



11 temas urgentes para el país

Políticas sociales

Invertir estratégicamente para reducir las brechas
de la pobreza y la desigualdad

Eduardo Enrique Vásquez Huamán
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



11 temas urgentes para el país

1. El Problema: saber distinguir entre alivio y reducción de la pobreza

El alivio de la pobreza significa resolver temporalmente un problema de necesidad básica insatisfecha. En esa línea, el Estado realiza decenas de intervenciones a través de los programas sociales que significan 4 mil millones de soles anuales de presupuesto público. Diez años de crecimiento económico de 4.75% en promedio para el período 1999-2009 han permitido tener disponibilidad de recursos pero no la capacidad de maximizar su uso. Lamentablemente, los niveles de filtración y subcobertura de los programas sociales minan el uso eficiente, eficaz, equitativo y transparente de los recursos públicos. Por ejemplo, en el año 2009 en el Estado no se usaron adecuadamente S/. 613 millones de soles destinados a ello.

¿Cómo hacer una reforma técnica pero políticamente aceptable que permita que los más pobres y excluidos reciban la inversión social, en forma oportuna y relevante, por parte del Estado?

Además, la falta de una reforma estratégica que genere sinergias entre las entidades que realizan los programas sociales ha resultado en que los cambios sustanciales en la gestión social sean imperceptibles y que los resultados de mejoras en los niveles de la pobreza y pobreza extrema (de 43.26% a 34.26% y de 16.10% a

11.50%) no necesariamente se vinculen a ella. La pregunta es: ¿Cómo hacer una reforma técnica pero políticamente aceptable que permita que los más pobres y excluidos reciban la inversión social, en forma oportuna y relevante, por parte del Estado?

En el otro lado de la moneda, la reducción de la pobreza implica abordar el problema de generar un ingreso permanente para los jefes de hogar menos calificados y los más excluidos. Para ello, se debe promover la inversión privada que genere empleo digno y justo de manera sostenida y políticamente aceptada. De ahí la pregunta para el gobierno 2011-2016: ¿Qué reglas de juego se precisan establecer para que fluya inversión privada que genere empleos dignos para alrededor de 3 millones y medio de jefes de hogar que están sumidos en la pobreza extrema y no extrema en el Perú?

A la absolución de las dos interrogantes planteadas y a buscar afrontar la desigualdad extrema entre los muy ricos y los muy pobres, es que se dedica este trabajo mediante una propuesta y un paquete de medidas concretas.



11 temas urgentes para el país

2. Propuesta de Reforma

El núcleo de la reforma propuesta es la gestión descentralizada por resultados, como un medio eficaz, eficiente y equitativo para lograr una mejora de la inversión social, especialmente en los sectores de educación, salud, saneamiento y alimentación.

El logro de una gestión de estas características depende del trípode de la reforma de los programas sociales que se compone, en primer lugar, de la optimización de la relación entre el Estado y los beneficiarios [gestionar un sistema de identificación informático único de los segundos en todos los programas sociales, que se podrá lograr a través del uso obligatorio del DNI]. En segundo lugar, de la transformación del proceso del delivery [que implica, por un lado, trabajar con las organizaciones sociales de base para que acepten la sustitución progresiva de la ayuda recibida y, por otro, ocuparse de convertir a los proveedores de bienes de los programas sociales en empresas de mayor competitividad, a fin de que dejen de ser proveedores del Estado y sean más activos actores del sector privado].

Finalmente, de la capacidad del Estado de mejorar su aprendizaje institucional a partir de un efectivo monitoreo y evaluación [implementar sistemas de generación, procesamiento, análisis y difusión de evaluación de resultados, impactos, procesos e insumos de las intervenciones].

Asimismo, el Estado debe guiar al sector privado a encausar mayores niveles de inversión con un enfoque de reducción de la pobreza. Esto significa pensar en dónde la inversión puede generar más puestos de trabajo. Existe consenso en torno a que la agroindustria y manufactura son altos demandantes de mano de obra, pero también comercio y servicios. Según el Censo Económico de 2008, el sector comercio es el que resulta más capaz de generar empleo con aproximadamente 233 puestos de trabajo por cada millón de dólares invertido.

3. Paquete de medidas de reforma de los programas sociales

Las medidas para lograr la mencionada reforma que aquí se plantean son catorce y se dividen en tres lineamientos generales: la gestión descentralizada por resultados, la transformación del proceso de delivery y el sistema de monitoreo y evaluación.



11 temas urgentes para el país

3.1 Gestión descentralizada por resultados

Medida 1: Empoderar gestión por resultados de gobiernos subnacionales

La reforma de los programas sociales incorpora un componente de desarrollo institucional con una mirada progresiva, pero bajo una gestión por resultados. Para ello, el Estado invertirá, en un principio, prioritariamente en aquellas municipalidades que posean limitaciones en su gestión municipal y a su vez tengan las mayores poblaciones vulnerables. La continuidad del apoyo dependerá de los logros que se irán obteniendo a la luz de los convenios de gestión por resultados monitoreados por un sistema ad hoc. Las municipalidades accederán a dos tipos de medios: un paquete institucional y una gama de iniciativas articuladas que enfoque la multidimensionalidad de la pobreza.

Medida 2: La tercerización como remedio temporal

Los gobiernos subnacionales podrían optar por la tercerización en la medida en que ésta reduzca sus costos de intervención, permita que la ayuda llegue a la población objetivo y sea temporal. Esta disposición será positiva para asegurar la reforma, mientras el gobierno subnacional mejore sus capacidades para enfrentar sus retos en un mediano plazo. Sin embargo, esta vía también puede generar problemas; por ello, su duración es clave, pues lo que se desea son gobiernos subnacionales desarrollados institucionalmente y no limitados permanentemente a depender de terceros.

Medida 3: La fusión estratégica de los programas sociales

Parte de la reforma contempla que cualquier entidad ejecutora pueda operar conjuntamente (sobre todo de municipios contiguos) con otra. La finalidad es lograr economías de escala, desarrollar un delivery más costo-efectivo de la ayuda, así como mejorar la capacidad de monitoreo y evaluación. La creación de un Fondo de Inclusión Social sería una decisión estratégica.

Medida 4: Las transferencias condicionadas como instrumento de reforma

Los costos administrativos y logísticos de llevar ayuda social pueden aminorarse sustantivamente si se reemplaza por opciones más costo-efectivas. Las transferencias (monetarias y no monetarias) condicionadas son una alternativa que puede ayudar en varios sentidos. Por ello, la reforma contempla brindar la oportunidad de que las organizaciones sociales de base reciban dinero en efectivo,



11 temas urgentes para el país

a través del sistema bancario o servicios financieros y no financieros, por el mismo valor de lo que percibía en forma de bienes.

Medida 5: Los convenios de gestión por resultados como herramienta legal de la reforma

Los procesos de formulación y ejecución de políticas deben enriquecerse con las voces y raciocinios de todos quienes están involucrados. De esta manera, la decisión adquiere legitimidad, con lo cual su aplicación tendrá altas probabilidades de tener menos resistencias y más apoyo. Para el alcance de una participación eficiente, la existencia de un Convenio de Gestión Descentralizada por Resultados [a ser evaluado anualmente] se convierte en una herramienta de cambio de los procedimientos que, si bien hace participar a cada actor en cualquier clase de reforma, está bajo exclusivo liderazgo del gobierno subnacional.

Medida 6: El combate a la desnutrición crónica como pilar del desarrollo de capacidades personales

El Estado tiene la responsabilidad de proteger y respetar todos los derechos de todos. Sin embargo, las demandas sociales exceden a la disponibilidad de recursos públicos y, por esta razón, la inversión social debe tener prioridades. En consecuencia, los recursos públicos deben orientarse a proteger socialmente a los más vulnerables. De ahí que aquellos que sufren de desnutrición crónica infantil, producto de vivir excluidos y sumidos en la pobreza extrema, adquieren la atención prioritaria, pero no la única. Pero el énfasis no radica solo en satisfacer a los más necesitados, sino en que una inadecuada nutrición supone una brecha muchas veces inalcanzable a futuro en el desarrollo de capacidades intelectuales y físicas que permitan reducir la inequidad existente.

Medida 7: Educación como cimiento del desarrollo a largo plazo

Tanto o más importante que aliviar la necesidad presente de alimentación es asentar la lactancia materna exclusiva, el manejo adecuado de alimentos, la higiene y otros mensajes claros que aportan mucho más a reducir sostenidamente la vulnerabilidad a la desnutrición. Para ello, el componente información, educación y comunicación y las responsabilidades de los diferentes actores juegan un rol determinante. Ciertamente, los resultados se visibilizarán más en el largo plazo que en el corto plazo, pero lo importante es que serán permanentes y ello cimentará las bases para hacer viables los municipios sostenibles.



11 temas urgentes para el país

Medida 8: Todos tienen derechos pero también obligaciones para con el bienestar social

Es necesario que los ciudadanos ejerzan sus responsabilidades básicas para mejorar el uso de los escasos recursos públicos, tales como: proteger el bien público, y ello significa no sólo ser parte demandante de derechos, sino parte ofertante de colaboración. De esta manera, la reforma de programas sociales necesita que los ciudadanos, a título individual-colectivo o bajo una organización social de base, sean parte de un programa de voluntariado de promotores comunales y vigilantes sociales.

Medida 9: Preocuparse en promover empleo antes que el asistencialismo

Los programas sociales han sido una modalidad de transferencia de ingresos a la población de escasos recursos. Sin embargo, la mejor manera de que esta población salga de esta condición de precariedad no es a través de un mayor acceso y uso de programas, sino de la posibilidad de tener una fuente de ingreso permanente. De esta manera, la ruta idónea para propender a una estabilidad social y política ante la reforma de los programas es aumentando el flujo de información de oportunidades de empleo a personas no calificadas.

Medida 10: Las organizaciones sociales de base como socias en la reforma

La reforma contempla capitalizar las fortalezas de las OSB y comprometerlas a compartir la tarea de mejorar la inversión social con una mirada más inclusiva, a través de dos iniciativas. Por un lado, que las organizaciones sociales asentadas en los distritos de los quintiles de pobreza puedan convertirse en agentes de cambio convirtiéndose en intermediarios de la información para el acceso y uso de servicios sociales básicos que ayuden a mejorar la calidad de vida de la población. Por otro lado, las organizaciones sociales de base, al hacer uso de transferencias [monetarias y/o no monetarias] condicionadas, se convierten en una fuerza emprendedora de pymes generadoras de empleo o de iniciativas sociales.

3.2 Transformación del proceso de delivery

Medida 11: Sustituir ayuda en bienes por transferencias condicionadas

Los costos de transacción derivados de los extensos y tensos procesos de adquisición y distribución de bienes y/o servicios precisan eliminarse. De esta manera, se liberan recursos y se amplía la posibilidad de brindar más recursos para la población objetivo. La mejor alternativa consiste en sustituir la ayuda



11 temas urgentes para el país

social en bienes en los distritos de quintiles de mayor pobreza por transferencia [monetaria y/o no monetaria] condicionada a las organizaciones sociales de base.

Medida 12: La reglamentación de la sinergia de los programas sociales

Se propone que exista la normativa necesaria para que los actores involucrados en el “convenio de gestión por resultados” tengan claros los incentivos y las penalidades por alcanzar, correspondientes a este propósito. Se aspira que, a nivel local, las autoridades, por su cercanía a los problemas y por las estrechas relaciones interinstitucionales, puedan hacer tangible la sinergia.

3.3 Sistema de monitoreo y evaluación

Medida 13: Invertir en sistemas de monitoreo

La gestión descentralizada por resultados es importante, pero no por ello debe renunciarse al monitoreo estratégico. En ese sentido, si bien ésta permite el empoderamiento de las localidades, de encontrarse [o subsistir fallas] la revisión no solo debe alcanzar a esa gestión sino también a las entidades encargadas del monitoreo.

Medida 14: Existencia de adecuados identificadores de la población objetivo

La mejor inversión de los recursos de los programas sociales a fin de evitar la filtración y mejorar la cobertura es realizar un seguimiento del ciudadano sujeto de ayuda. El conocer sus necesidades presentes y futuras a lo largo de su ciclo de vida permitirá sintonizar las intervenciones del Estado en aras de respeto a sus derechos básicos. Adicionalmente, y tan importante como lo anterior, resulta que los órganos ejecutores tengan acceso a las bases de acceso de ciudadanos [que en el caso del DNI es la Reniec].