



12. POLÍTICAS SOCIALES Y POBREZA

Carlos Eduardo Aramburú | María Ana Rodríguez



CIES
consorcio de investigación
económica y social



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria 1801, San Miguel. Lima. Perú
Teléfono: +51 1 626 – 2000
www.pucp.edu.pe

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú
Teléfono: +51 1 421 – 2278
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Diagramación: Carmen Inga Colonia
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Impreso por Ediciones Nova Print SAC
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04552
ISBN 978-612-4099-10-6

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES y la PUCP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de los autores.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. Diagnóstico	14
1.1 Debate conceptual	14
1.2 Cambios en la pobreza	15
1.3 Cambios en la desigualdad	17
2. Opciones de política	18
2.1 Los ejes de la política de lucha contra la pobreza	18
2.2 La gestión de los programas sociales (PP.SS.)	20
3. Costos y beneficios de las opciones de política	21
4. Objetivos específicos y resultados esperados	23
5. Retos para la implementación de la política social	25
6. La implementación de la política social	28
6.1 Reestructuración de la gestión de la política social y de los PP.SS.	29
6.2 Objetivos y metas comunes	30
6.3 Gerencia Social Intergubernamental	30
6.4 Participación y vigilancia ciudadanas	31
6.5 Monitoreo y evaluación	32
7. Hoja de ruta	32
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	34

REFERENCIAS	35
ANEXOS	37
Anexo 1: Escenarios de gasto social	37
Anexo 2: Tipos de programas sociales y presupuesto	38

PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Carlos Eduardo Aramburú y María Ana Rodríguez, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo CIES

Xavier Gordillo
Director Adjunto CIES

ABSTRACT

El objetivo de este documento es presentar recomendaciones de política en el ámbito de los programas sociales de lucha contra la pobreza, con la finalidad de lograr que estos contribuyan a cumplir las metas en materia social que el Perú se ha trazado con miras al 2015.

En primer lugar, se realiza un diagnóstico de la pobreza y la desigualdad para el período 2004-2009, en el que se demuestra que la pobreza disminuye pero la desigualdad cambia de manera poco significativa. En segundo lugar, se plantea que la política social debería clasificarse por el tipo de intervención y las características de la población que busca atenderse, diferenciando, por tanto, programas protectores, promotores y habilitadores. Se ofrece una tipología y análisis por contenido estratégico de cada tipo de programa. A continuación, se presentan dos escenarios referidos a la distribución del gasto social por tipo de programa, tomando como año base el 2010 con proyecciones al 2015. Se propone que una distribución del gasto social con énfasis en la inversión de capital humano contribuye a un crecimiento económico más sostenible y equitativo. Asimismo, se establecen metas de reducción de la pobreza y metas basadas en los “Programas Presupuestales Estratégicos”, referidos a servicios públicos básicos que el Estado debe ofrecer. Finalmente, se identifican los obstáculos y retos, así como las respectivas recomendaciones para que la política social incremente y mejore la calidad del gasto social. Se identifica que el requisito central es la voluntad política a todo nivel y el compromiso por la equidad como base de las políticas de Estado.

Las recomendaciones presentadas en el documento son el producto de una revisión bibliográfica y de conversaciones con funcionarios del MEF y de la GTZ.

■ Diagnóstico

Entre los años 2004 y 2009, la pobreza a nivel nacional se ha reducido en 28,2 puntos porcentuales; sin embargo, para el mismo período, la desigualdad en la distribución del ingreso cambió mínimamente, de 0,49 a 0,48, según el coeficiente de Gini. Mejorar la distribución del ingreso supone políticas tributarias y de crecimiento “pro pobres” y mayores esfuerzos para mejorar el acceso de los hogares de menores ingresos a los bienes y servicios públicos. Disminuir la desigualdad es primordial para contribuir a una sociedad más cohesionada.

El crecimiento económico no ha tenido el mismo efecto positivo sobre todos los pobres entre el 2004 y el 2009, y es indispensable priorizar la atención de las poblaciones rurales de sierra y selva, pues son estas las que menos se han beneficiado del mismo. **La pobreza monetaria de la población rural de la sierra y selva es cercana a 60% en el 2009, mientras que en Lima esta llega tan solo a 14,1%.** En la costa y en ámbitos urbanos, en todas las regiones, se encuentra entre 20% y 30%, aproximadamente. Ello revela que la pobreza monetaria es menor en las regiones más conectadas al mercado.

Los programas focalizados de lucha contra la pobreza extrema deben concentrarse en las zonas rurales de sierra y selva. **La pobreza extrema presenta mayores diferencias regionales que la pobreza: es casi 140 veces mayor entre la población rural que en Lima;** y 13 veces más alta en la sierra y 9 veces mayor en la selva, que en la costa. Es decir, la indigencia afecta casi exclusivamente a la población rural de la sierra y la selva. Pese a ello, entre el 2004 y el 2009, el descenso en la pobreza extrema ha sido proporcionalmente mayor para la población de estas regiones.

■ Propuestas de políticas

Gasto social focalizado y asignación del gasto

En relación con la inversión social y la distribución de la misma, se recomienda un escenario que combine el objetivo de **incrementar la inversión social focalizada en 4 puntos porcentuales, de 1,7% a 5,7% del PBI (el gasto social global es de 8,7%) al 2015 y se redistribuya esta de los programas sociales (PP.SS.) del Eje 3 (protectores) hacia los PP.SS. de los ejes 2 (promotores) y 1 (habilitadores)**, que no solo responden al ciclo esperado de expansión económica sino que tienen mayor impacto y sostenibilidad.

El grueso del gasto social, 59%, se dedica actualmente al Eje 3, PP.SS. protectores (protección de las capacidades humanas, en especial en las personas y momentos del ciclo de vida más vulnerables), que, por su naturaleza, deben ser **anticíclicos**, es decir, ampliarse en períodos de recesión económica pues en ellos aumenta la vulnerabilidad. Solo **17% del gasto social se destina al Eje 1, PP.SS. habilitadores** que deberían expandirse en períodos de crecimiento económico (**procíclicos**) como el actual y dirigirse a los jóvenes, tanto hombres como mujeres, y especialmente a los y las jóvenes rurales, para aprovechar el bono demográfico y las oportunidades de empleo y de negocios que implica una economía en crecimiento. Aproximadamente **24% del gasto social se destina al Eje 2, PP.SS. promotores** (por ejemplo, ampliación de infraestructura) que deben asimismo crecer en períodos de expansión económica (**procíclicos**).

Los supuestos para el escenario recomendado son: el PBI crece sostenidamente al 6% anual en el período 2011-2015 y la presión tributaria se mantiene en alrededor del 15% del PBI. **Con un crecimiento de 6%**

anual y un aumento del gasto social focalizado de 1,7% a 5,7%, la inversión social crece de 7.045 millones a 32.053 millones de nuevos soles, es decir, casi se quintuplica y ofrece mayores recursos para disminuir las brechas de pobreza entre sectores urbanos y rurales.

Metas de pobreza

Con respecto a las metas de pobreza, se ha estimado la posible evolución de la misma, bajo dos supuestos: el crecimiento del PBI se mantiene a un promedio de 6% anual en el período 2011-2015. La elasticidad pobreza-crecimiento es de -2 a nivel nacional; -2,5 para la pobreza urbana y menor; y -1,1 para la rural (PCM 2010: 61).

Bajo los mencionados supuestos, **la pobreza total debería reducirse de casi 35% en el 2009 a menos de 17% en el 2015, como resultado del impacto que tiene el crecimiento de la economía sobre la reducción de la pobreza (medido como elasticidad pobreza-crecimiento)**. La pobreza urbana podría reducirse a menos de la mitad (21% a 8%); sin embargo, la pobreza rural caería solo un tercio y estaría alrededor de 40% al final del período del nuevo gobierno. **La brecha entre la pobreza urbana y la rural se habría incrementado de 3 a 5 veces. Este resultado indica claramente que el reto de disminuir la pobreza tiene rostro rural y que la meta no debería formularse solo a nivel del promedio sino de la disminución de esta brecha:** por ejemplo, que la brecha de pobreza rural/urbana se mantenga en 1 a 3. Ello supone reducir la pobreza rural a 24% para el 2015, lo que parece poco factible si ello se deja solo al efecto del crecimiento económico, debido a la baja elasticidad crecimiento-pobreza en este sector. Priorizar el desarrollo rural andino y amazónico requiere descentralizar la inversión privada y proveer los servicios sociales y productivos básicos, reorientando la inversión pública hacia estas regiones.

Metas sociales

Es indispensable promover la inversión tanto pública como privada en el medio rural, y en especial en la

sierra y selva, ya que el crecimiento económico centralizado no solucionará el problema. Desde el punto de vista de la equidad, la prioridad debería ser dotar de servicios públicos básicos a las poblaciones con mayores carencias de estas regiones. En este sentido, se formulan algunas metas basadas en los "Programas Presupuestales Estratégicos" referidos a servicios públicos básicos que el Estado debe ofrecer. Se ha considerado como año base el 2011, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para el 2015, se propone: (a) reducir la **desnutrición crónica en menores de 5 años de 16% a 10%**; (b) reducir la **mortalidad materna de 120/100.000 n.v. a 78/100.000 n.v.**; (c) reducir la **mortalidad infantil de 20/1.000 n.v. a 16/1.000 n.v.**; (d) incrementar el porcentaje de menores con **aprobación en matemáticas y comprensión de lectura**, de 30% y 35%, respectivamente, a 50% y 60%, respectivamente; (e) incrementar la cobertura de la **población documentada (DNI) de 72% a 90%**; (f) ampliar la cobertura de **agua potable y disposición de excretas de 69,7% (agua) y 84,6% (desagüe), a 82% (agua) y 90% (desagüe)**; (g) dotar de **energía eléctrica** a centros poblados (SEIN) y a sistemas aislados mayores (SAM), de 74% a nivel nacional y 30% de viviendas rurales, a 83% a nivel nacional y 60% de viviendas rurales; (h) ampliar la cobertura de la **telefonía pública y el acceso a Internet rural a 30% de hogares rurales**, para que estos cuenten con algún servicio de comunicación (telefonía rural e Internet).

Cambios en la gestión de la política social

- **Reestructuración de la gestión de la política social y de los programas sociales:** se propone una estructura político-administrativa compuesta por tres niveles: Instancia Política de la Lucha contra la Pobreza, presidido por el Presidente de la República e integrado por el Primer Ministro, el/la ministro/a del Mimdes y el titular del MEF; un segundo nivel sería el del CIAS, presidido por el/la titular de la PCM, que sería el ente rector de la política social; y un tercer nivel ejecutivo encabezado por el/la secretario/a técnico/a del CIAS.
- **Establecer objetivos y metas comunes:** la Instancia Política de la Lucha contra la Pobreza deberá establecer, en los primeros cien días del nuevo

gobierno, los objetivos y metas centrales de la política social. Estas metas deben adaptarse a la realidad de cada región, con la activa participación de los gobiernos regionales.

- **Operativizar la Gerencia Social Intergubernamental:** esto se refiere a la necesidad de una mayor integración vertical de la política social y los programas sociales entre los niveles central, regional y local. Por ello, se propone la integración de los presidentes regionales a nivel de la CIAS y de los gerentes regionales de Desarrollo Social a nivel de la ST-CIAS. La participación de los GR incluye la adaptación y priorización de las metas a su propia realidad social, la asignación presupuestal correspondiente, y la coordinación y el monitoreo de los avances de los programas en sus regiones. Los GL asumen la coordinación de los PP.SS. en sus distritos, el manejo de la consulta participativa, y el monitoreo y vigilancia local de los mismos en sus ámbitos de gestión.
- **Participación y vigilancia ciudadanas:** la nueva política social debe basarse en alianzas con la

población organizada, especialmente los beneficiarios de los PP.SS., con las ONG de desarrollo y con la academia. Con los primeros, se busca la selección, organización y participación de los beneficiarios; con las segundas, el apoyo técnico, la innovación y la capacitación de capacitadores; y con la academia, las tareas técnicas de actualización de líneas de base, aplicación de criterios y desarrollo de instrumentos de monitoreo, y la evaluación independiente de resultados para mejorar la vigilancia de la política social.

- **Monitoreo y evaluación:** se propone continuar con la implementación del Sistema Nacional de Monitoreo, Información y Evaluación (Sinameis), con la participación de la academia e instituciones especializadas, para asegurar su independencia, transparencia y objetividad. Se propone, asimismo, contar con un fondo concursable para tercerizar las actividades de asistencia técnica, capacitación y evaluación de resultados e impacto, manejado por un directorio integrado por el titular de la ST-CIAS y expertos independientes.

1. DIAGNÓSTICO

La reducción de la pobreza es el objetivo de desarrollo humano que cuenta con el mayor consenso entre los partidos políticos, los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, tanto en la práctica como en la literatura, se enfrentan diversas opciones de políticas y programas sobre cuál es la mejor manera de lograr este objetivo.

1.1 Debate conceptual

El debate conceptual sobre políticas sociales aborda hoy tres asuntos claves:

a) Igualdad vs. equidad: la equidad se refiere a la igualdad de oportunidades, esto quiere decir que cualquier individuo, independientemente de factores socioeconómicos y culturales, debe tener las mismas oportunidades para lograr una calidad de vida digna. La igualdad hace referencia a resultados similares, los que dependen no solo de las condiciones de equidad, sino de la agencia individual y de grupo. La equidad, por tanto, es el punto de partida, y la igualdad es el punto de llegada. **En este trabajo se opta por el enfoque de equidad**, lo que implica partir del principio de que el Estado tiene como función social central garantizar el acceso a bienes y servicios públicos (identidad, nutrición, salud, educación, saneamiento, luz, etc.) de calidad para todos, en especial para los sectores menos favorecidos que no puedan pagarlos de sus propios recursos. Los resultados (la igualdad) dependerán tanto de la cobertura y calidad de estos servicios públicos como también de los desempeños individuales, familiares y colectivos. **La perspectiva de equidad reconoce, por tanto, la autonomía y corresponsabilidad de los ciuda-**

danos/as en el logro de mejores condiciones de vida.

b) Universalidad vs. focalización: el segundo tema en debate tiene que ver con el carácter universal de los servicios públicos; bajo este principio, los servicios públicos deben satisfacer los derechos básicos de las personas. Ello contrasta con la propuesta de **focalizar** ciertos programas sociales en la población más pobre y vulnerable, es decir, “servicios para los pobres”, los que frecuentemente resultan en “pobres servicios”. Los servicios sociales básicos (salud y educación) deben mantener una perspectiva universal por estar basados en derechos básicos: la mejor calidad y la mayor cobertura para todos los que decidan usarlos. Por el contrario, los programas específicos dirigidos al combate de la pobreza (programas nutricionales, de transferencias condicionadas, empleo temporal, etc.) deben focalizarse solo en los más pobres evitando las filtraciones, en aras de maximizar los recursos limitados. La subcobertura es un problema para ambos tipos de programas, pero la filtración concierne mayoritariamente a los programas focalizados.

c) Protección vs. promoción: un tercer eje del debate se refiere al propósito y contenido de los programas sociales. Tradicionalmente, los programas sociales han sido exclusivamente protectores e incluso asistencialistas¹. Hoy se reconoce la importancia de promover, como parte central de la política “pro pobre”, capacidades laborales y productivas (programas habilitadores), y de apoyar oportunidades de ingreso y empleo para los más pobres (programas promotores). Esta nueva mirada se recoge en los tres ejes de la Estrategia Nacional Crecer², que se presenta más adelante.

1/ “Regalaban pescado pero no enseñaban a pescar”; habría que añadir “a procesar y vender pescado”.

2/ La Estrategia Nacional Crecer tiene como objetivo “articular cinco frentes simultáneos: dotar de identidad a los pobladores pobres para que puedan acceder a los programas sociales; atender integralmente la salud de los niños de 0 a 5 años y de las mujeres en edad fértil; brindar educación de hábitos nutricionales; alfabetizar a las mujeres mayores de 15 años; y dotar de servicios de infraestructura de saneamiento. Todo ello, con el propósito de crear condiciones para propiciar el desarrollo productivo y de capacidades de los ciudadanos en los 880 distritos más pobres”. Crecer. *Informe de gestión 2008*, p 7. <<http://www.crecer.gob.pe>>.

Planteados estos conceptos claves sobre la política social, es necesario definir las variables básicas utilizadas en este trabajo. Aunque la pobreza se refiere a la insuficiencia de medios para cubrir necesidades básicas, se puede medir de varias formas. Aquí, nos limitaremos a utilizar dos variables referidas a:

- Pobreza monetaria.
- Desigualdad en los ingresos.

Pobreza monetaria y desigualdad en los ingresos son dimensiones diferentes, aunque **complementarias**, de las condiciones de vida de los hogares y las personas. Estas dos dimensiones son complementarias porque aunque la pobreza monetaria puede disminuir, la desigualdad se puede mantener, poniendo así en peligro la paz social y la gobernabilidad. Es, por lo tanto, indispensable tomar en cuenta estos dos indicadores para tener una visión completa de la pobreza.

- El indicador más utilizado es el de **pobreza monetaria**, y se mide por el nivel de gasto de los hogares en relación con el costo de una **canasta básica de consumo de bienes y servicios básicos (CBC)** (INEI 2010: anexo 2). La **línea de pobreza (LP)** se define como el costo de esta CBC. Cuando el gasto del hogar no alcanza a cubrir el costo de la CBC, se considera que el hogar es **pobre**. Cuando el gasto del hogar no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos (CBA), que es una proporción de la CBC, se considera al hogar como **pobre extremo**.
- Por otro lado, el concepto de **desigualdad en los ingresos** se refiere a las diferencias o brechas entre los ingresos de los hogares más ricos con respecto de los ingresos de los más pobres. Una medida resumen de la desigualdad es el **coeficiente de Gini**. Cuanto mayor sea este coeficiente (que puede variar entre **0 = perfecta igualdad en la distribución del ingreso** y **1 = perfecta desigualdad en los ingresos**), mayor será la desigualdad en la distribución del ingreso para el ámbito geográfico y período considerados. La pobreza monetaria (el nivel del ingreso/gasto) y la desigualdad (la distribución del ingreso) miden

cosas distintas: **la pobreza puede disminuir y la desigualdad, mantenerse o disminuir menos**. Cuando el gasto de los hogares pobres es mayor al costo de la CBC, la pobreza disminuye. La desigualdad se mantiene cuando la **diferencia** entre los ingresos de los hogares más ricos y más pobres no varía significativamente. **Tal es el caso del Perú durante la última década: la pobreza disminuye pero la desigualdad se mantiene o disminuye poco, como se puede observar al comparar los cuadros 1 y 2, que miden pobreza y pobreza extrema, con el cuadro 3, que muestra la evolución de la desigualdad del ingreso en el último quinquenio.**

En esta sección, se analiza la evidencia sobre la evolución de la pobreza y la desigualdad en el ingreso en el Perú en la última década; más adelante, se presentan las opciones de política para el Programa de Lucha contra la Pobreza y se sugieren algunas medidas para mejorar su eficacia y eficiencia. Asimismo, se propone algunas metas sobre el nivel de pobreza, así como medidas para mejorar la equidad y disminuir la desigualdad.

1.2 Cambios en la pobreza

Los dos últimos gobiernos priorizaron la estabilidad macroeconómica y la inversión privada, lo que sin duda es indispensable para un crecimiento sostenido. Sin embargo, la política y la inversión social no han acompañado, con igual prioridad, a esta política económica. Por ello, los retos del próximo gobierno serán mantener la estabilidad macroeconómica, fomentar la inversión privada descentralizada, en especial aquella intensiva en empleo (comercio, agricultura, turismo), y, al mismo tiempo, priorizar la política social que, sin perder lo avanzado, permita una mayor cobertura, eficiencia y eficacia con base en los cambios que se sugieren más adelante.

Este divorcio entre la política económica y la social, explica los impactos diferenciales en la reducción de la pobreza presentados en el cuadro 1 para los años 2004 y 2009:

CUADRO 1

Pobreza monetaria según regiones

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009, variación %
Nacional	48,5	48,7	44,5	39,3	36,2	34,8	-28,2
Lima Metropolitana	30,9	32,6	24,2	18,5	17,7	14,1	-54,4
Urbano	37,1	36,8	31,2	25,7	23,5	21,1	-43,1
Rural	69,8	70,9	69,3	64,6	59,8	60,3	-13,6
Regiones							
Costa	35,1	34,2	28,7	22,6	21,3	19,1	-45,6
Costa urbana	37,1	32,2	29,9	25,1	23,4	21,4	-42,3
Costa rural	51,2	50,0	49,0	38,1	34,8	40,6	-20,7
Sierra	64,7	65,6	63,4	60,1	56,2	53,4	-17,5
Sierra urbana	44,8	44,4	40,2	36,3	33,5	31,3	-30,1
Sierra rural	75,8	77,3	76,5	73,3	68,8	65,6	-13,5
Selva	57,7	60,3	56,6	48,4	40,9	46,0	-20,3
Selva urbana	50,4	53,9	49,9	40,3	31,3	32,5	-35,5
Selva rural	63,8	65,6	62,3	55,3	49,1	57,4	-10,0

Variación: cálculo propio.

Variación porcentual = tasa 2004-tasa 2009 / tasa 2004 x 100.

Fuente INEI (2010).

Como se aprecia en el cuadro anterior, **la pobreza monetaria tuvo una variación a nivel nacional de 28,2% entre el 2004 y el 2009**. Este descenso recién ocurrió a partir del 2006. Nótese que la pobreza se estancó en el período 2008-2009 para la población rural y para la de la selva urbana, y aumentó significativamente en la costa rural y la selva rural, posiblemente debido a la crisis financiera global de esos años y a la mayor dependencia de la economía de estas regiones de exportaciones específicas.

Para todo el período, se observan algunos patrones consistentes: el descenso ha sido mayor en Lima, en la costa y en ámbitos urbanos en todas las regiones. Ello revela que la pobreza monetaria ha disminuido más en las regiones más conectadas al mercado y es todavía cercana a 60% para la población rural de la sierra y selva. Por tanto, **la evidencia hasta aquí presentada nos permite afirmar que el crecimiento económico no tiene el mismo efecto positivo sobre todos los pobres, y que es indispensable priorizar la atención de las poblaciones rurales de sierra y selva, pues son**

estas las que menos se han beneficiado del mismo. Habría que fortalecer estas zonas menos favorecidas con inversión pública productiva (carreteras, electrificación, conectividad) para que el impacto del mercado y de la inversión privada las alcance, promoviendo el empleo de calidad, y no “blindarlas” solo con políticas sociales.

Las diferencias por género en la incidencia de la pobreza constituyen un aspecto por tener en cuenta. La información reciente (INEI 2009) demuestra que la pobreza es mayor entre las mujeres de hogares unipersonales (232/100), las separadas (168/100), las cónyuges solas (141/100) y las solteras jefas de hogar (131/100). Todos estos son indicadores de la mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres en estas situaciones y reclaman que se priorice el apoyo a hogares pobres encabezados por mujeres solas.

En cuanto a los cambios en la pobreza extrema para el mismo período, el cuadro 2 presenta los resultados.

CUADRO 2

Pobreza monetaria extrema según regiones

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009, variación %
Nacional	17,1	17,4	16,1	13,7	12,6	11,5	-32,7
Lima Metropolitana	1,3	2,0	0,9	0,5	0,7	0,2	-84,6
Urbano	6,5	6,3	4,9	3,5	3,4	2,8	-56,9
Rural	36,8	37,9	37,1	32,9	29,7	27,8	-24,4
Regiones							
Costa	4,0	3,8	3,0	2,0	2,0	1,8	-55,0
Costa urbana	5,6	4,0	3,0	2,1	2,4	2,3	-58,9
Costa rural	13,8	13,4	14,4	10,5	7,9	9,2	-33,3
Sierra	33,2	34,1	33,4	29,3	27,3	23,8	-28,3
Sierra urbana	13,6	11,6	10,3	8,5	9,2	6,8	-50,0
Sierra rural	44,0	46,6	46,5	40,8	37,4	33,2	-24,6
Selva	25,0	25,5	21,6	17,8	14,5	16,9	-32,4
Selva urbana	18,7	22,5	18,1	11,0	7,2	8,8	-52,9
Selva rural	30,4	28,0	24,6	23,4	20,7	23,8	-21,7

Variación: cálculo propio.
Fuente: INEI (2010).

La pobreza extrema presenta mayores diferencias regionales que la pobreza: es casi 140 veces mayor entre la población rural que en Lima, y 13 veces más alta en la sierra y 9 veces mayor en la selva, que en la costa. Es decir, **la indigencia afecta casi exclusivamente a la población rural de la sierra y la selva.** Pese a ello, el descenso en la pobreza extrema ha sido proporcionalmente mayor para la población de estas regiones. **La implicancia de política es clara: los programas focalizados de lucha contra la pobreza extrema deben concentrarse principalmente en las zonas rurales de sierra y selva. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el número absoluto de pobres es mayor en zonas urbanas, en los llamados “bolsones de pobreza”, para los que se debe desarrollar programas habilitadores y de oportunidades económicas, como se menciona más adelante.**

1.3 Cambios en la desigualdad

Cabe luego preguntarse si estos descensos en la pobreza y la pobreza extrema han mejorado la des-

igualdad en la distribución del ingreso. El cuadro 3 presenta los coeficientes de Gini para ese período y para las mismas regiones.

De la información contenida en el cuadro 3, se puede concluir que **la desigualdad en la distribución del ingreso cambió muy poco en el período analizado.** Se aprecia ligeros descensos a nivel nacional (de 0,49 a 0,48); para la población urbana (0,45 a 0,43) y para la costa (urbana de 0,40 a 0,39 y rural de 0,39 a 0,37). En contraste, se observa un retroceso en el Gini de la población de la selva urbana (0,40 a 0,43) y de la selva rural (0,37 a 0,41) y un estancamiento en la sierra. Se puede concluir, por tanto, **que los descensos en los niveles de pobreza monetaria no han estado acompañados de una mejora en la distribución del ingreso de los hogares.** Como se argumenta más adelante, mejorar la distribución del ingreso supone políticas tributarias y de crecimiento “pro pobres” y mayores esfuerzos para mejorar el acceso de los hogares de menores ingresos a los bienes y servicios públicos.

CUADRO 3

Desigualdad por regiones (coeficientes de Gini)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nacional	0,49	0,51	0,50	0,51	0,48	0,48
Urbano	0,45	0,47	0,45	0,46	0,43	0,43
Rural	0,40	0,41	0,41	0,43	0,43	0,41
Dominios						
Lima Metropolitana	0,44	0,50	0,46	0,45	0,43	0,44
Resto urbano	0,42	0,43	0,42	0,44	0,42	0,41
Rural	0,40	0,41	0,41	0,43	0,43	0,41
Regiones						
Costa urbana	0,40	0,40	0,39	0,42	0,38	0,39
Costa rural	0,39	0,36	0,37	0,39	0,38	0,37
Sierra urbana	0,44	0,46	0,44	0,45	0,46	0,43
Sierra rural	0,39	0,42	0,40	0,42	0,41	0,40
Selva urbana	0,40	0,41	0,43	0,45	0,42	0,43
Selva rural	0,37	0,37	0,40	0,42	0,42	0,41

Fuente: INEI (2010).

2. OPCIONES DE POLÍTICA

2.1 Los ejes de la política de lucha contra la pobreza

Los programas sociales (PP.SS.) pueden clasificarse por el tipo de intervención y las características de la población que busca atenderse. Esta clasificación se recoge en el Plan de Reforma de Programas Sociales³ y en el Marco social Multianual 2009-2011⁴. Como se señala en el marco de la reforma: “Para lograr el propósito de la intervención social articulada, un primer elemento es la necesaria reorganización de los programas según los objetivos del Plan Nacional para la Superación de

la Pobreza (PNSP) (D.S. 064-2004), el cual contempla tres ejes de intervención⁵, que son”:

■ Eje 1: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales⁶

El primer eje de la **política social** se refiere al desarrollo de las capacidades de las personas en un enfoque de derechos fundamentales. El objetivo es “asegurar el capital humano y social de los grupos sociales en

3/ D.S. 0029-2007-PCM.

4/ Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. *Marco Social Multianual 2009-2011*. Lima: PCM, 2008.

5/ Los ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (D.S. 064-2004-PCM), y sobre los que se apoya la reforma de los PP.SS.

6/ De acuerdo al Plan Nacional para la Superación de la Pobrezas (D.S. 064-2004-PCM), el objetivo es asegurar el capital humano y social de los grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social.

situación de riesgo y vulnerabilidad”⁷. El desarrollo de capacidades para aprovechar las oportunidades del entorno económico, social y cultural se logra mediante programas **habilitadores**. **Habitualmente estos programas incluyen los de educación laboral y extensión técnica**. Se estima que **17% del gasto social** se destinaba a este tipo de programas en el 2009 (anexo 2). Es importante señalar que el consenso entre los especialistas es que estos programas deberían expandirse en períodos de crecimiento económico (procíclicos) y dirigirse a los jóvenes, tanto hombres como mujeres, y especialmente a los y las jóvenes rurales, para aprovechar el bono demográfico⁸, la expansión del empleo y las oportunidades de negocio que presenta una economía en crecimiento.

■ Eje 2: Promoción de oportunidades y capacidades económicas⁹

El segundo eje es el de promoción de oportunidades y capacidades económicas de los pobres. Su objetivo, de acuerdo al PNSP, es “incrementar los activos tangibles e intangibles familiares y comunitarios y mejorar los ingresos y el empleo permanente”. Se trata de programas **promotores del empleo (como Construyendo Perú) y de ampliación y mejora de la infraestructura (Foncodes y Provías), así como los referidos a la formalización de la propiedad (Cofopri)**. En el 2009, aproximadamente **24% del gasto social** se destinaba a estos programas (anexo 2). Estos programas deben

asimismo crecer en períodos de expansión económica (procíclicos), para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento económico.

■ Eje 3: Establecimiento de una red de protección social¹⁰

El tercer eje se refiere a la protección de las capacidades humanas, especialmente de las personas y en momentos del ciclo de vida más vulnerables (menores de 5 años, gestantes, madres adolescentes, personas de la tercera edad y discapacitados), frente a riesgos de diferente origen natural o humano. Estos programas **protectores**, por su naturaleza, deben ser anticíclicos, es decir, ampliarse en períodos de recesión económica, pues en ellos aumenta la vulnerabilidad. Ejemplos de estos programas son los referidos a la salud (SIS) y la nutrición (Pronaa-PIN y Juntos) y al cuidado infantil (Wawa Wasi), así como también los referidos al saneamiento (Agua para Todos) y mejora de la habitabilidad y la vivienda (Programa de Mejoramiento de Barrios y Pueblos – PIMBP). Tradicionalmente, el **gusto social** se ha destinado a programas protectores; **más de 59%** en el 2009 (anexo 2).

Como se ha señalado, los distintos tipos de PP.SS. incluidos en la E.N. Crecer tienen objetivos, poblaciones y características diferentes. El cuadro 4 resume los objetivos y características de estos programas.

7/ Plan Nacional de Superación de la Pobreza, D.S. 064-2004-PCM.

8/ Es indispensable tomar en cuenta en este contexto la importancia del **bono demográfico**. “Según este concepto, la fuerza laboral crece más rápido que la población dependiente (niños y mayores) y libera más recursos para invertir en el desarrollo económico y el bienestar de las familias. La disminución de la proporción de niños, niñas y adolescentes en el Perú ha alcanzado alrededor del 40% en los últimos treinta años. Esto se debe fundamentalmente a la elección que han hecho las personas, familias y parejas, de tener menos hijos, con la consecuente caída de la fecundidad. Ello constituye, además, uno de los factores que han dado lugar al bono demográfico, el cual tiene el potencial de ofrecer oportunidades para incrementar los ingresos per cápita, el consumo y el ahorro familiar. **Aprovechar esta oportunidad dependerá de la cantidad y calidad del empleo disponible para las nuevas generaciones que ingresen en la edad laboral, de un especial cuidado en la salud de los jóvenes y en la promoción del ahorro, entre otros factores**. Con esta finalidad, es necesario invertir en mejorar las competencias de los adolescentes y jóvenes de hoy, promover la salud sexual y reproductiva, así como mejorar la oferta y las condiciones de empleo” (UNFPA 2010).

9/ De acuerdo al Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, incrementar sus activos (tangibles e intangibles) familiares y comunitarios y mejorar los ingresos y el empleo permanente.

10/ De acuerdo al Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, una red de protección social que opere frente a riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales o producidos por el hombre, y que afectan principalmente a los individuos, familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad.

CUADRO 4

Tipos de programas sociales

Dimensión	Protectores (Eje 3)	Habilitadores (Eje 1)	Promotores (Eje 2)
1. Objetivo	Reducir vulnerabilidad, proteger capacidades.	Reforzar capacidades y habilidades.	Acceso a oportunidades económicas.
2. Población meta	Grupos vulnerables (pobres extremos: menores, tercera edad, madres gestantes, personas con discapacidad).	Personas/grupos en capacidad de aprovechar oportunidades (pobres no extremos: jóvenes, adultos).	Personas en edad laboral, campesinos, artesanos, mypes.
3. Relación con ciclo económico	Anticíclicos	Procíclicos	Procíclicos
4. Impacto en ingresos	Bajo; reducción de costos.	Medio; empleabilidad y oportunidades de ingreso.	Alto; mejora productividad y baja costos.
5. Criterios de selección	Endógenos (fijados por el programa).	Exógenos; autoselección (depende del participante).	Exógenos; depende de tipo de obra.
6. Tipo de focalización	Grupos en riesgo, geográfica, emergencias (desastres naturales).	Individual (autoselección).	Mixta (programa y autoselección).
7. Tipo de participación	Comunal, grupal	Individual	Comunal, distrital
8. Cofinanciamiento	Poco factible	Deseable	Factible

Fuente: elaborado por el autor para el Marco Social Multianual 2009-2011.

Cabe notar que algunos programas sociales combinan acciones de estos tres tipos, lo que es deseable, como precisamos más adelante.

2.2 La gestión de los programas sociales (PP.SS.)

Pese a los avances logrados en la reducción y fusión de 82 a 26 PP.SS., en la formulación de marcos lógicos para 19 de estos programas, en completar el Sistema de Focalización de Hogares urbanos (Sisfoh) y en la reciente implementación del Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación e Información Social (Sinameis)¹¹, aún quedan retos por superar en la gestión de los PP.SS. El primero y principal es el de la **articulación** tanto horizontal (entre los diferentes PP.SS.) como

vertical (entre los diferentes niveles de gobierno). La articulación horizontal, como se sugiere más adelante, requiere contar con metas comunes y estrategias de intervención complementarias, para generar sinergias (por ejemplo, entre los programas de salud, saneamiento, vivienda adecuada y educación de la madre para disminuir la desnutrición infantil). La articulación vertical supone definir responsabilidades y asegurar competencias en cada nivel de gobierno, especialmente a nivel de los GL, teniendo en cuenta que es en el ámbito municipal donde opera la relación entre los PP.SS. y sus beneficiarios.

Otros problemas recurrentes en los PP.SS. son los de **subcobertura** (el programa no llega a quienes lo necesitan) y **filtración** (el programa llega a quienes no lo necesitan). Un trabajo reciente (Vásquez

11/ El Sinameis (Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación e Información Social) cuenta con un comité técnico coordinado por la ST-CIAS: los miembros son el MEF (evaluación), la Contraloría (busca hacer recomendaciones al tema de gestión), el Mimes (como ente ejecutor) y el INEI (brinda asesoría técnica para el SIAS). El comité técnico fue instalado el 17 de diciembre de 2010. El Sinameis consta de tres componentes 1. Monitoreo, 2. Evaluación y 3. Sistema de Información Social:

1. El Sistema Nacional de Monitoreo estará a cargo de los gobiernos regionales y locales, que reportarán a la ST-CIAS a partir de junio del 2011 con reportes trimestrales de desempeño. La ST-CIAS coordina el monitoreo.

2010) estima la subcobertura en más de 7 millones de personas y en casi 6 millones la filtración. Para superar estos dos problemas, se requiere, de un lado, incrementar el gasto social, como se propone en los escenarios presentados líneas abajo, para reducir la subcobertura, y, de otro, mejorar la focalización del gasto para reducir la filtración. Para esto último, entre las propuestas debatidas en la literatura (Vásquez 2010) están: la mejora de los sistemas de focalización individual y familiar con participación de la comunidad y las autoridades locales (como en el caso de Juntos), tercerizar las funciones de monitoreo y vigilancia en instituciones especializadas, aplicar la gestión por resultados para la asignación presupuestal a los

municipios, pasar a un esquema de transferencia de dinero en vez de proveer bienes y servicios directos a los programas más consolidados, y promover un mejor balance entre derechos y obligaciones de los beneficiarios mediante esquemas de transferencias condicionadas.

Finalmente, un trabajo pendiente es **establecer criterios de graduación** y transferencia de programas del Eje 3 (protectores) a los del Eje 1 (habilitadores) y el Eje 2 (promotores de oportunidades económicas), en función del ciclo de vida individual y familiar y de la superación de las condiciones iniciales de vulnerabilidad.

3. COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

A continuación, se presentan dos escenarios referidos a la distribución del gasto social por tipo de programa, tomando como año base el 2010. Se propone dos escenarios: el primero manteniendo el nivel actual del gasto social focalizado (1,7% del PBI) y el segundo con un incremento del gasto social focalizado al 5,7% del PBI para acercarnos al promedio latinoamericano. El segundo escenario propone además un cambio en la distribución del gasto social por tipo de PP.SS., que pone énfasis en la inversión de capital humano pues, como se ha señalado, ello contribuiría a un crecimiento económico más sostenible y equitativo. Los supuestos para estas proyecciones son:

a) El PBI crece sostenidamente a un promedio de 6%¹² anual en el período 2011-2015.

b) La presión tributaria se mantiene en alrededor de 15% del PBI¹³.

Bajo estos supuestos, se trabaja dos escenarios con dos variantes cada uno. Aquí, se presenta dos escenarios: 1A (modelo inercial; más de lo mismo) y 2B (modelo recomendado, que supone aumento del gasto social y reasignación por tipo de programa), y las variantes para cada escenario (1B y 2A) se encuentran en el anexo 1:

- **Escenario 1: El gasto social focalizado se mantiene en 1,7% del PBI (8,7% es el gasto social global) y crece en forma inercial en la misma proporción que el PBI (6% anual).**

“En el componente de Monitoreo se reportan los avances de los indicadores de resultado y producto de los marcos lógicos de los programas sociales, coordinando con las otras instituciones claves en materia social (MEF, INEI, CGR, Mimdes). Para ello, la ST-CIAS ha desarrollado tres insumos principales: Marcos Lógicos de 19 programas sociales, los Diagnósticos de los Sistemas y/o Herramientas de Monitoreo y Evaluación de 15 Programas Sociales y un programa de capacitación en monitoreo y evaluación” (PCM, ST-CIAS 2010).

2. La Evaluación está a cargo del MEF, la calidad de la evaluación dependerá de la información proporcionada por el monitoreo.
3. El Sistema de Información Social (SIAS) busca integrar la información de la Enaho, Endes y el Censo para contar con información a nivel de beneficiario. Este sistema está por ser implementado entre enero y junio del 2011 y es coordinado por la ST-CIAS.

12/ Según cálculos del Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013.

13/ Según cálculos del Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013.

Variante 1A: No se altera la distribución por tipo de programa (más de lo mismo).

- **Escenario 2:** El gasto social focalizado crece gradualmente hasta alcanzar 5,7% del PBI en el 2015 (aún por debajo de la media regional), y crece además por el crecimiento del PBI (6% anual).

Variante 2B: Se altera la distribución del gasto social observado en el 2009, para pasar de 59% a 35% para los programas protectores (Eje 3); de 24% a 35% para los promotores (Eje 2); y de 17% a 30% para los habilitadores (Eje 1).

Los resultados se presentan en los cuadros 5 y 6.

Como se aprecia en el cuadro anterior, en el Escenario 1A (el más pasivo de los cuatro), la inversión social total

crece en 2.383 millones de soles al 2015 y más de la mitad de este crecimiento se destina a programas del Eje 3 (Protectores): 4.171 millones de soles. **Esta alternativa nos parece desaconsejable de mantenerse el crecimiento de la economía en 6%, pues se estaría desaprovechando la inversión en capital humano, principalmente para los jóvenes, y en apoyar las iniciativas económicas de los más pobres, en especial de campesinos, pequeños agricultores y mypes.**

El Escenario 2 supone el incremento de la inversión social focalizada en la lucha contra la pobreza, de 1,7% en el 2010 a 5,7% del PBI, en forma gradual, lo que facilitaría el cumplimiento a las Metas del Milenio. En ambas versiones, **la inversión social focalizada crece de 7.045 millones a 32.053 millones de soles, es decir, casi se quintuplica (pero aún sin alcanzar el promedio regional)¹⁴.** La segunda variante (2B) modifica tanto el nivel de la inversión social como la

CUADRO 5

Gasto social: escenario 1A (*) (millones de soles)

Escenario 1A

Tipo de PP.SS.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
Eje 1 (Habilitadores)	1.197	1.270	1.346	1.426	1.512	1.603	17
Eje 2 (Promotores)	1.676	1.792	1.900	2.014	2.135	2.263	24
Eje 3 (Protectores)	4.171	4.406	4.670	4.951	5.248	5.563	59
Total	7.045	7.468	7.916	8.391	8.894	9.428	100

(*) No se altera ni el nivel (1,7% del PBI) ni la composición del gasto social.

Fuente: elaboración del autor usando como año base MSM 2010-2012-PCM. Lima, julio del 2010.

CUADRO 6

Gasto social: escenario 2B (*) (millones de soles)

Escenario 2B

Tipo de PP.SS.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
Eje 1 (Habilitadores)	1.197	2.183	3.459	5.089	7.122	9.616	30
Eje 2 (Promotores)	1.676	2.918	4.425	6.279	8.526	11.219	35
Eje 3 (Protectores)	4.171	6.036	7.697	9.151	10.345	11.219	35
Total	7.045	11.136	15.581	20.519	25.993	32.053	100

(*) Se aumenta el gasto social a 5,7% del PBI y se altera su distribución por tipo de programa.

Fuente: elaboración del autor usando como año base MSM 2010-2012-PCM. Lima, julio del 2010.

14/ La Cepal estimaba, para el 2007, en cerca de 13% del PBI el gasto social promedio total en la región. Como este ha seguido creciendo, se estima en más de 17% del PBI para el 2009 (Cepal 2010).

distribución por tipo de programa. Cabe notar que, aun así, el monto total del Eje 3 no disminuye. Este sería el escenario recomendado, pues combina el objetivo de incrementar la inversión social focalizada en 4 puntos porcentuales del PBI al

2015 y reasigna estos recursos hacia los Ejes 1 y 2 (PP.SS. Habilitadores y Promotores), que no solo responden al ciclo esperado de expansión económica sino que tienen mayor impacto y sostenibilidad.

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS

El resultado de la política social es la reducción sostenida de la pobreza. La estrategia para lograrlo es doble: (a) fomentar el crecimiento económico, que depende fundamentalmente de la inversión privada, para crear las oportunidades de empleo e ingresos; y, complementariamente, (b) ampliar el acceso y la calidad de bienes y servicios públicos, que dependen esencialmente de la inversión del Estado, para proteger y desarrollar las capacidades humanas que permitan aprovechar las oportunidades del crecimiento económico. Esta estrategia requiere de una articulación explícita entre la política económica y la social.

Establecer metas para la política social y monitorear su cumplimiento es una tarea compleja pero indispensable; permite estimar avances, identificar qué funciona mejor y dar cuenta a la ciudadanía de los resultados de las políticas y de la inversión pública. Este último

aspecto es clave para mejorar la cohesión social, ya que la transparencia en el gasto social compromete al ciudadano con dichos objetivos y le permite conocer en qué se gastan sus impuestos.

Con respecto a las metas de pobreza, hemos estimado en el cuadro 7 la posible evolución de la misma, bajo dos supuestos:

- El crecimiento del PBI se mantiene a un promedio del 6% anual en el período 2011-2015.
- La elasticidad pobreza-crecimiento es de -2 a nivel nacional; -2,5 para la pobreza urbana y menor; y -1,1 para la rural (PCM 2010: 61).

Bajo estos dos supuestos, la pobreza total debería reducirse de casi 35% en el 2009 a menos de 17% en el 2015, como resultado del impacto que tiene

CUADRO 7

Metas de reducción de la pobreza (%)

Pobreza ¹⁵	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	34,8	30,6	26,9	23,7	20,9	18,4	16,2
Urbana	21,1	18,0	15,3	13,0	11,1	9,4	8,0
Rural	60,3	56,3	52,6	49,1	45,9	42,9	40,0

Fuente: elaboración del autor. Año base datos de INEI (2010). La meta para el 2011 era del 30% a nivel nacional, 20% para la población urbana y 45% para la rural.

15/ Se ha usado el siguiente procedimiento: [Tasa crecimiento x elasticidad = % reducción (6 x -2 = -12); TPn x % reducción = TPn + 1 (34,8 x 0,12 = 4,2 pp; 34,8 - 4,2 = 30,6)]. Se repite el ejercicio para cada año sucesivo.

CUADRO 8

Propuesta de metas sociales al 2015

Programa estratégico	Objetivo	Resultado 2011 ¹⁶	Meta 2015
Articulado Nutricional	Reducir % de menores de 5 años con desnutrición crónica	16%	10%
Salud Materno-Infantil	Reducir mortalidad materna Reducir mortalidad infantil	120/100.000 n.v. 20/1.000 n.v. ¹⁷	78/100.000 n.v. 16/1.000 n.v.
Educación: Mejora de competencias	Incrementar % de menores con aprobación en matemáticas y comprensión de lectura	30% y 35%, respectivamente	50% y 60%, respectivamente
Identidad: Población con DNI	Incrementar la cobertura de la población documentada (DNI)	72%	90%
Saneamiento: Viviendas con agua y desagüe	Ampliar la cobertura de agua potable y disposición de excretas	69,7% (agua) y 84,6% (desagüe) ¹⁸	82% (agua) y 90% (desagüe)
Electrificación Rural	Dotar de energía eléctrica a centros poblados (SEIN) y a sistemas aislados mayores (SAM)	74% a nivel nacional ¹⁹ 30% viviendas rurales	83% a nivel nacional 60 % de viviendas rurales
Comunicaciones: Telefonía Rural	Ampliar la cobertura de la telefonía pública y el acceso a Internet rural	4.106 CP con telefonía pública 3.725 CP con Internet ²⁰ (90% hogares rurales carecen de servicios de comunicación) ²¹	30% de hogares rurales cuenta con algún servicio de comunicación (telefonía rural e Internet)

Fuente: elaborado por el autor sobre la base de los cuadros 9 y 10 del Marco Social Multianual 2010-2012 y diversas fuentes. La meta se ha fijado aplicando al resultado al 2011 la mejora porcentual observada para el quinquenio anterior.

el crecimiento de la economía sobre la reducción de la pobreza (medido como elasticidad pobreza-crecimiento). La pobreza urbana podría reducirse a menos de la mitad (21% a 8%); sin embargo, la pobreza rural caería solo un tercio y estaría alrededor de 40% al final del período del nuevo gobierno. **La brecha entre la pobreza urbana y la rural se habría incrementado**

de 3 a 5 veces. Este resultado indica claramente que el reto de disminuir la pobreza tiene rostro rural y que la meta no debería formularse solo a nivel del promedio sino de la disminución de esta brecha: por ejemplo, que la brecha pobreza rural/urbana se mantenga en 1 a 3. Ello supone reducir la pobreza rural a 24% para el 2015, lo que parece poco factible si ello se

16/ Los resultados al 2011 son tomados del Marco Social Multianual 2010-2012 (PCM 2010: 46).

17/ TMI al 2009: Endes 2009, p. 152, INEI, Lima, mayo del 2010.

18/ PNUD (2010: 90). La meta era de 90% de hogares con A y D al 2011, según Crecer.

19/ La meta era 90% de hogares a nivel nacional con electricidad. El dato es del Censo 2007.

20/ PCM-GTZ (2010: 56).

21/ INEI (2008: 225).

deja solo al efecto del crecimiento económico, debido a la baja elasticidad crecimiento-pobreza en este sector.

Por ello, es indispensable promover la inversión tanto pública como privada en el medio rural, y en especial en la sierra y selva. Desde el punto de vista de la equidad, la prioridad debería ser dotar de servicios públicos básicos a las poblaciones con mayores carencias en estas regiones. Ello parte del enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas. El acceso a estos bienes y servicios básicos es indispensable para acceder a las oportunidades del entorno social de la persona, pues le permite proteger y desarrollar sus capacidades intelectuales y productivas. En este sentido, se formulan las siguientes metas basadas en los "Programas Presupuestales Estratégicos" (PCM 2010: 45), referidos a servicios públicos básicos que el Estado debe ofrecer. Se ha considerado como año base el 2011, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para cada indicador, se indica la fuente en caso de no ser distinto el año de base. Las metas se han fijado, asimismo, con base en tres criterios: el compromiso de los ODM, las metas establecidas en los presupuestos por resultados y, en caso no estuvieran disponibles estas, un incremento similar al observado en los tres años anteriores.

Aunque las metas anteriores se refieren a promedios nacionales, **es central que la estrategia de lucha con-**

tra la pobreza priorice la reducción de brechas. Así, tenemos que en acceso al DNI la población de Amazonas y Loreto tiene un déficit de entre 9% y 10%, especialmente entre las mujeres rurales, frente a Moquegua y Lima con déficits menores a 2% (brecha = 5 a 1). En cuanto a salud, la mortalidad infantil es de 30/1.000 para los quintiles de menores ingresos (4 y 5) *versus* 5/1.000 para los Q4 y 5 (brecha de 1 a 6). En el caso de acceso a la educación secundaria, en las provincias de la selva y algunas de la sierra, entre 55% y 65% de los menores de 12 a 16 años no asisten a la secundaria, frente a 15%-12% en provincias costeñas (brecha de 1 a 4,6). En cuanto al acceso a saneamiento, 87% de las viviendas en provincias de la selva frente a 20% de las costeñas, **no** tienen acceso a agua y desagüe (brecha de 1 a 4,4). En cuanto a electrificación, los déficits son de 55% y 60% en Cajamarca y Huánuco, frente a 7% en Lima y Callao (brecha de 1 a 8,6). Cabe recordar, sin embargo, que por el peso demográfico de Lima, **en términos absolutos, los mayores déficits se encuentran en la capital**, en cuanto a personas sin DNI (unas 155.000 personas), inasistencia a la secundaria (108.000 jóvenes de 12 a 16 años), acceso a saneamiento (250.000 viviendas) y a electrificación (91.000 viviendas sin luz) (PNUD 2010).

Reducir estas brechas por lo menos a la mitad debe ser, por tanto, un objetivo clave de la política social, si se busca la equidad.

5. RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

El requisito central para una política social que promueva la equidad en el acceso a bienes y servicios que permitan aprovechar las oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales, **es la voluntad política.** La preocupación y el compromiso por la equidad deben ser la base de las diversas políticas de Estado concernidas con la erradicación de la pobreza extrema y la disminución de la pobreza. En ese sentido, **las políticas y programas para promover y asegurar la equidad no son responsabilidad de un solo sector o institución pública, sino de todo el aparato público, incluyendo alianzas con organizaciones de**

base, de la sociedad civil, Iglesias, Poder Legislativo y Judicial, etc.

Entre los principales retos para una política social que busque simultáneamente incrementar y mejorar la calidad del gasto social, tenemos:

- 1) **La falta de objetivos y metas comunes a todos los sectores y PP.SS.** El nuevo gobierno deberá establecer, desde sus inicios, los objetivos y metas de política social por alcanzar al 2015. Alcanzar estos objetivos y metas debe ser un compromiso

explícito liderado por las más altas autoridades de gobierno. En la sección anterior, se ha sugerido los objetivos y metas cuantitativas de la política social. **La meta global es reducir la pobreza a la mitad y erradicar la pobreza extrema.** Uno de los principales retos será el definir prioridades en relación con el número de pobres (magnitud) *versus* la severidad²² de la misma. En otras palabras, si se prioriza las cifras absolutas, la mayoría de pobres son urbanos. Si se prioriza la severidad, esta es mayor en las zonas rurales, entre las poblaciones indígenas de la sierra y selva. Este es un dilema no solo técnico sino esencialmente político y ético. Por ello, el nuevo gobierno deberá enfrentar este reto de acuerdo a sus propias convicciones y prioridades.

Alcanzar las metas de los programas estratégicos (véase el cuadro 8) en desnutrición infantil, mortalidad materna e infantil, mejora de competencias educativas, identidad ciudadana, saneamiento, electrificación, conectividad y desarrollo económico inclusivo, supone la articulación vertical (entre los niveles de gobierno central, regional y local) y horizontal (entre programas que, perteneciendo a diferentes sectores e instituciones públicas, deben trabajar en forma conjunta). Para ello, es clave **reforzar política y técnicamente a la Estrategia Nacional Crecer como el marco que da coherencia a la política social** y define las responsabilidades específicas de las instancias públicas, las alianzas estratégicas con el sector no público, y que se encarga del monitoreo y la evaluación de resultados²³. El fortalecimiento de Crecer supone, en lo político, que se priorice la lucha contra la pobreza al más alto nivel, y el compromiso de la PCM para que todos los sectores involucrados se alineen con este objetivo nacional. En lo técnico, es indispensable dotar a la ST-CIAS con los recursos humanos y financieros adecuados para sus responsabilidades normativas, de apoyo

técnico y de monitoreo y evaluación de los PP.SS. focalizados.

- 2) Un segundo obstáculo es la **fragmentación y sectorialización de los PP.SS.**, los que, pese a la reducción de 82 a 26 programas desde el 2006, aún no operan en forma coordinada. Para lograr la indispensable articulación horizontal y vertical de estos programas, es imprescindible reforzar las competencias y mandato de la CIAS y definir la instancia política y normativa en la rectoría de lo social. Como se sugiere más adelante, se propone que el Primer Ministro (o Primera Ministra) asuma la rectoría en lo social contando con la Secretaría Técnica del CIAS fortalecida como el brazo ejecutivo y con la Estrategia Crecer como el marco conceptual y normativo de la lucha contra la pobreza. Pero es necesario ir más allá, como lo demuestra la experiencia de varios países de la región (entre los que destaca Brasil), configurando una instancia política presidida por el Presidente de la República, el Primer Ministro y los titulares del MEF y del Mimdes, como la instancia de mayor nivel responsable de esta política.
- 3) Un tercer obstáculo es la **falta de articulación entre la política económica y la social.** Como se argumenta en este trabajo, el gasto social ha sido inercial y desde el 2006 ha mantenido casi la misma distribución presupuestal entre el Eje 3 (programas protectores), con más de la mitad del gasto social, y los Ejes 1 (programas habilitadores) y 2 (programas promotores de oportunidades económicas), con un sexto y un cuarto del gasto social, respectivamente. La propuesta es que la asignación presupuestal entre estos tres ejes y tipos de programa responda mejor a los ciclos económicos, incrementándose la inversión en programas habilitadores y promotores en fases de crecimiento económico (**estrategia procíclica**), y, por el contrario, aumentar la inversión en programas protectores

22/ Incidencia y severidad son dos conceptos distintos: 1. Incidencia: relación entre el número de pobres y la población total del área en referencia (FAO). 2. Severidad: mide la cantidad de recursos que separan el gasto per cápita de la línea de pobreza (MEF).

23/ Para una exposición sucinta de la E.N. Crecer, véase: <<http://www.sopenut.net/site1/files/VII-curso/1.%20ESTRATEGIA%20NACIONAL%20CRECER-pdf>>.

en las fases de menor crecimiento de la economía (**estrategia anticíclica**).

- 4) Un cuarto reto supone superar la **débil integración vertical de la política y los programas sociales**. Un primer paso sería la **elaboración concertada del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) y del Marco Social Multianual (MSM) articulando las metas económicas con las sociales**. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que los gobiernos regionales, en sus Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC), no siempre han priorizado y adaptado sus objetivos de desarrollo social a las metas nacionales, lo que se refleja en una asignación presupuestal insuficiente y discrecional. Adicionalmente, los gobiernos locales no cuentan en la mayoría de los casos con los recursos humanos y las competencias técnicas para una adecuada implementación de los programas sociales que les han sido transferidos. Aunque se ha avanzado en definir los marcos lógicos y metas de buena parte de los PP.SS., estos aún no se traducen en protocolos y procedimientos estandarizados y en una asistencia técnica adecuada para la efectiva y eficiente descentralización de los PP.SS. Se mantiene así una dualidad entre programas centralizados (Juntos, Agua para Todos, Pronied, etc.) y programas descentralizados (casi todos los programas de apoyo alimentario: Vaso de Leche y Comedores Populares).
- 5) Un quinto reto para mejorar la calidad del gasto social es la **falta de líneas de base actualizadas para muchos de los PP.SS. y metas de la política social**. El Sisfoh (Sistema de Focalización de Hogares) permite una base de datos actualizada y completa de hogares urbanos en pobreza, para mejorar la focalización del gasto social; sin

embargo, muchos de los PP.SS. dirigidos a la población rural no cuentan con líneas de base (LB) actualizadas respecto de sus metas específicas ni con sistemas únicos de registro de beneficiarios. Ello dificulta su seguimiento y estimación de avance y cumplimiento de metas. Como lo sugiere un especialista²⁴, tanto las LB como los sistemas de datos de beneficiarios deberían basarse en el DNI como el registro único, para permitir la articulación de dichos sistemas de información.

- 6) Finalmente, un sexto reto es la **falta de un sistema de evaluación de resultados e impacto de los PP.SS. y la política social en general**. Un sistema integrado de monitoreo y evaluación debe basarse en los ML y las LB de cada programa social. Un avance importante es la puesta en marcha del Sinameis para el monitoreo de los PP.SS. por parte de Crecer. Las evaluaciones de programas específicos están a cargo del MEF; ambas funciones deben estar articuladas y formar parte de un sistema de gestión renovada de los PP.SS. La gestión por resultados constituye una herramienta útil para este propósito, que debe nutrirse tanto del monitoreo como de los resultados de las evaluaciones de impacto. Sin embargo, de lo que se trata es de contar con un sistema de evaluación independiente y periódico de avances y resultados de las metas y resultados de los PP.SS. Para ello, se propone contar con un **fondo concursable para la evaluación periódica independiente de la política social y sus programas, que sirva no solamente como un instrumento de gestión sino también de transparencia y rendición de cuentas**. Este fondo concursable podría ser manejado por una subcomisión del CIAS con la participación de expertos independientes, para asegurar su objetividad e imparcialidad.

24/ Véase Vásquez (2010).

CUADRO 9

Obstáculos y retos de la política social

Obstáculos y retos de la política social	Recomendaciones
1) Falta de objetivos y metas comunes a todos los sectores y políticas sociales	Reforzar política y técnicamente la Estrategia Nacional Crecer como el marco conceptual que da coherencia a la política social.
2) Fragmentación y sectorialización de los programas sociales	Establecer una clara rectoría de la política social . Compromiso político desde la Presidencia. Liderazgo de la PCM con la Secretaría Técnica del CIAS como el brazo ejecutivo de la Estrategia Nacional Crecer.
3) Falta de articulación entre la política económica y la social	La asignación presupuestal a los tres ejes y tipos de programa debe responder a los ciclos económicos: estrategia procíclica , incrementándose la inversión en programas habilitadores y promotores en fases de crecimiento económico, y estrategia anticíclica , aumentando la inversión en programas protectores en las fases de menor crecimiento de la economía. MMM y MSM concertados y coherentes.
4) Débil integración vertical de la política y los programas sociales	Priorización y adaptación de los objetivos de desarrollo social de gobiernos regionales y locales a las metas nacionales. Fortalecimiento de competencias técnicas de los gobiernos subnacionales, mediante protocolos estandarizados, y asistencia técnica tercerizada.
5) Falta de líneas de base actualizadas y establecimiento de metas	Aplicar el Sisfoh como herramienta de planificación y seguimiento de usuarios de los PP.SS. Actualizar líneas de base de PP.SS. específicos. Usar el DNI como registro estándar de usuarios.
6) Falta de un sistema evaluación de resultados e impacto de los programas sociales	Fondo concursable para la evaluación periódica de la política social y sus programas. Fortalecimiento del Sinameis. Estos serán no solo instrumentos de gestión, sino también de transparencia y rendición de cuentas .

6. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL²⁵

Son indudables los avances logrados en los últimos años en la gestión de los PP.SS. (la E.N. Crecer, el Sisfoh, la elaboración de los ML de los PP.SS. focalizados, el Sinameis, las evaluaciones de Juntos y otros PP.SS., etc.). Sin embargo, **falta lo más difícil: lograr una**

gestión integrada que implique no solo incrementar el nivel sino también la calidad del gasto social. Para ello, se sugiere a continuación algunas medidas que pueden permitir una mayor eficacia y eficiencia en la lucha contra la pobreza.

25/ Esta sección se basa en una revisión y adaptación de algunas propuestas contenidas en el MSM 2008-2010, el cual fue elaborado por el autor, Alberto García y Waldo Mendoza.

6.1 Reestructuración de la gestión de la política social y de los PP.SS.

La definición de los objetivos y metas, así como la coordinación de la política social y, específicamente, de los programas sociales, es una responsabilidad del Poder Ejecutivo. Esta ha recaído esencialmente en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que le asigna la función de coordinar las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social. Esto significa que se le asigna una función integral y articulada de fijación de los objetivos de desarrollo, y de equilibrar las políticas sociales con las económicas a fin de conseguir un efecto redistributivo del crecimiento económico. Sin embargo, en la práctica, la PCM está concernida con el manejo político y los problemas coyunturales y del corto plazo. Por ello, se puede afirmar que el liderazgo del Primer Ministro en lo referido a la política social ha sido débil y esporádico. El carácter presidencialista del Estado peruano hace indispensable que se priorice a ese nivel la lucha contra la pobreza, dotando además a la PCM y a la ST del CIAS de los recursos humanos y financieros necesarios para lograrlo.

Es con base en esta necesidad de priorizar la lucha contra la pobreza, que se propone una estructura político-administrativa compuesta por 3 niveles:

■ Primer nivel: Instancia Política de Lucha contra la Pobreza

Preside: Presidente de la República

Integran:

Primer(a) Ministro(a)

Titular del Mimdes

Titular del MEF

■ Segundo nivel: Coordinación multisectorial de la política social

(CIAS)

Preside: Primer(a) Ministro(a)

Integran:

Titular del Mimdes

Titular del Minsa

Titular del Mined

Titular del Mintra

Titular del Minag

Titular del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Titular del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

■ Tercer nivel: Coordinación ejecutiva de la política social

(Gerencia Social Intergubernamental)

Preside: Secretaría Técnica de la CIAS (en PCM)

Integran:

Titulares de los programas sociales de Crecer

Presidentes de gobiernos regionales

Esta nueva estructura permite darle a la política social, y en especial a la lucha contra la pobreza, la importancia que merece (liderada por el Presidente de la República, el/la Primer(a) Ministro(a) y los titulares del Mimdes y del MEF), articular la política económica y la social, definir una rectoría clara en lo social (con la PCM como cabeza de los sectores en el tema social) y dotarla de un brazo técnico ejecutivo fortalecido (la Secretaría Técnica del CIAS), con participación de los gobiernos regionales.

La gestión de los PP.SS. así como la gestión social son responsabilidades compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y locales, de acuerdo al ordenamiento constitucional y al marco normativo de la descentralización del Estado. En los hechos, una creciente parte del gasto social está hoy a cargo de los gobiernos regionales que ejercen las intervenciones y prestaciones de servicios básicos (salud, educación, saneamiento, extensión agropecuaria), mientras las municipalidades se responsabilizan de los programas de saneamiento básico, control ambiental, programas de complementación alimentaria y desarrollo comunal y productivo local, y se les viene transfiriendo la educación inicial y primaria. Todo ello requiere del fortalecimiento de sus capacidades de gestión, monitoreo y evaluación de los PP.SS., y de su mayor involucramiento en los PP.SS. centralizados (como Juntos). Los lineamientos de política

siguen a cargo del gobierno nacional, el que debe prestar apoyo técnico a las instancias de gobiernos subnacionales para fijar metas regionales, coordinar la articulación e integración horizontal de los PP.SS. y aplicar los instrumentos de monitoreo de los mismos.

6.2 Objetivos y metas comunes

La principal exigencia en materia de gestión que se desprende de esta propuesta y del Marco Social Multianual (MSM) 2008-2010, es la de establecer objetivos y metas comunes para todos los sectores y PP.SS. Facilita este propósito la función que asignamos a la Instancia Política de Lucha contra la Pobreza. Asimismo, la LOPE asigna a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS (que forma parte de la PCM) la responsabilidad de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento. **Asimismo, el que la CIAS tenga como objetivo central de su gestión reducir la pobreza a la mitad y eliminar la pobreza extrema, permite articular todos los PP.SS. en torno a esta meta.** Estas funciones taxativamente enunciadas por primera vez en una norma legal, fortalecen la función de gestión multisectorial de la política social y representan una oportunidad para avanzar de manera articulada y convergente hacia el logro de los objetivos y metas nacionales de superación de la pobreza, así como las metas sociales específicas enunciadas en el MSM 2010-2012.

Una vez revisado y aprobado el MSM 2010-2012 por el Consejo de Ministros del nuevo gobierno, y planteadas las metas nacionales de reducción de la pobreza, se requiere determinar los objetivos y metas específicas de los PP.SS. que cumplen funciones de protección, habilitación o promoción y que deben ser organizados para atender a grupos específicos de población vulnerable. Se requiere, asimismo, establecer los indicadores y estándares de medición de los resultados e impacto de las intervenciones, y deter-

minar las combinaciones o mezclas de intervenciones de los PP.SS., a lo largo del horizonte programático multianual, que mejor pueden contribuir a las metas globales.

6.3 Gerencia Social Intergubernamental

Las metas de la política social no podrán alcanzarse con medidas aisladas en cada nivel de gobierno, sino mediante la acción concertada de todos. De ahí la importancia del compromiso entre la Instancia Política para la Lucha contra la Pobreza, presidida por el Presidente de la República, y los presidentes de los gobiernos regionales, que deberían reunirse trimestralmente para constituir un mecanismo que puede cumplir un rol fundamental en la lucha contra la pobreza, en la que cada nivel de gobierno tiene una responsabilidad que cumplir de modo articulado y convergente.

El Plan de Reforma de Programas Sociales ha establecido que los gobiernos regionales (GR) y locales (GL) tengan una **“participación determinante** en el logro de los objetivos y metas de los PP.SS.”²⁶. En términos de la gestión del MSM, ello significa que las estrategias nacionales de la política social que se vaya formulando en los grupos de trabajo de los PP.SS., deben ser adaptadas y recogidas en estrategias regionales y locales, involucrando y comprometiendo a los gobiernos subnacionales con estos objetivos. Para ello, la ST-CIAS debe brindar el marco normativo y la asistencia técnica a los GR y GL, priorizando a aquellos ubicados en ámbitos con mayores niveles y severidad de pobreza. Dos estrategias de gestión pueden facilitar esta tarea: la primera es la tercerización del apoyo técnico en temas críticos (como desnutrición infantil, planificación familiar, mejora de la calidad de la educación básica, microcréditos, innovaciones agropecuarias, etc.), dada la existencia de ONG e instituciones privadas con amplia experiencia en estos campos. La segunda estrategia es la implementación de la gestión por resultados, vincu-

26/ D.S. 029-2007-PCM, acápite 2.2.1.

lando la asignación presupuestal al avance y logros de metas concertadas.

La descentralización político-administrativa y fiscal que vive el país es también una oportunidad y un reto para la política social. Para los GR es una oportunidad, pues les permite definir prioridades para la política social en función de su propia problemática; del mismo modo, a los GL les posibilita responder a las demandas de su población y asumir sus nuevas responsabilidades. Es, asimismo, una oportunidad para las municipalidades que se benefician de los nuevos recursos provenientes de la descentralización fiscal, en especial los del canon minero aplicados al financiamiento de intervenciones específicas como las cocinas mejoradas, letrinas y agua segura. Es también un reto para los GL, en la medida en que se les está transfiriendo el manejo de los programas de complementación alimentaria (PCA), lo que supone nuevas responsabilidades para las que requieren mejorar sus capacidades administrativas y de gestión. Como estas capacidades son limitadas en muchos de los GL, la ST-CIAS debe dar apoyo técnico y supervisión a los mismos para una adecuada ejecución de los PP.SS. bajo su responsabilidad, tercerizando este apoyo cuando sea ventajoso hacerlo.

En lo posible, el apoyo técnico y la capacitación de capacitadores debe responder a estándares fijados por la CIAS y se debe tercerizarlos para aprovechar la experiencia y las competencias técnicas de ONG e instituciones especializadas (universidades y empresas de servicios), para asegurar la calidad, mejorar su eficiencia y crear una red de aliados en torno al objetivo de reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

Para ello, la ST de la CIAS propiciará una clara asignación de responsabilidades de política social en cada nivel de gobierno, haciendo uso de las Instancias de Articulación y Coordinación (IAC), que convoca y preside el ente rector de la política social (PCM). Las IAC son la instancia idónea para establecer, con los gobiernos regionales y locales, compromisos de alcance político y programático alrededor de los objetivos estratégicos y prioridades en la lucha contra la pobreza y el desarrollo social llevados a cabo por los grupos de trabajo de los PP.SS.

6.4 Participación y vigilancia ciudadanas

Un factor central para la mejora continua de la eficacia y eficiencia de la política social y los PP.SS. es la participación ciudadana y la vigilancia social. En regiones y municipios destacan diferentes espacios de concertación, como audiencias públicas, mesas de diálogo y otras formas de consulta y expresión de las organizaciones sociales. Se encuentra normada la participación de la población en la formulación de planes concertados de desarrollo, y el MEF ha impulsado desde el 2003 los ejercicios de Presupuesto Participativo en municipalidades y regiones. Asimismo, se encuentran normadas la rendición de cuentas de las autoridades regionales y locales, y las disposiciones sobre transparencia presupuestal, que contribuyen a alentar la participación ciudadana en los niveles subnacionales. Aunque los avances son desiguales y no siempre los intereses comunes están bien representados en los ejercicios del Presupuesto Participativo, la estrategia de involucrar a las OSB, ONG de desarrollo y población organizada, así como la consulta con los beneficiarios, ha demostrado ser un elemento clave para la buena ejecución de los PP.SS. Ello es especialmente importante si se busca ampliar y extender los programas habilitadores y de promoción de oportunidades económicas, en los que la corresponsabilidad de los beneficiarios es mucho mayor que para los programas protectores. Por ello, **es indispensable ir afinando los mecanismos de consulta y participación de las poblaciones locales así como recurrir a la experiencia, legitimidad y aporte técnico de ONG e instituciones especializadas que, en campos específicos y diversos como la salud infantil, el microcrédito, la salud materna, la gestión de la educación, las innovaciones productivas, etc., tienen varios años trabajando y aprendiendo en casi todos los ámbitos del país.** Se sugiere que estas instituciones sean incorporadas a comités consultivos y de apoyo técnico tanto a nivel central (ST de la CIAS) como a nivel de los GR y GL. Su aporte puede ser invaluable en tareas de diseño de estrategias probadas, innovaciones en la gestión e intervenciones puntuales, capacitación de capacitadores, monitoreo y evaluación de resultados, entre otros aspectos de la política social. Su colaboración con los programas públicos puede, asimismo,

darles mayor legitimidad entre la población local con la cual han desarrollado lazos de confianza y aceptación. Otra tarea central es la de la vigilancia ciudadana. Esta no solo depende de la transparencia y oportunidad con la que los PP.SS. informen a la población, especialmente mediante medios virtuales, de sus gastos, avances y resultados, sino también de la existencia de instancias organizadas de la ciudadanía para la vigilancia social. En este rubro, el reforzar la participación y coordinación con las mesas de concertación de lucha contra la pobreza (MCLCP) y la Defensoría del Pueblo en sus niveles regionales y locales, es una estrategia que les puede dar mayor credibilidad, transparencia y apoyo ciudadano a la política y los programas sociales.

6.5 Monitoreo y evaluación

La correcta implementación de la política social debe basarse en tres requisitos técnicos: (a) una línea de base confiable y actualizada; (b) un sistema de monitoreo oportuno y útil para la gestión; y (c) una evaluación sistemática, independiente y transparente de la inversión social y sus resultados e impacto. Se ha comprobado que muchos de los PP.SS. prioritarios

carecen de líneas de base actualizadas (PCM-GTZ 2010b), sin las cuales es muy difícil estimar avances y resultados. Sin embargo, se notan algunos avances con el Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo (Sinameis). Finalmente, la evaluación de resultados e impacto no se realiza en forma sistemática, independiente y oportuna. Por ello, se propone que se encargue a la ST del CIAS el completar y aplicar el Sinameis. Este sistema debe contar con los recursos humanos y presupuestales suficientes y tercerizar las funciones de líneas de base y evaluación de impacto, para asegurar la independencia e idoneidad de los resultados de estas acciones. Las universidades e instituciones especializadas podrían, asimismo, apoyar a la ST del CIAS en el desarrollo de los sistemas de monitoreo y en su adecuación periódica. Finalmente, es indispensable que los resultados del monitoreo y la evaluación sirvan para mejorar la gestión de los PP.SS., por lo que la capacitación y evaluación de los funcionarios responsables de estos programas debe formar parte de este “paquete”. Adicionalmente, sus principales resultados deben ser difundidos y accesibles a la ciudadanía (por medios virtuales y físicos) para asegurar la transparencia y el compromiso de todos en la lucha contra la pobreza y la inequidad.

7. HOJA DE RUTA

Cien días

- Constituir la Instancia Política de Lucha contra la Pobreza, liderada por el Presidente de la República.
- Establecer el compromiso de la PCM con la rectoría de la política social.
- Reforzar técnica y presupuestalmente a la ST del CIAS.
- Fijar los objetivos y metas de la política social al 2015.

Un año

- Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Política Social operativo a nivel nacional.
- Fondo concursable para tercerización de líneas de base, apoyo técnico al monitoreo y evaluación de impacto establecido.

- Metas nacionales y regionales de la política social consistentes.
- Sistemas de gestión e integración vertical y horizontal de los PP.SS. establecidos y fortalecidos.
- Alianzas iniciadas con instituciones especializadas (ONG, Iglesias, academia) para acciones de asistencia técnica, capacitación y seguimiento de los PP.SS.
- Mecanismos de consulta ciudadana y participación de beneficiarios operativos

Cinco años

- Evaluación de impacto de la política social realizada y difundida.
- Balance de metas globales (pobreza se reduce a la mitad y eliminación de la pobreza extrema) y específicas.
- Identificación de retos y metas pendientes.
- Evaluación del sistema de gestión y rectoría social y ajustes realizados.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Entre las principales recomendaciones de política, el trabajo propone:

1. Incrementar la inversión en programas focalizados de lucha contra la pobreza de 1,7% a 5,7% del PBI.
2. Reasignar la inversión social por tipo de programa; de 59% a 35% para los programas del Eje 3 (Protectores); de 24% a 35% para los programas del Eje 2 (Promotores de oportunidades económicas); y de 17% a 30% para los programas del Eje 1 (Habilitadores). Ello para aprovechar las oportunidades del crecimiento económico (estrategia procíclica), estimado en un 6% del PBI para el período 2011-2015.
3. Fijar metas nacionales de reducción de la pobreza monetaria a la mitad (de 35% al 17%) y la erradicación de la pobreza extrema; evitar que la brecha de pobreza monetaria urbana/rural aumente de su nivel actual (1 a 3) y fijar metas específicas para siete objetivos de la política social. Todos los PP.SS. deben contribuir a estos objetivos y metas comunes, cada uno en su ámbito de acción. Las metas se expresan no solo en la mejora de los promedios sino, asimismo, en la reducción de brechas por quintiles de ingreso y por áreas territoriales.
4. Reestructurar la institucionalidad pública encargada de la política social con tres niveles de gestión: instancia política de la PS y de la lucha contra la pobreza, presidida por el Presidente de la República e integrada por el Primer Ministro y los titulares del Mimdes y del MEF; Coordinación Multisectorial de la PS, a través de la CIAS con la rectoría de la PCM; y fortalecimiento técnico y financiero de la ST-CIAS, incorporando a los presidentes de los gobiernos regionales. La Coordinación Ejecutiva de la PS estará a cargo de la ST-CIAS con participación de los titulares de todos los PP.SS. y los gerentes de Desarrollo Social de los gobiernos regionales.
5. Reforzar los mecanismos de participación y vigilancia ciudadanas, mediante no solo el Presupuesto Participativo, sino también organizando a los beneficiarios para afrontar en forma colectiva a los problemas y oportunidades que surgen de los PP.SS.; involucrar a los gobiernos locales en la coordinación e integración horizontal de los mismos y el monitoreo y evaluación independiente de estos PP.SS.
6. Forjar alianzas con las ONG de desarrollo y la academia para las funciones de asistencia técnica, innovación, capacitación de capacitadores y monitoreo y evaluación independiente de los PP.SS. y la política social. Crear un fondo concursable para tercerizar estas funciones.

REFERENCIAS

CEPAL

2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Mayo 2010.

GTZ–CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

2008 Marco Conceptual del Control Gubernamental de los Programas Sociales. Lima.

INEI

2010 *Informe técnico: Evolución de la pobreza al 2009*. Lima: 2010.

2009 *Enaho 2008. Género y pobreza*. Cap. 9. Lima: 2009.

2008 *Censo 2007. Perfil sociodemográfico del Perú*. Lima: 2008.

KANBUR, Ravi y Lyn SQUIRE

2001 "The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions". En: MEIER, M. Gerald y E. Joseph STIGLITZ (Eds.). *Frontiers of Development Economics*. Banco Mundial.

MEF

2010 *Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013*. Lima.

OCAMPO, José Antonio

2010 "Las concepciones de la política social". En: JIMÉNEZ, Félix (Ed.). *Teoría económica y desarrollo social. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

PCM

2010 *Marco Social Multianual 2010-2102*. Lima.

2008a *Marco Social Multianual 2009-2011*. Lima.

2008b *Política social. Compendio de normas para la Estrategia Nacional Crecer*. Lima.

2004 Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (D.S. 064-2004-PCM).

PCM-GTZ

2010a *Diagnóstico de los actuales sistemas y/o instrumentos de monitoreo y evaluación de 15 programas sociales*. Lima.

2010b *Marcos lógicos de los programas sociales de la Estrategia Nacional Crecer*. Lima.

2010c *Marco conceptual y diseño del Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación e Información Social – Sinameis*. Lima.

PCM, ST-CIAS

2010 *Estrategia Nacional Crecer*. Lima.

PNUD

2010 *Informe sobre desarrollo humano Perú 2009: por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima.

UNFPA

2010 Conclusiones del Seminario Internacional "Oportunidades y desafíos del bono demográfico en el Perú", en el marco del Programa Conjunto de Juventud, Empleo y Migración. <<http://conjoven.oit.org.pe/?p=518>>.

VÁSQUEZ, Enrique

2010 *La pobreza y la desigualdad*. Lima: CIUP.

Anexo 1 Escenarios de gasto social

Variante 1B: No se altera el nivel del gasto social focalizado (1,7% del PBI), pero se modifica la distribución del gasto social observado en el 2009, para pasar de 59% a 35% para los programas protectores (Eje 3); de 24% a 35% para los promotores (Eje 2); y de 17% a 30% para los habilitadores (Eje 1).

GASTO SOCIAL ESCENARIO 1B (*) (MILLONES DE SOLES)

Escenario 1B

Tipo de PP.SS.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
Eje 1 (Habilitadores)	1.197	1.464	1.757	2.081	2.437	2.828	30
Eje 2 (Promotores)	1.676	1.957	2.248	2.568	2.917	3.300	35
Eje 3 (Protectores)	4.171	4.048	3.911	3.742	3.540	3.300	35
Total	7.045	7.468	7.916	8.391	8.894	9.428	100

(*) No se altera el nivel del gasto social (1,7% del PBI), pero sí su composición.

Fuente: elaboración del autor usando como año base el MSM 2010-2012-PCM. Lima, julio del 2010.

El escenario 1B mejora la distribución con el mismo nivel de crecimiento de la inversión social: los PP.SS. habilitadores crecen en 1.631 millones de soles y los PP.SS. promotores, en 1.624 millones. Por el contrario, los PP.SS. protectores de reducen en 871 millones. Como sugerimos más adelante, esos ajustes deberían afectar a los programas con menor impacto, en especial los Comedores Populares, pero planteando una alternativa de graduación como se ha sugerido.

Variante 2A: Se incrementa el gasto social focalizado de 1,7% a 5,7% del PBI, pero no se altera la distribución en el gasto social.

GASTO SOCIAL: ESCENARIO 2A (*) (MILLONES DE SOLES)

Escenario 2A

Tipo de PP.SS.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	%
Eje 1 (Habilitadores)	1.197	1.893	2.649	3.488	4.419	5.449	17
Eje 2 (Promotores)	1.676	2.673	3.739	4.925	6.238	7.693	24
Eje 3 (Protectores)	4.171	6.570	9.193	12.106	15.336	18.911	59
Total	7.045	11.136	15.581	20.519	25.993	32.053	100

(*) Se aumenta el gasto social a 5,7% del PBI, pero se mantiene la distribución por tipo de programa.

Fuente: elaboración del autor usando como año base MSM 2010-2012-PCM. Lima, julio del 2010.

En la variante 2A no se modifica la asignación por tipo de PP.SS. encontrada en el 2010. Por ello es que los PP.SS. del Eje 3 (Protectores) crecen en casi 14.740 millones de soles. Reiteramos que este escenario no es conveniente si se mantiene un crecimiento económico alto.

Anexo 2

Tipos de programas sociales y presupuesto

Programas sociales focalizados (2010)	PIM 2010	%
Eje 1 (Habilitadores)	1.197,3	17
Eje 2 (Promotores)	1.676,4	24
Eje 3 (Protectores)	4.171,4	59
Total	7.045,1	100

	Programas sociales focalizados (2010)	PIM
Eje 1 (Habilitadores)	Pronama (alfabetización)	229,3
	Pronied (infraestructura)	899,0
	Projovent	69,0
Subtotal		1.197,3
Eje 2 (Promotores)	Agrorural	177,5
	Electrificación Rural	561,5
	Fitel (telecomunicaciones)	118,2
	Provías Descentralizado	337,2
	CITE (Innovación Tecnológica Artesanía)	7,9
	Construyendo Perú	154,8
	Infraestructura social y productiva	319,3
Subtotal		1.676,4
Eje 3 (Protectores)	Juntos	627
	Agua para Todos	1.203,8
	PIMB	140,8
	Techo Propio	303,5
	Vaso de Leche	363
	PCA (Complementación Alimentaria)	128
	SIS	517,1
	PIN (nutrición)	647,4
	Wawa Wasi	76,2
	Inabif	123
	PNVCFS (violencia familiar y sexual)	31,1
	PANTBCF (pacientes con tuberculosis)	10,5
Subtotal		4.171,4

Fuente: MEF (2010). La clasificación es de los autores con base en los criterios consignados en el cuadro 4 del texto anterior, y, por lo tanto, diferente a lo planteado por el MMM.