónico del Congreso de Guatemala. Fecha de consulta 07/02/2007 <<http://www.congreso.gob.gt/plumainvitada/15.pdf>>.

20. Véase Decreto Supremo 014-2001-PROMUDEH.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

La MCLCP ha alcanzado un estado de desarrollo institucional basado en experiencias recientes. Por ejemplo, la colaboración con distintos proyectos como el Presupuesto Participativo y la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). En el caso del Presupuesto Participativo, un gran logro ha sido que «[...] en el año 2002, 22 departamentos concluyan exitosamente con la formulación de sus Planes de Desarrollo Departamental Concertado. Nueve de ellos lograron calificar para la operación piloto de Presupuesto Participativo coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas [...]»²³. Para lograr esto, se ha valido de la difusión de información, en el caso del Presupuesto Participativo, y de la creación de alianzas con la Defensoría del Pueblo y el movimiento ciudadano «Para que no se repita», en el caso de la CVR. Para el año 2006, «[...] uno de los principales logros fue la mayor apertura y el establecimiento de nexos democráticos entre el Estado y la sociedad. Ejemplo de ello son la implementación del Foro del Acuerdo Nacional, el desarrollo de la propia Mesa de Concertación y la cristalización de múltiples espacios institucionalizados de diálogo y concertación [...]» (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza [MCLCP] 2006).

No obstante, las mesas de concertación presentan algunas debilidades (Henríquez Ayín 2005). Por ejemplo, aunque la MCLCP está respaldada por normas legales, sigue encontrando resistencias en el sector público y poco compromiso por parte de algunos sectores sociales. Además, las distancias sociales y geográficas dificultan el funcionamiento y la consolidación de las mesas en los distritos rurales. Ello se debe también a la débil presencia de las instituciones públicas en el ámbito local y a la poca confianza de la población en estas.

Estos son algunos de los retos que se debe superar, en la medida en que se busque mayor participación de la sociedad. A pesar de ello, la labor de la MCLCP en el ámbito nacional es esencial, no solo por los diversos logros de la mesa de concertación sino también por la necesidad de la sociedad de colaborar en la toma de decisiones que los afectan (Henríquez Ayín 2005). En esta medida, la acción conjunta de las mesas de concertación con otras iniciativas, como por ejemplo las organizaciones de base, permiten acortar las brechas entre oferta y demanda existentes, en especial en los sectores más pobres por medio de canales de comunicación más abiertos y mayor difusión de información.

4.4 Tercerización

Una vez que se tiene una hoja de ruta con las acciones por seguir, se procede a su implementación. En este sentido, la amplia gama de servicios que ofrecería el FIS se proveerían por medio de la tercerización o delegación de funciones al sector privado. Es decir,

23. Tomado del portal de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza. Fecha de consulta: 10/01/2007. <<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/indicadores.php>>.

el fondo no prestaría directamente los servicios sino que «encargaría» la provisión de estos a organizaciones privadas, las cuales estarían bajo la directa supervisión del FIS. Por ejemplo, en el caso de las prestaciones de salud, el FIS no contaría con personal médico ni con equipos especializados. Su labor sería contratar a un agente privado que se encargue de proveer dichos servicios y supervisar que estos se lleven a cabo eficazmente con el propósito de lograr las metas trazadas.

Cabe señalar que la tercerización tiene por objetivo incrementar la eficiencia de la oferta proporcionada por el Estado: es decir, busca producir al menor costo, e innovar y responder a las necesidades cambiantes del mercado. Si estas cualidades pueden ser alcanzadas sin dejar de lado la calidad del servicio ni la equidad en su distribución, se esperaría obtener una ganancia social (Webster y Harding 2000: 10). Para ello, este modelo debe extenderse paralelamente a otros procesos de reforma del Estado –como la descentralización y la participación ciudadana–, por lo que su éxito radicarán en coordinar eficazmente dichos procesos.

Si bien existe cierto escepticismo con respecto a este modelo de gestión, cabe señalar que este ha sido aplicado con relativo éxito en numerosos programas sociales²⁴. En Ecuador, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) surgió como respuesta al déficit alimentario que afecta a los niños en situación de pobreza. El programa ofrece desayuno y almuerzo a aquellos alumnos entre 5 y 14 años de edad de escuelas municipales, fiscales y fiscomisionales de los sectores con mayores índice de pobreza²⁵.

El PAE es financiado por el Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador, el cual terceriza el manejo y la ejecución del programa a diversas organizaciones. El manejo del PAE se encuentra a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El primero se encarga de la gestión administrativa y financiera y proporciona asesoría técnica, en tanto que el segundo se encarga específicamente del manejo administrativo y financiero de la compra de los alimentos²⁶. Con respecto a la ejecución del programa, esta se encuentra a cargo de las Comisiones de Alimentación Escolar conformadas por padres de familia –encargados de la preparación y entrega de alimentos– y profesores –encargados de asistir a los primeros²⁷–. Si bien el programa aún presenta aspectos por mejorar²⁸, es cierto que ha alcanzado una cobertura

24. Para mayor detalle sobre el modelo de tercerización, véase Vásquez (2007a).

25. Portal electrónico del Programa de Alimentación Escolar. Fecha de consulta: 07/02/2007. <<http://www.pae.org.ec/>>.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. Véase Vásquez (2007a: 497).

de 70% del total de escuelas (cercana al 100% de las bilingües) y 58% de los alumnos (Rojas, Valerio y Demas 2006).

Otro ejemplo exitoso es el del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (Pronade) en Guatemala. Este programa busca incrementar el acceso a la educación primaria en áreas rurales pobladas principalmente por comunidades indígenas (Rojas, Valerio y Demas 2006). Para ello, ofrece apoyo a la organización y funcionamiento de escuelas primarias autogestionadas que carecen de atención educativa (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales [CIEN] 2002). Este empoderamiento de las comunidades se lleva a cabo a través de los comités de autogestión educativa (Coeduca), los cuales se encargan de la contratación de maestros, el mantenimiento de registros, la compra y distribución de materiales, el monitoreo de asistencia a la escuela, la organización de programas de alimentación, y el monitoreo de bibliotecas escolares (Rojas, Valerio y Demas 2006). Ellos reciben del Ministerio de Finanzas los fondos que cubren los gastos en salarios, materiales de enseñanza y refrigerios escolares (Rojas, Valerio y Demas 2006).

El Pronade logró el objetivo de aumentar el acceso a la educación primaria, ya que la tasa neta de matrícula se incrementó de 63% a 87,5% (KFW Bankengruppe 2004: 4). Sin embargo, aún debe tenerse en cuenta que, si bien la ampliación de la cobertura educativa es importante, también se debe mantener la permanencia de los alumnos en el sistema educativo²⁹. Al margen de este aspecto, diversos estudios hallaron que las escuelas del Pronade dedican mayor cantidad de horas al dictado de clases que el sistema rural tradicional, y que el desempeño en matemáticas y lectura de los alumnos de las primeras es superior que el de los estudiantes de las segundas³⁰.

En el caso del FIS, la tercerización de los servicios ofrecidos por los programas sociales se llevaría a cabo a través de concursos públicos abiertos que convoquen a todas aquellas organizaciones privadas –con o sin fines de lucro– que estén interesadas en participar. De este modo, se escogería la alternativa costo-efectiva por implementarse en las zonas focalizadas con mayor incidencia de pobreza extrema. Para asegurar el éxito de este modelo, son necesarios dos requisitos: transparencia y rendición de cuentas. Para lograr la primera, resulta indispensable la autonomía del FIS, ya que inmuniza el manejo de los programas sociales de cualquier postura política. Para lograr la segunda, es preciso contar con un adecuado sistema de monitoreo con el objetivo de constatar que se están logrando las metas propuestas para cada gerencia.

29. Véase Vázquez (2007a: 512).

30. Para mayor información sobre los logros del Pronade, véase Rojas, Valerio y Demas (2006) y KFW Bankengruppe (2004).

4.5 Gestión por resultados³¹

Un acuerdo de gestión por resultados es un instrumento legal que compromete a las partes, en este caso el FIS y el proveedor de servicio, a alcanzar determinadas metas bajo ciertas condiciones. Las partes esenciales que debe comprender un acuerdo de gestión entre el FIS y el proveedor de servicio son:

- **Objetivos del acuerdo**

Busca definir la meta general, identificada por el FIS, que motiva la ejecución del acuerdo.

- **Compromisos del FIS**

Se refieren principalmente a la transferencia de recursos monetarios, el monitoreo en el área geográfica, la evaluación y la retroalimentación con la información recogida.

- **Compromisos del proveedor de servicios**

Se centran en desarrollar actividades para el cumplimiento con los indicadores propuestos en las fechas determinadas, brindar facilidades para el acceso a la información en los procesos de monitoreo y supervisión, así como desarrollar informes periódicos acerca del avance del trabajo. Para ello, debe establecerse un calendario con fechas límites para la entrega de informes, visitas de supervisión y otras tareas necesarias en el período de trabajo.

- **Indicadores de gestión**

Sobre la base de las metas planteadas en cada una de las ocho gerencias, se debe generar los indicadores de gestión o de éxito que servirán de base para calificar el desempeño del trabajo realizado por el proveedor. Estos indicadores brindarán información cuantitativa y cualitativa sobre el logro de los objetivos, de modo que el desempeño sea medido según el grado de su cumplimiento. Se establecen intervalos del porcentaje de cumplimiento y se clasifica a las líneas de intervención ejecutadas por los diversos proveedores. Además, la evaluación del programa deberá constatar la consistencia del diseño y sus resultados con los objetivos planteados, tomando en cuenta la eficiencia y la eficacia en el desarrollo del programa.

- **Incentivos y penalidades**

Los incentivos que se otorguen serán de carácter monetario de acuerdo con el grado de desempeño de los proveedores del servicio. Estos corresponden a un incremento de 5% en las remuneraciones del personal administrativo y operativo durante el año siguiente si es

31. Desarrollado sobre la base de los sistemas de control de gestión por resultados de Chile y El Salvador, así como del Instructivo de acuerdos de gestión del Ministerio de Salud del Perú.

que el grado de cumplimiento es mayor a 95% de los objetivos anuales planteados; y un incremento de 2,5% de sus remuneraciones si el grado de cumplimiento va de 90% a 94% de los objetivos planteados. Para los proveedores que cumplan por debajo del 50% de los objetivos anuales, las remuneraciones serán recortadas en 5% durante el año siguiente. En caso de reincidencia, los proveedores que cumplan con menos del 50% de sus objetivos perderán el contrato.

- **Vigencia del acuerdo**

Especifica el período en el que las dos partes se comprometen a cumplir con sus compromisos y en que el objetivo general del acuerdo debe ser alcanzado.

4.6 Supervisión

La supervisión del desempeño y la ejecución del gasto de las líneas de intervención de cada gerencia es particularmente relevante porque ella permitirá evaluar los resultados obtenidos de inicio a fin y compararlos con las metas trazadas. Asimismo, un adecuado monitoreo podrá detectar falencias en la provisión de los servicios mediante una fuente interna constituida por el sistema de supervisión técnica y una fuente externa conformada por las mesas de concertación en todo el Perú. Las actividades comprendidas por la empresa o empresas encargadas de realizar la labor de supervisión deberán incluir un seguimiento a una serie de indicadores establecidos antes del inicio de cada año fiscal.

- **Supervisión técnica**

La supervisión técnica tendrá en cuenta, en primer lugar, la organización y el procesamiento de información acerca del desempeño de las distintas gerencias en cada localidad en la que actúa el FIS. Para ello, inicialmente se deberá establecer una línea de base del Fondo de Inclusión Social, tal que haga posible una adecuada identificación de la población objetivo, así como de sus demandas sociales.

En primer lugar, el procesamiento de información se llevará a cabo de manera constante, por medio de fuentes propias y fuentes externas. Por fuentes propias o internas, se realizará mediante un *software* compartido por las empresas prestadoras de servicios de cada gerencia, con la finalidad de que la empresa supervisora concentre la información de todo el proceso logístico de la provisión de los bienes y servicios, y que realice un seguimiento del mismo. De esta manera, sería posible detectar pérdidas en alguna etapa, obtener los costos y gastos ejecutados, fechas de adquisición y ejecución según líneas de trabajo, agentes involucrados, etcétera. Por fuentes externas, en cambio, se realizarán trabajos in situ, que permitan una mayor riqueza en la obtención de información acerca de la calidad de los bienes y servicios brindados en las distintas localidades. Asimismo, una fuente adi-

cional y particularmente importante de información la constituyen las mesas de concertación.

En segundo lugar, la supervisión técnica debe contemplar el diseño, la implementación y el seguimiento de indicadores de gestión y de impacto a partir de la información procesada. El monitoreo de indicadores de gestión permitirá detectar pérdidas, subejecución de metas y presupuestos (Vásquez 2007a: cap. VII), gastos no sustentados según las líneas de intervención planteadas, entre otros problemas relacionados con la eficiencia y eficacia en el gasto y uso de recursos.

Asimismo, se deberá llevar a cabo el monitoreo por el lado de los indicadores de impacto para cada una de las líneas de intervención planteadas, de modo que permita supervisar el cumplimiento de las metas establecidas para distintos períodos de tiempo y en las diversas localidades a las que se llegará. Es importante poner énfasis en que la medición de los indicadores de impacto busca ir trazando la evolución de la calidad de vida de los pobladores de cada una de las localidades. Por ello, es fundamental que todas las gerencias participen de manera conjunta en el logro de objetivos comunes, lo que implica un arduo esfuerzo multisectorial entre ellas.

Todo esto hará posible que periódicamente se elabore un análisis costo – impacto³² de las líneas de intervención del FIS. Un análisis *ex post* de este tipo se llevaría a cabo con la finalidad de visualizar si los recursos están siendo optimizados. A partir de los resultados obtenidos, es factible aplicar planes de contingencia o reestructuraciones parciales o totales que hagan posible llegar a cumplir las metas establecidas para lograr un mayor bienestar de la población más excluida del Perú.

- **Supervisión a través de la participación ciudadana: mesas de concertación**

La participación de la ciudadanía en el seguimiento y la evaluación de las líneas de intervención implementadas es vital. Sin embargo, el logro de una buena participación de los ciudadanos para las actividades de monitoreo radica en cierta medida en el acceso que tengan a la información sobre la dirección que toma el gasto ejecutado. Un adecuado acceso a esta información permitiría que la propia población fiscalice si los recursos están siendo debidamente gastados o no.

32. Relaciona los costos en términos monetarios y el impacto obtenido de las distintas variables establecidas para cada Gerencia. Tomado de: Cepal. Sistema Integrado de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Programas y Proyectos Sociales (Sifem). Fecha de consulta: 07/02/2007. <http://www.eclac.org/dds/sifem/SIFEM_doc.pdf>.

En el caso del Fondo de Inclusión Social, la participación ciudadana será canalizada a través de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) ubicadas en las localidades donde actúe el FIS. Ellas deben transmitir las quejas, las exigencias y los comentarios en general de la población local respecto del desempeño de las empresas operadoras en cada línea de intervención. Asimismo, estas entidades tendrán el deber de proporcionar la información que los pobladores de sus localidades correspondientes requieran en relación con la provisión de bienes y servicios que brinda cada empresa.

Las MCLCP también podrán facilitar información recogida en entrevistas con pobladores, así como de sus propias actividades de monitoreo. Esta información permitirá controlar de manera directa los cambios en la calidad de vida de la población, de modo que se convierta en la voz de las personas más excluidas. En este sentido, las MCLCP han cumplido en los ámbitos regional y local una labor supervisora en programas sociales como A Trabajar Urbano, el Vaso de Leche, el Seguro Integral de Salud, entre otros³³.

A pesar de la experiencia con la que se cuenta, es importante para un adecuado monitoreo que las mesas obtengan los recursos necesarios para un desempeño propicio³⁴. Cabe precisar que ni el FIS ni los proveedores financiarán la labor de las mesas, de modo que se asegure la objetividad de la evaluación.

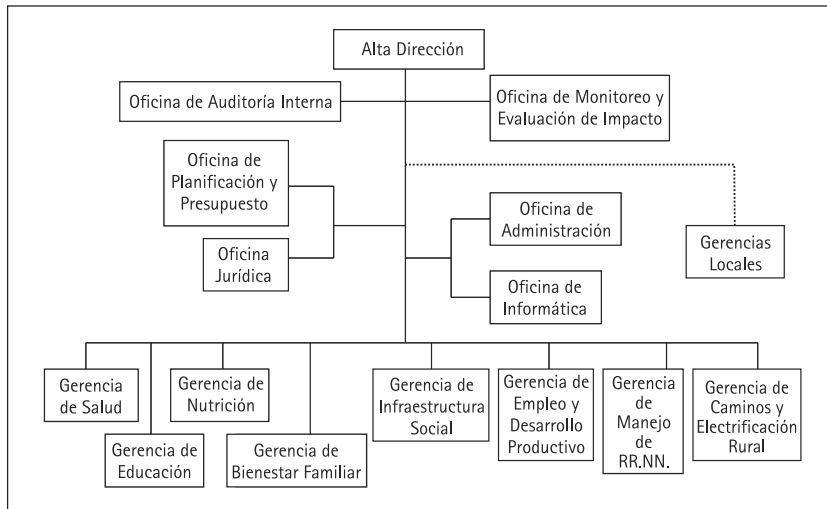
5. ORGANIZACIÓN

Como se observa en el siguiente gráfico, son ocho las gerencias que conforman el FIS, cada una de las cuales estaría compuesta por distintos programas orientados a la provisión de servicios básicos y a la mejora del capital humano y físico. El propósito de estas gerencias es recoger los esfuerzos que diversas entidades se encuentran orientando hacia la misma población objetivo para evitar la duplicación de funciones y el derroche de recursos.

33. Portal web de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Fecha de consulta 08/02/2007. <<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/contenido.php?pid=62>>.

34. Según el estudio realizado acerca del monitoreo del Programa Oportunidades, «[...] la falta de recursos materiales, humanos y/o financieros puede obstaculizar que cualquier organización pueda acceder a la realización de monitoreos ciudadanos, para lo cual, habría que garantizar las condiciones mínimas para la realización de estos ejercicios de participación ciudadana». Tomado del portal electrónico del Programa Oportunidades, Estado de México. Fecha de consulta: 07/02/2007. <http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/Mazahua_Oportunidades.pdf>.

Gráfico 7
Organigrama del Fondo de Inclusión Social



Fuente: Vásquez (2007a).

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

En principio, cada gerencia absorbería el presupuesto de los programas que manejaría. El siguiente cuadro muestra todos aquellos programas sociales que serían transferidos al FIS para su manejo centralizado.

Cuadro 5
Programas sociales por fusionarse y ser transferidos al FIS

Gerencia	Nombre del programa	Presupuesto ¹
Salud	Inmunizaciones	S/. 43.570.339,77
	Plan Estratégico de Prevención y Control de Tuberculosis ²	S/. 15.800.000,00
	Estrategia Sanitaria Nacional de Prevención y Control de Infecciones de Transmisión Sexual y VIH-sida	S/. 64.000.000,00
	Proyecto Maternidad Segura	S/. 13.376.000,00
	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)	S/. 8.892.356,45
	Desarrollo de la propuesta del Plan de Control, Atención y Prevención de IRA-Neumonía	n.d.
	Desarrollo del Plan de Control, Atención y Prevención de EDA-Cólera 2005 en coordinación con la DGPS ³	n.d.
	Proyecto Salud y Nutrición Básica	S/. 140.800.000,00
	Total Salud	S/. 286.438.696,22

(continúa)

(continuación)

Gerencia	Nombre del programa	Presupuesto ¹
Educación	Programa Nacional de Alfabetización (PNA)	S/. 25.054.840,40
	Programa Huascarán	S/. 19.120.799,26
	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (Infes)	S/. 35.274.577,94
	Programa de Educación en Áreas Rurales	S/. 44.834.977,57
	Programa de Educación Bilingüe	S/. 1.928.330,79
	Total Educación	S/. 126.213.525,95
Nutrición	Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (Pacfo)	S/. 59.340.335,40
	Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia de Alto Riesgo (Panfar)	S/. 11.208.744,40
	Programa de Alimentación Escolar (Desayunos y Almuerzos Escolares)	S/. 206.372.764,58
	Programa para centros de Educación Infantil (CEI) y Programas No Escolarizados de Educación Inicial (Pronoei)	S/. 35.933.915,88
	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia (PANTBC)	S/. 8.901.061,73
	Programa de Alimentación y Nutrición dirigido al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN)	S/. 329.668,95
	Proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable de Microcuencas Altoandinas (PER 6240)	n.d.
	Programa del Vaso de Leche (MEF y gobiernos locales)	S/. 362.965.517,25
	Comedores Infantiles	S/. 21.098.812,99
	Programa de Atención a Comedores (Comedores Populares) ⁴	S/. 51.758.025,62
	Programa Hogares y Albergues ⁵	S/. 1.648.344,77
	Programa Alimentos por Trabajo	S/. 3.296.689,53
	Convenio con el Programa de Educación Básica Laboral (Pebal)	S/. 131.867,58
	Convenio con la Fundación por los Niños del Perú	S/. 98.900,69
	Total Nutrición	S/. 763.084.649,36
Bienestar familiar	Programa Nacional Wawa Wasi	S/. 49.222.469,90
	Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif)	S/. 74.528.044,72
	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres «Juntos» ⁶	S/. 201.079.724,00
	Total Bienestar familiar	S/. 324.830.238,62
Infraestructura social	Programa Subsectorial de Irrigación (PSI)	S/. 14.491.804
	Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (Parssa)	S/. 159.892.470
	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (Pronasar)	S/. 15.081.360
	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) ⁷	S/. 11.436.255
	Mejorando tu Vida ⁸	S/. 218.254.477
	Mejoramiento Integral de Barrios (Mi Barrio)	S/. 826.014
	Total Infraestructura social	S/. 419.982.380

(continúa)

(continuación)

Gerencia	Nombre del programa	Presupuesto ¹	
Empleo y desarrollo productivo	A Trabajar Urbano	S/. 149.669.704,52	
	Programa Perú Emprendedor	n.d.	
	Projovent	S/. 10.549.406,49	
	A Producir	S/. 45.494.315,47	
	Mi Chamba ⁹	S/. 4.945.034,29	
	Prompyme	S/. 6.263.710,10	
	DNMYPE	n.d.	
Total Empleo y desarrollo productivo		S/. 216.922.170,87	
Manejo de recursos naturales	Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (Marenass) ¹⁰	S/. 69.630.400	
	Programa Especial de Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (Proabonos)	S/. 6.959.722	
	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)	S/. 39.409.500	
	Total Manejo de recursos naturales		S/. 115.999.621
	Provías Rural	S/. 107.469.787,23	
Caminos y electrificación rural	Programa Nacional de Electrificación Rural	S/. 155.185.762,42	
	Comunicaciones – Fitel ¹¹	S/. 6.861.989,43	
	Total Caminos, electrificación rural y comunicaciones		S/. 269.517.539,08
Total FIS		S/. 2.522.988.822,12	

¹ Los montos corresponden al presupuesto ejecutado en el año 2005 y han sido tomados del Sistema Integrado de Administración Financiera. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>>.

² Fuente: Conamusa (2005).

³ Cifra extraída de Conamusa.

⁴ ⁵ Estos programas fueron transferidos a consejos provinciales acreditados.

⁶ Tomado del portal electrónico de Juntos. Fecha de consulta 09/02/2007. <http://www.juntos.gob.pe/ejecucion-gastos_2005-2006.htm>.

⁷ Solo se ha tomado el presupuesto de la línea de acción de «Infraestructura de riego».

⁸ No se está tomando en cuenta los S/. 88,1 millones que se transferirá a la Gerencia de Educación.

⁹ Inversión ejecutada al año 2006.

¹⁰ Presupuesto al 2004 obtenido de Minag – Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos [PRONAMACHCS] (2004).

¹¹ Nota informativa «Evaluación de la gestión presupuesta al 4to. trimestre 2005» (Osiptel 2006).

Con estos fondos, cada gerencia del FIS contará con distintas líneas de intervención costo-efectivas, las cuales serán un medio para alcanzar las metas propuestas para el año 2011³⁵. El siguiente cuadro presenta estas metas y el costo anual estimado para lograrlas.

35. Estas metas han sido calculadas sobre la base de las brechas sociales identificadas en los distintos aspectos del desarrollo humano. Para un mayor detalle sobre estos cálculos, revisar Vásquez y Franco (2007b).

Cuadro 6
Metas al 2001 y costo estimado, por línea de intervención³⁶

Líneas de intervención	Metas al 2011	Costo anual estimado ³⁷
Salud		
Inmunizaciones	Aumentar el porcentaje de niños de 18 a 29 meses con vacunas completas de 67% en el año 2006 a 70% en el año 2011 ³⁸ .	S/. 67.075.170,00
Tuberculosis	Reducir la tasa de morbilidad de 127 por cada 100 mil habitantes en el año 2006 a 98,2 por cada 100 mil habitantes en el año 2011.	S/. 8.529.840,00
Salud sexual y reproductiva	Reducir la mortalidad materna de 164 por cada 100 mil nacidos vivos ³⁹ en el año 2006 a 102 por cada 100 mil nacidos vivos. Aumentar la tasa de uso de anticonceptivos en mujeres casadas o unidas de 70,7% a 15% en el 2011 ⁴⁰ . Aumentar el porcentaje de partos en un centro de salud de 70% en el 2006 a 80% en el 2011 ⁴¹ .	S/. 27.200.000,00
Tamizaje neonatal	Hacer la prueba de tamizaje neonatal al 90% de nacimientos en 5 años (implementar un punto de laboratorio cada año).	S/. 3.526.200,00
IRA	Reducir la tasa de prevalencia de IRA en niños menores de 18% en el 2006 a 15% en el 2011 ⁴² . Aumentar el porcentaje de niños con IRA que acceden a servicios de salud de 63% a 68% en el 2011 ⁴³ .	S/. 122.797.290,00
EDA	Reducir la tasa de prevalencia de EDA en niños menores de 5 años de 15% a 13% en el 2011 ⁴⁴ . Aumentar el porcentaje de niños con EDA que acceden a servicios de salud de 43% a 48% en el 2011 ⁴⁵ .	S/. 3.481.922,50
Nutrición	Reducir la tasa de prevalencia de desnutrición de 24% a 22% en el 2011 ⁴⁶ .	S/. 2.467.472,00
Total Salud		S/. 235.077.894,50

(continúa)

36. Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas en los ámbitos nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.
37. La estimación detallada de estos costos se encuentra en Vásquez y Franco (2007b).
38. Según el INEI (2006a), el porcentaje de niños entre 18 y 29 meses con vacunación completa aumentó de 66% en el año 2000 a 67% en el año 2005.
39. Datos obtenidos de las declaraciones de Pedro Francke en: <http://www.ideeleradio.org.pe/look/portal/33_lbp_columnista.tpl?IdLanguage=13&IdPublication=7&tpid=46>.
40. Según el INEI (2006a), el porcentaje de mujeres casadas o unidas que usa anticonceptivos fue de 70,7% en el año 2005.
41. Según el INEI (2006a), el porcentaje de partos en un centro de salud aumentó de 58% en el año 2000 a 70,1% en el año 2005.
42. Según el INEI (2006a), la tasa de prevalencia de IRA bajó de 20% en el año 2000 a 18% en el año 2005.
43. Según INEI (2006a), el porcentaje de niños con IRA aumentó de 58% en el año 2000 a 63% en el año 2005.
44. Según el INEI (2006a), la tasa de prevalencia de EDA se mantuvo en 15% desde el año 2000 hasta el 2005.
45. Según el INEI (2006a), el porcentaje de niños con EDA aumentó de 39% en el año 2000 a 43% en el año 2005.
46. Según el INEI (2006a), la tasa de prevalencia de desnutrición crónica en el ámbito nacional disminuyó de 25,4% en el año 2000 a 24,1% en el año 2005.

(continuación)		
Líneas de intervención	Metas al 2011	Costo anual estimado
Educación		
Alfabetización	Con el objetivo de reducir las tasas de analfabetismo de la población en situación de extrema pobreza ⁴⁷ en 14,74% durante el primer año, se contemplará a 316.924 beneficiarios dentro del Programa de Alfabetización. Del total de 316.924 estudiantes del programa en el primer año, 120.431 personas serán las que logren llegar al grado de alfabetización ⁴⁸ . Durante el primer año, se atenderá a 180.387 personas analfabetas entre 15 y 39 años de edad y a 136.537 personas de 40 años a más.	S/. 61.832.805,57
Educación bilingüe y rural	Lograr, cada año, la inclusión social de las 353.851 personas en edad escolar cuya lengua materna es quechua, aimara u otro idioma nativo, mediante la distribución de materiales educativos adecuados y la capacitación a maestros rurales. Mejorar el logro educativo de los 66.943 estudiantes pobres extremos cuya lengua materna es distinta del castellano y que anualmente obtienen un resultado desaprobatorio, mediante nivelación académica durante los meses de verano.	S/. 52.962.973,52
Infraestructura educativa	Al concluir el año 2011, se habrá construido 9.000 aulas en 3.000 ⁴⁹ colegios de comunidades y distritos en situación de extrema pobreza. Esta meta implica construir aulas en el 20,39% de los 14.709 centros educativos para los que la escasez de las mismas significa un problema serio que limita el aprendizaje de los alumnos. Para el año 2011, se equipará con un laboratorio de 20 computadoras a 1.428 colegios en zonas de pobreza extrema que accedan a energía pero que no cuentan con dicho equipo. También se contempla el mantenimiento del mismo.	S/. 288.807.112,08
Total Educación		S/. 403.602.891,17
Nutrición		
Programa de Nutrición Materno Neonatal	Reducir la desnutrición crónica infantil en 5 puntos porcentuales, de 24,1% a 19,1% entre los años 2006 y 2011. Contribuir a la reducción de la mortalidad materna de 164 ⁵⁰ por cada 100.000 habitantes en el año 2006 a 102 por cada 100.000 nacidos vivos en el 2011.	S/. 36.942.287,00

(continúa)

47. Personas mayores de 15 años de edad.

48. Para el cálculo de la reducción del analfabetismo se tomó en cuenta que alrededor de 38% del total de estudiantes logran alfabetizarse completamente durante el primer año. Este porcentaje fue calculado a partir de las estadísticas del Programa Nacional de Alfabetización (alfabetizados / total de estudiantes). Tomado del portal del Ministerio de Educación. Fecha de consulta: 25/01/2007. <<http://alfa.minedu.gob.pe/portal/media/2006/estadisticas/2002-2006%20atencion%20PNA.htm>>.

49. La construcción implica, en promedio, tres aulas en cada uno de los colegios en mención.

50. Entrevista a Pedro Francke (economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú) de Ideele Radio el 7 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.ideeleradio.org.pe/look/portal/33_lbp_columnista.tpl?IdLanguage=13&IdPublication=7&tpid=46>.

(continuación)

Líneas de intervención	Metas al 2011	Costo anual estimado
Programa Vaso de Leche	Contribuir al fortalecimiento nutricional de los niños menores de 6 meses ⁵¹ , brindando a la madre lactante una ración de lácteos y alimentos fortificados que cubran los requerimientos nutricionales (la energía durante el período de lactancia aumenta en 500 Kcal/día suplementarias y las proteínas, en 2 g / kg de peso / día) ⁵² .	S/. 129.663.987,00
Programa de Alimentación Escolar	Contribuir al rendimiento escolar por medio de una adecuada nutrición a los niños entre 4 y 13 años, que cubra alrededor de 10% de los requerimientos energéticos diarios del niño, 25% del requerimiento proteínico, más de 50% de los requerimientos de vitaminas del complejo B, y más de 75% de los requerimientos diarios de vitamina A y hierro ⁵³ .	S/. 27.253.238,31
Comedores Populares		S/. 26.979.733,20
Total Nutrición		S/. 220.839.245,51
Bienestar familiar		
Cuidado familiar	Se incrementará la cobertura del wawa wasi a 51.255 niños, 1.255 niños más de los que se atienden actualmente ⁵⁴ . En términos de impacto, esto significa también que 36.874 madres trabajadoras en situación de mayor pobreza podrán continuar con sus labores diarias mientras sus hijos se encuentran recibiendo un cuidado integral ⁵⁵ . 9.940 hijos de madres en situación de pobreza extrema que no se encuentran trabajando podrán acceder a cunas-jardín para recibir un cuidado integral. Ello significa que 7.080 madres podrán tener a sus hijos menores de 5 años en estos lugares especializados en el cuidado infantil ⁵⁶ .	S/. 60.243.417,75
Niños y Adolescentes	Alrededor de un promedio anual de 3.837 niños y adolescentes en situación de abandono podrán ser tratados profesionalmente y recibir cuidados especiales de acuerdo con sus necesidades, en hogares para niños y adolescentes ⁵⁷ .	S/. 88.610.752,23

(continúa)

51. Cabe destacar que diversos estudios opinan que no es recomendable la alimentación complementaria para niños menores de 6 meses. Véase el portal electrónico *The World Food Science*. <<http://www.worldfoodscience.org/cms/?pid=1000610>>. Lo más recomendable es mantener exclusivamente la alimentación con leche materna.
52. Clínica Universitaria. Universidad de Navarra. Fecha de consulta: 05/02/2007. <<http://www.cun.es/areadesalud/tu-salud/nutricion-y-salud/menu-tipo-para-mujeres-lactantes/>>.
53. Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (Incap). Fecha de consulta: 05/02/2007. <http://www.bvssan.incap.org.gt/bvs_incap/E/publica/notas/notatec5.pdf>.
54. Actualmente la cobertura es de 50.000 niños y niñas, como se señala en el portal web del Mimdes. Fecha de consulta: 07/02/2007. <<http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/servicios.htm>>.
55. La cifra fue calculada considerando un promedio de 1,39 hijos menores de 5 años de edad para las madres trabajadoras con edad entre 15 y 49 años del primer quintil de pobreza (Endes Continua, 2004-2005).
56. De manera similar al cálculo realizado para las madres trabajadoras, en el caso de aquellas no trabajadoras el promedio de hijos menores de 5 años es de 1,4 (Endes Continua, 2004-2005).
57. Debido a la característica de la población objetivo, se ha supuesto que la mayoría de los niños y adolescentes de dichos hogares permanece año a año hasta que alcanzan la mayoría de edad o son adoptados. Por esta razón, se calcula un promedio anual de niños y adolescentes atendidos por dicho concepto, por lo que dichas cifras no son acumulables año a año.

(continuación)

Líneas de intervención	Metas al 2011	Costo anual estimado
	<p>Al año 2011, cerca de 40.455 niños y adolescentes trabajadores habrán recibido apoyo a través de un programa especializado que contribuye a su desarrollo psicosocial. De este modo, se logrará llegar a 20% de los niños y adolescentes que se encuentran trabajando en diferentes actividades formales e informales⁵⁸.</p> <p>En el caso de las madres adolescentes, se espera haber atendido durante el período 2007-2011 a un total de 25.860 madres en un rango de edad que comprenda hasta los 18 años.</p>	
Adulto y adulto mayor	<p>Incrementar la detección y atención de los casos de maltrato contra el adulto mayor. Organizar talleres y jornadas de información, educación y comunicación que incluyan a las familias de los beneficiarios con el objetivo de reducir la cifra de casos de maltrato contra el adulto mayor (6.283 casos al 2005)⁵⁹ para el año 2011.</p>	S/. 213.999.132,00
Protección familiar	<p>Se pretende lograr que durante el período 2007-2011, 44.424 miembros de familias en situación de pobreza y pobreza extrema accedan a diversas actividades de promoción familiar brindadas en centros familiares⁶⁰. Contribuir a la disminución de los casos de violencia familiar de 28.373 casos en el año 2006 a 26.934 casos para el año 2011⁶¹.</p>	S/. 215.817.360,00
	Total Bienestar familiar	S/. 578.670.661,98
Infraestructura social		
Proyecto nacional de agua y desagüe	<p>Incrementar en 92% la cobertura del servicio de agua para pobres extremos que habitan en viviendas sin acceso a dicho recurso⁶². Esta medida favorecería a 2.513.166 pobres extremos que carecen de agua⁶³. De estos, 156.984 se encuentran en la costa; 1.860.527, en la sierra; y 495.659, en la selva.</p> <p>Aumentar en 91% la cobertura de sistemas de desagüe que beneficien a pobres extremos que carecen de acceso a dicho servicio⁶⁴. Se espera que esta medida favorezca a 2.495.861 pobres extremos que carecen de desagüe⁶⁵. De estos, 192.590 se encuentran en la costa; 1.991.275, en la sierra; y 311.995, en la selva.</p>	S/. 408.800.000,00

(continúa)

58. La cifra total de niños y adolescente trabajadores se obtuvo de la demanda estimada para el año 2006 del Programa Educadores de la Calle (Inabif 2006: 14).

59. Cifra tomada de la página web del Mimdes.

60. Se asume que un mismo hogar accede año a año a los servicios de promoción familiar brindados por los centros familiares. Ello debido a que precisamente se quiere lograr un asesoramiento permanente en los hogares más pobres que promueva, por medio de talleres y actividades, una mayor unificación de la familia.

61. Cifras calculadas a partir de datos de la página web del Mimdes. <http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/cartillas/cartilla_informativa1.pdf>.

62. Se considera acceso al servicio de agua a contar con una red pública (dentro o fuera de la vivienda), un pilón de uso público, camión cisterna u otro similar, o un pozo de agua.

63. Se considera que carecen de agua si accede al recurso a través de ríos, acequias, manantiales o similares, u otra fuente.

64. Se considera con acceso a desagüe a aquellas viviendas con servicios higiénicos.

65. Se considera que carecen de acceso a desagüe aquellas viviendas sin servicios higiénicos (necesidad básica insatisfecha 3).

(continuación)

Líneas de intervención	Metas al 2011	Costo anual estimado
Programa de apoyo a la agricultura	Elevar la competitividad de 1.422.532 de pobres extremos que se dedican a actividades agrícolas en la sierra y selva del país, cuyos cultivos pueden verse beneficiados por la instalación de canales de riego.	S/. 228.900.000,00
Programa subsectorial de irrigación		S/. 7.000.000,00
Total Infraestructura social		S/. 644.700.000,00
Empleo y desarrollo productivo		
Programa de Empleo juvenil	Para el año 2011, se habrá insertado al mercado laboral a un total de 58.687 jóvenes pobres extremos ⁶⁶ por medio del Programa de Empleo Juvenil. Este programa consiste en cubrir los requerimientos técnicos de capacitación de las empresas, articulando la oferta y demanda laboral.	S/. 10.549.406,49
Programa de Empleo Temporal	Generar, al concluir el año 2011, empleos de corto plazo para 2.202.504 personas ⁶⁷ entre 25 y 65 años de edad que se encuentran en situación de pobreza extrema, por medio del Programa de Empleo Temporal.	S/. 149.669.704,50
Desarrollo productivo	Fomentar la generación de riqueza apoyando, al año 2011, a un total de 983.466 trabajadores independientes así como micro y pequeños empresarios que se encuentran en pobreza extrema. Esta meta implica insertarlos exitosamente al mercado de bienes y servicios de manera sostenible, para lo cual se les brinda asesoría y capacitación.	S/. 56.703.059,86
Total Empleo y desarrollo productivo		S/. 216.922.170,85
Manejo de recursos naturales		
Programa de manejo de recursos naturales de la sierra sur	En el año 2011, los beneficiarios del programa deben tener un gasto per cápita mínimo de US\$ 30 ⁶⁸ .	S/. 98.517.440
Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos	Incrementar en 40,7% el número de beneficiarios (agricultores en pobreza extrema que habitan en la sierra y selva del país) cuyos cultivos pueden verse beneficiados por la producción de plantones y áreas reforestadas. Incrementar en 40,7% el número de beneficiarios (agricultores en pobreza extrema que habitan en la sierra y selva del país) cuyos cultivos pueden verse favorecidos por el acondicionamiento de áreas agrícolas, por medio de andenes y terrazas, y de áreas silvopastoriles (zanjas). Incrementar en 101% el número de beneficiarios (agricultores en pobreza extrema que habitan en la sierra y selva del país) que pueden verse favorecidos por la instalación de cultivos y la construcción de almacenes comunales de semillas.	S/. 12.700.000,00
Total Manejo de recursos naturales		S/. 111.217.440

(continúa)

66. Jóvenes entre 16 y 24 años con por lo menos secundaria completa, sin empleo y en situación de extrema pobreza.

67. Jefes de hogar (tanto hombres como mujeres) y cónyuges.

68. Sobre la base de la experiencia del programa Marenass en el período 1998-2004 se constató que, en promedio, los participantes del proyecto obtienen ingresos sobre la línea de pobreza (cerca de US\$ 40 por persona/mes), lo que los diferencia de los que no participaron, quienes se mantienen en situación de pobreza extrema. Datos tomados del *Informe de cierre del proyecto «Manejo de Recursos Naturales para el Alivio de la Pobreza en la Sierra»*, p. 7.

(continuación)		
Líneas de intervención	Metas al 2011	Costo anual estimado
Caminos, electrificación rural y comunicaciones		
Caminos	<p>Para el año 2011 se llevará a cabo la construcción y rehabilitación de 3.000 km de vías vecinales en un total de 95 provincias de zonas rurales en situación de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, será 50 el total de puentes construidos o rehabilitados para el período 2007-2011⁶⁹.</p> <p>Se mantendrán 2.650 km de vías de herradura, de las cuales 150 km pertenecen a circuitos turísticos. Asimismo, se llegará a dar mantenimiento periódico a 11.200 km de caminos vecinales, lo que permitirá una mejor conservación de los caminos e incrementar la vida útil de estos.</p> <p>Se implementará y fortalecerá las capacidades de 150 institutos viales provinciales (IVP) con el objetivo de contar con entes involucrados en la gestión del transporte rural en cada localidad.</p>	S/. 72.510.465,00
Electrificación rural	<p>Para el año 2011, el impacto de la mayor cobertura de electrificación beneficiará a un total de 154.696 familias de zonas rurales de los departamentos más pobres del Perú, las que podrán acceder al servicio a través de un sistema fotovoltaico domiciliario⁷⁰.</p> <p>32.105 familias tendrán acceso a electricidad mediante un tipo de fuente alternativa de energía como las MCH (microcentrales hidroeléctricas).</p> <p>El incremento anual de hogares en pobreza extrema que podrán contar con energía eléctrica en sus viviendas será de 37.360. Por lo cual, para el 2011 solo 190.206 hogares carecerán de dicho servicio, en contraste con los 377.007 que inicialmente carecían del mismo.</p>	S/. 123.153.093,45
Comunicaciones	<p>Para el año 2011, se pretende lograr que los centros poblados de una población total de 1.600.000 personas en situación de pobreza extrema cuenten con teléfonos públicos comunitarios.</p>	S/. 20.172.800,00
Total Caminos, electrificación rural y comunicaciones		S/. 215.836.358

69. Las cifras sobre caminos se basan en el Programa de Transporte Rural Descentralizado. Véase Ministerio de Transporte y Comunicaciones [MTC] (2006).

70. Fuente de energía alternativa que funciona sobre la base de luz solar.

6. ¿POR QUÉ EL FONDO DE INCLUSIÓN SOCIAL ES UNA OPCIÓN RENTABLE?

Cuadro 7

Comparación de la situación actual con la de intervención del FIS

Sin el FIS	Con el FIS (al 2011)
El número de beneficiarios pertenecientes al primer y al segundo quintil de gastos, entre 7 a 13 años y mayor a 65 años, que atiende en la actualidad el Programa de Vaso de Leche, según la Enaho 2004, es de 442.948 personas.	El número de beneficiarios pertenecientes al primer y segundo quintil de gastos entre 7 a 13 años y mayor a 65 años que se atendería con el nuevo diseño del Programa de Vaso de Leche del FIS sería de 2.960.365 personas.
El número de personas en situación de extrema pobreza que tienen acceso al servicio de agua es de 2.720.524 .	El número de personas en situación de extrema pobreza que accederían al servicio de agua mediante el FIS es de 5.233.690 .
El número de personas en situación de extrema pobreza que tienen acceso al servicio de desagüe es de 2.737.828 .	El número de personas en situación de extrema pobreza que accederían al servicio de desagüe por medio del FIS es de 5.233.690 .
El número de beneficiarios de 15 años a más en situación de pobreza extrema atendidos actualmente por el programa de alfabetización asciende a 27.219 .	El número de beneficiarios de 15 años a más en situación de extrema pobreza que se atenderían con el programa de alfabetización del FIS asciende a 326.691 .
El número de jefes/as y cónyuges entre 25 y 65 años en situación de pobreza extrema que accedió al Programa a Trabajar Urbano, según la Enaho 2004, asciende a 18.427 .	El número de jefes/as y cónyuges entre 25 y 65 años en situación de pobreza extrema que accedería al Programa de Empleo Temporal asciende a 2.202.504 .
El monto destinado a gastos administrativos fue de S/. 606,5 millones .	El monto destinado a gastos administrativos por las líneas de intervención costo-efectivas del FIS sería de S/. 291,1 millones .

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Sobre la base de los planteamientos presentados a lo largo del artículo, se puede precisar las razones por las que el Fondo de Inclusión Social (FIS) es una opción rentable para el uso de los recursos públicos focalizados en los pobres extremos del Perú:

- ✓ **La creación de un organismo autónomo asegura eliminar la manipulación política de los programas sociales.**

Durante décadas, los diversos gobiernos en el Perú han buscado la estabilidad macroeconómica y social. Si bien para la gerencia «macro» disponen de procedimientos, recursos e instituciones técnicamente establecidas, para la gerencia social se ha tenido un desorden institucional. En parte, el desorden se ha evidenciado en la yuxtaposición de los

sectores, la falta de metas explícitas, los altos y disímiles costos administrativos y la regresividad del gasto social. En suma, el cálculo político se ha superpuesto al cálculo técnico y ha hecho que quienes tienen mejor acceso a «gritar» y ser escuchados sean los que mejor capitalicen la ayuda social. En cambio, los más pobres, que son los más excluidos, no han tenido oportunidad de ser escuchados ni atendidos. Por estas razones, la idea de un órgano independiente de los intereses del partido de gobierno, pero concordante con los intereses del Estado de generar estabilidad social, es una opción válida. La idea es evitar cometer los errores del pasado: mercantilizar los US\$ 1.000 millones de la ayuda social del Estado peruano por aplausos y votos.

- ✓ **La coordinación interinstitucional entre sectores es poco viable. Más bien, la sinergia de intervenciones dentro de un órgano sería más exitosa.**

Intentos pasados como la CIAS han sido más un espacio de transmisión de información que de decisiones estratégicas sobre qué, cómo y para qué hacer cambios en la gerencia social del Estado. Si bien la ineficacia de la coordinación interministerial no amilanó a la búsqueda de esfuerzos entre los sectores, el aparato burocrático y la frondosidad de las normas y procedimientos del sector educación impedían que se haga y se deje de hacer a favor de los más necesitados. Por ello, la mejor acción social es aquella que responde al carácter multicultural y multidimensional de la vulnerabilidad de los más excluidos; es decir, el mejor esquema operativo de «hoja de ruta» es aquel que ordena diversas intervenciones de manera lógica, en el que cada paso facilita y promueve la eficacia del siguiente. Por ejemplo, la típica acción del Estado para combatir la desnutrición ha sido repartir raciones alimentarias. Sin embargo, con una «hoja de ruta» se tendría claridad en que primero hay que resolver el tema del agua y desagüe; luego, realizar una campaña de desparasitación; inmediatamente después, campañas de higiene y educación alimentaria; y por último, el uso de raciones alimentarias que cubran un mínimo del requerimiento nutricional.

- ✓ **Las economías de escala en información, logística y monitoreo permiten un efectivo ahorro de recursos públicos. De esta manera, se reducirían las filtraciones y aumentaría la cobertura a favor de los más excluidos, y, por tanto, la rentabilidad de la inversión social crecería incuestionablemente.**

La limitada eficacia de los programas sociales dispersos en los diversos sectores sociales se explica básicamente por tres cuellos de botella. En primer lugar, cada programa maneja sus propias bases de datos de beneficiarios, muchas de las cuales carecen de acuciosidad y maniobrabilidad. La escasa coordinación interinstitucional se refleja, y a su vez se expli-

ca, por la heterogeneidad de bases de información. En segundo lugar, cada programa intenta ajustarse a los procedimientos de compra y entrega de bienes y servicios para los beneficiarios. La limitada transmisión de información sobre la calidad, oportunidad, cantidad y pertinencia de los proveedores impide la efectividad de los programas. Por último, el monitoreo y la evaluación de impacto es una práctica poco desarrollada. Así, la reducción de la vulnerabilidad de pobres extremos debe explicarse por la adecuada intervención de una cadena de actividades entrelazadas. Por tanto, el FIS apuesta por la construcción de sistemas de información que permitan contar con una detallada información de la población objetivo y de los beneficiarios, de los proveedores costo-efectivos, así como de las intervenciones más eficaces. Solo así se podrá mejorar el uso óptimo de los recursos escasos y, por tanto, la rentabilidad social del gasto público.

- ✓ **La operatividad de las líneas de intervención debe estar directamente orientada a generar cambios concretos en la calidad de vida. La definición de metas define no solo los procedimientos costo-efectivos, sino los mecanismos de incentivos y penalidades para que gerentes, proveedores y beneficiarios laboren hacia un fin último: erradicar la exclusión social en todas sus dimensiones.**

En síntesis, la creación del Fondo de Inclusión Social implica la alineación de acciones hacia un fin común: combatir la pobreza con el objeto de proporcionar un mayor bienestar a la población. Sin embargo, para poder alcanzar este propósito deben formularse lineamientos de trabajo, indicadores y metas que permitan hacer un seguimiento de los objetivos planteados. Es indispensable contar no solo con una línea de base para evaluar el progreso de la estrategia, sino también con información actualizada sobre los indicadores. De esta manera, será posible que todos los involucrados en el proceso, ya sean estos integrantes del gobierno, miembros de la sociedad civil o los mismos beneficiados, tengan la posibilidad de fiscalizar y monitorear la efectividad de la lucha contra la pobreza.

7. AVANCES Y LIMITACIONES

El segundo gobierno de Alan García dio en el año 2007 algunos primeros pasos, a través de la Secretaría Técnica de la CIAS y del Ministerio de Economía y Finanzas, respecto de la fusión de programas sociales. Se realizó un inventario de programas sociales y se identificó a 82 de ellos, los cuales fueron agrupados por objetivos, tal como se muestra en el cuadro 8.

Cuadro 8
Inventario de programas sociales

Número	Grupo de objetivos	Total
1	Oportunidades empresariales no agropecuarias	12
2	Oportunidades empresariales agropecuarias	9
3	Capacitación e inserción laboral	3
4	Infraestructura de acceso a servicios básicos	11
5	Salud preventiva y asistencial	2
6	Acceso y mejoramiento de la calidad educativa	6
7	Apoyo alimentario	14
8	Asistencia nutricional	5
9	Protección a poblaciones vulnerables	8
10	Acceso a la vivienda y saneamiento	6
11	Programas multipropósito	3
12	Identificación de ciudadanos	3
Total		82

Fuente: CIAS (2007b).

Posteriormente, se definió una matriz de discriminación (ver el cuadro 9). De esta manera, si dos o más programas coinciden en el mismo objetivo y el mismo grupo de beneficiarios, entonces tendrían que fusionarse. Si dos o más programas coinciden en el mismo objetivo pero difieren en el grupo de beneficiarios, tendrían que integrarse. Si dos o más programas tienen diferentes objetivos pero el mismo grupo de beneficiarios, tendrían que actuar articuladamente. Por último, si un programa no coincide en objetivos ni en grupo de beneficiarios con otros programas, entonces podría operar de manera independiente pero sería preferible si lo hace de manera articulada (CIAS 2007b).

Cuadro 9
Matriz de discriminación

	Coincide	No coincide
Coincide	Fusionables	Articulables
No coincide	Integrables	Independientes

Fuente: CIAS (2007b).

Después de establecer estos lineamientos, se aprobaron diversos decretos supremos por medio de los cuales se iniciaba el proceso de fusión de varios programas (ver el cuadro 10). Sin embargo, a la fecha esta iniciativa parece haber perdido la importancia con la que se inició, en la medida en que no todos culminaron el proceso de fusión

Cuadro 10
Iniciativas de fusión de programas sociales⁷¹

Programas fusionados	Norma	Fecha de publicación
Programa Agua para Todos – MVCS: crean el Programa «Agua para Todos», de los programas Parssa y Pronasar	D.S. 006-2007- Vivienda	23/02/2007
Programa de Apoyo a la Pesca Artesanal (Fondepes): aprueban la fusión por absorción del Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita (CEP Paita) con el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes) como entidad incorporante.	D.S. 009-2007- Produce	02/04/2007
Programa Nacional de Extensión de las Telecomunicaciones – Fitel – MTC: aprueban reglamento de Ley 28900, Ley que otorga a Fitel la calidad de persona de derecho jurídico, y este absorbe a la Oficina de Proyectos del MTC.	D.S. 010-2007- MTC	02/04/2007
Proyecto Marenass – Minag / Foncodes: disponen fusión de Foncodes en el Ministerio de Agricultura y en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.	D.S. 003-2007- Mimdes	03/05/2007
Programa Integral Nutricional (PIN) – Pronaa: aprueban la fusión de los programas nutricionales del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) del Mimdes.	D.S. 004-2007- Mimdes	05/05/2007
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Inabif) – Mimdes: crean la Dirección General de Protección Social y adscriben la Unidad Gerencial de Investigación tutelar del Inabif a la Secretaría General de Adopciones del Mimdes.	D.S. 005-2007- Mimdes	05/05/2007
Programa Mi Empresa – MTPE: aprueban la fusión de Prodame, Profece y el Bonopyme dentro del Programa Mi Empresa del Mintra.	D.S. 010-2007-TR	05/05/2007
Programa de Electrificación Rural – MEM: disponen la fusión del Proyecto de Mejoramiento de Electrificación Rural, mediante la aplicación de Fondos Concursables Proyecto (Foner) y de la Dirección Ejecutiva de Proyectos (DEP) del Ministerio de Energía y Minas.	D.S. 026-2007- EM	05/05/2007
Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos – MVCS: disponen la Creación del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos y aprueban la fusión de diversos programas de Vivienda del MVCS.	D.S. 017-2007- Vivienda	08/05/2007
Programa de Formación Laboral Juvenil (Projovent) – MTPE: transferencia del Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent) a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo y Formación Profesional del Mintra.	D.S. 011-2007-TR	20/05/2007
Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR) y Programa Huascarán: modifican artículo 49 del ROF y aprueban fusión de los proyectos PEAR y Huascarán así como el Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria en Direcciones Generales del Ministerio de Educación.	D.S. 016-2007-ED	30/06/2007

Fuente: *El Peruano*, «Normas legales».

71. Actualización al 11 de octubre de 2007.

Como se observa, si bien hay algunos avances, existen limitaciones para la implementación de esta propuesta, las cuales se encuentran vinculadas no solo a la voluntad política del gobierno actual sino a trabas burocráticas que en última instancia determinan fuertemente el éxito o el fracaso de la iniciativa. A continuación, una breve explicación de cada una de ellas.

➤ **Voluntad política**

Los programas sociales en el Perú se han caracterizado muchas veces por ser un paliativo ante las demandas sociales que le toca enfrentar al gobierno de turno. Es decir, son frecuentemente utilizados con fines populistas cuyo análisis de costos y beneficios se reduce al número de votos que el gobierno ganará o perderá en el camino. En este escenario, implementar una iniciativa como la que aquí se propone resulta poco atractivo para los gobernantes actuales, ya que es posible que con ella se ganen la oposición de aquella parte de la población que goza de la ayuda social cuando en realidad no debería.

➤ **Manejo presupuestal**

El actual sistema de formulación presupuestal restringe la iniciativa en la medida en que la negociación de techos presupuestales se lleva a cabo por pliegos individuales, sobre la base del presupuesto histórico. Esto implica también que la rendición de cuentas al final del período se llevará a cabo de la misma manera y, por tanto, dificulta la gestión por resultados (CIAS 2007b).

➤ **Recursos físicos y humanos**

Asumiendo que efectivamente el gobierno de turno decida apoyar la iniciativa, aún queda la difícil tarea de ver cómo se «reparten» los recursos disponibles, es decir, de qué manera se distribuirán tanto los activos como los trabajadores de cada institución. Esta situación se complica cuando se trata de la fusión de programas de distintos sectores, pues entonces hay una menor probabilidad de llegar a un acuerdo entre las partes. Cabe señalar que en el caso de los recursos humanos la «repartición» es más complicada debido a las fuertes rigideces que caracterizan nuestro régimen laboral. En este sentido, no solamente resulta difícil dar de baja al personal –en especial si es nombrado–, sino que se debe considerar la forma en la que se manejarán los gastos previsionales de los trabajadores luego de la fusión.

➤ **Deuda externa**

Una restricción que escapa a la voluntad política y a las rigideces del sistema tiene que ver con los compromisos del Estado frente a fuentes externas de financiamiento. Muchos programas sociales en el Perú son financiados con dinero externo y, por tanto, es casi imposible que sean fusionados. Si bien se trata de una reforma positiva, el cambio de

reglas generaría una falta de credibilidad frente a los prestatarios, los cuales se opondrían debido al incumplimiento de las condiciones en las que se otorgaron los fondos.

8. CONCLUSIONES

A lo largo del artículo se han presentado argumentos sobre por qué y cómo se puede llevar a cabo la fusión de los programas sociales en el Perú. La viabilidad o inviabilidad depende de una amplia gama de ingredientes: desde contar con la batería de información que permita hacer los ajustes legales, cambios en los sistemas de información y modificaciones a acuerdos con donantes y gobiernos subnacionales, hasta decisiones políticas drásticas sobre la asignación de recursos públicos. Sin embargo, en términos netos, podemos afirmar que la fusión de programas sociales es rentable incluso políticamente. Si se calculan los potenciales beneficiarios frente a los potenciales afectados negativamente por una reforma como la que plantea la creación de un Fondo de Inclusión Social (FIS), se podría avizorar resultados positivos. Los números que se presentan a continuación respaldan el argumento de que sí existiría viabilidad para la fusión de programas sociales si y solo si la reforma tiene el genuino objetivo de realmente llegar a los más pobres.

Cuadro 11
Número probable de ciudadanos a favor y en contra de la fusión de programas sociales, según el modelo del Fondo Inclusión Social (FIS)

Gerencias	2007			2011		
	Ciudadanos a favor	Ciudadanos en contra	Neto	Ciudadanos a favor	Ciudadanos en contra	Neto
Salud	6.370.400	1.452.842	4.917.558	7.078.552	1.452.842	5.625.710
Educación	1.345.790	0	1.345.790	547.166	0	547.166
Nutrición	4.104.445	1.205.834	2.898.611	4.560.706	1.339.878	3.220.828
Bienestar familiar	756.814	29.149	727.665	1.854.625	29.149	1.825.476
Infraestructura social	2.530.275	0	2.530.275	2.811.548	0	2.811.548
Empleo y desarrollo productivo	2.694.199	0	2.694.199	2.971.829	0	2.971.829
Manejo de recursos naturales	938.494	0	938.494	1.042.820	0	1.042.820
Caminos, electrificación rural y comunicaciones	661.614	0	661.614	2.038.275	0	2.038.275

Fuente: estimaciones sobre la base de INEI (2006a) e INEI (2006b).

BIBLIOGRAFÍA

- **Documentos publicados**

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2003 *Programa de apoyo al sector habitacional PE0218*. BID.

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS NACIONALES

2002 *Informe de progreso educativo Guatemala*. Guatemala: CIEN.

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE ASUNTOS SOCIALES

2007a *Plan de reforma de los programas sociales*. Documento mimeografiado no oficial de la Secretaría Técnica, Presidencia del Consejo de Ministros.

2007b *Inventario de programas sociales y lineamientos para la fusión, integración y/o articulación de programas sociales*. CIAS – Secretaría Técnica. Febrero.

COORDINADORA NACIONAL MULTISECTORIAL DE SALUD

2005 *Proyecto de presupuesto 2006 del sector salud*. Lima.

FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL

2006 *Nuevo mapa de pobreza 2006*. <<http://www.foncodes.gob.pe/mapapobreza>>.

HENRÍQUEZ AYÍN, Narda

2005 *Red de redes para la concertación: la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2006a Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2004-2005. Lima: INEI.

2006b Censo Nacional 2005: X de Población y V de Vivienda. Lima: INEI.

2005 Encuesta Nacional de Hogares 2004. Lima: INEI.

KFW BANKENGRUPPE

2004 *Guatemala: Rural Primary Education Pronade I Ex-post evaluation*. <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN_Home/Ex-post_Evaluation_at_KFW/Ex-post_evaluation_reports/PDF-Dokumente_E-K/guatemala_pronade.pdf>.

MARTÍNEZ, Rodrigo

2005 *Hambre y desigualdad en los países andinos. La desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Serie Políticas Sociales 112. Santiago de Chile: Cepal.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

2006 *Concertando para un futuro sin pobreza. Balance y propuesta.* Lima: MCLCP.

MINISTERIO DE AGRICULTURA – PROGRAMA NACIONAL DE MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y CONSERVACIÓN DE SUELOS

2004 *Informe de cierre del proyecto «Manejo de Recursos Naturales para el Alivio de la Pobreza en la Sierra» Préstamo N° 4130 - PE.* Lima: Minag – PRONAMACHCS.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN – UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA

2005a *Indicadores de la educación 2004.* Lima: Minedu.

MINISTERIO DE SALUD

2005 *Modelo de atención integral de salud.* Lima: Minsa. <<http://www.minsa.gob.pe/portal/Servicios/SuSaludEsPrimero/MAIS/mais.asp>>.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

2006 *Programa de transporte rural descentralizado.* Lima: MTC.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2006 *Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del shock de inversiones 2006.* Lima: MVCS.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES

2006 *Evaluación de la gestión presupuesta al 4to. trimestre 2005.* Lima: Osiptel.

PROGRAMA INTEGRAL NACIONAL PARA EL BIENESTAR FAMILIAR

2006b *Plan operativo 2006 modificado.* Lima: Inabif. <http://www.inabif.gob.pe/portal/transparencia/06_adicional/2006/indicadores/poi/poi2006_mod.pdf>.

ROJAS, Carlos; Alexandra VALERIO y Ángela DEMAS

2006 *Descentralización de la educación en Guatemala: gestión escolar comunitaria.* En Breve. Serie especial sobre Educación para Todos en América Latina y el Caribe N° 85. Banco Mundial. Febrero.

VÁSQUEZ, Enrique

2007 *Gerencia estratégica para la inversión social* (en prensa). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2005a *¿Los niños... primero? Presupuesto público y gasto social: la urgencia del monitoreo y evaluación.* Lima: Save the Children Suecia – Universidad del Pacífico

2005b *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos.* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2003 *Ejercicio de diseño de una estrategia para la superación de la pobreza*. Documento inédito. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

VÁSQUEZ, Enrique y María del Carmen FRANCO

2007 *Fusión de programas sociales en el Perú: un fondo de inclusión social como propuesta*. Documento de Discusión 07/03. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

WEBSTER, Elizabeth y Glenys HARDING

2000 *Outsourcing Public Employment Services: The Australian Experience*. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research. Melbourne: University of Melbourne.

- **Referencias electrónicas**

Biblioteca CF+S

<http://habitat.aq.upm.es>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

<http://www.eclac.org>

Universidad de Navarra – Clínica Universitaria

<http://www.cun.es>

Congreso de la República de Guatemala

<http://www.congreso.gob.gt>

Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social

<http://www.foncodes.gob.pe>

Gobierno de La Pampa - Argentina

<http://www.lapampa.gov.ar>

Instituto de Defensa Legal – Ideele Radio

<http://www.ideeleradio.org.pe>

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (Incap)

<http://www.bvssan.incap.org.gt>

Instituto Nacional de Estadística e Informática

<http://www.inei.gob.pe>

KFW Bankengruppe

<http://www.kfw-entwicklungsbank.de>

Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza

<http://www.mesadeconcertacion.org.pe>

Ministerio de Agricultura – Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos

<http://www.pronamachcs.gob.pe>

Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Administración Financiera

<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>

Ministerio de Educación

<http://www.minedu.gob.pe>

Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social

<http://www.mimdes.gob.pe>

Ministerio de Salud

<http://www.minsa.gob.pe>

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

<http://www.vivienda.gob.pe>

El Peruano – «Normas legales»

<http://www.elperuano.com.pe>

Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel)

<http://www.osiptel.gob.pe/>

Programa de Alimentación Escolar – Ecuador

<http://www.pae.org.ec/>

Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

<http://www.inabif.gob.pe>

Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres

<http://www.juntos.gob.pe>

Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
<http://alfa.minedu.gob.pe>

SAS Data Warehouse y Analytic Intelligence
<http://www.sas.com>

The World Food Science
<http://www.worldfoodscience.org>