

## **POLITICAS SOCIALES:** **UN BALANCE DOS ANOS DESPUÉS**

Un buen balance debe comenzar por discutir qué política social era necesaria para afirmar la transición democrática e iniciar la transformación hacia un Perú más justo y con mayor empuje hacia el desarrollo. El contrapunto entre lo que debía ser y lo que fue, es la base de este artículo.

### **La importancia de la política social**

La primera idea a afirmar en ese sentido es que la política social debía tener una prioridad mucho mayor en la acción del gobierno. Es claro que la ciudadanía demandaba, y ha venido demandando sin cesar, un Estado que cumpliera un rol redistributivo y de justicia social mucho más fuerte, habida cuenta de las enormes desigualdades y dramáticas condiciones de pobreza existentes. La construcción de una nueva forma de gobierno, que en reemplazo del neoliberalismo autoritario con clientelaje de Fujimori diera prioridad a relaciones de ciudadanía, requería también de que el estado respondiera a las demandas sociales y afirmara esta nueva relación prestando servicios eficaces a las mayorías.

Los dos primeros años arrojan un balance que deja que desear en este aspecto. Por un lado, el gasto social no se ha incrementado significativamente. El gasto público en educación y salud en el Perú es bastante bajo y en estos primeros dos años de democracia recuperada no ha habido un cambio sustancial a este respecto. En los primeros meses del actual gobierno hubo mejoras, al reducirse el gasto militar y aumentarse en algo los recursos para los programas sociales, pero tal política llegó rápidamente a un límite por la escasa recaudación tributaria. Recién ahora se está nuevamente discutiendo la reforma tributaria que pueda superar esa barrera. Merece recordar al respecto que, cuando en Chile hubo la transición a la democracia, el gobierno de la concertación – como se sabe, entonces dirigido por la centrista Democracia Cristiana - rápidamente produjo una reforma tributaria que elevó el gasto social en 2 puntos del PBI.

En cuanto a la importancia política de los sectores sociales, éstos no han aumentado significativamente su protagonismo en la escena oficial, salvo por la reciente huelga magisterial. La declaratoria verbal de emergencia para el sector educación tiende a resaltar su importancia, mas no ha venido acompañada de una propuesta básica respecto de que es lo que significa esa emergencia y que se va a hacer al respecto. Los sectores sociales no han tenido prioridad en la agenda presidencial y el Congreso a duras penas ha logrado pasar la nueva ley de educación, mientras en salud una agenda conservadora entró por la ventana sin que fuera contenida por Toledo sino hasta el reciente cambio ministerial. La inauguración de viviendas y de algunas otras obras parece ser la forma más importante como el Presidente hace política social, repitiendo un estilo que ha sido calificado como neopopulista, y que insiste en una relación vertical y de dádivas, pero aparentemente con muy poca efectividad sobre su popularidad.

## **Equidad y derechos en la política social**

Un segundo elemento fundamental de reforma de la política social se refiere a la equidad y el enfoque de derechos. Una de las bases de esa política neopopulista que arrastramos del pasado es que no hay derechos claramente establecidos de tal manera que cualquier peruano sepa perfectamente que servicios y condiciones básicas debe brindarle el estado. Simultáneamente, ello significa que, mientras que se inician nuevos programas destinados a brindar nuevos beneficios, como la vivienda, miles de peruanos aun carecen de otros derechos básicos como al salud o la educación básica de calidad. El Estado peruano actúa de manera inequitativa, negando derechos básicos a los más pobres y al mismo tiempo manteniendo y ampliando dádivas y beneficios a quienes no son tan pobres.

A este respecto, el actual gobierno ha actuado positivamente con algunos programas pero ha dejado de lado otros fundamentales. Una cuestión positiva ha sido el Seguro Integral de Salud, eliminando los pagos por una gama de servicios de salud para madres y niños. Al mismo tiempo, sin embargo, las iniciativas para mejorarla educación en áreas rurales donde su calidad es mucho peor, así como para brindar servicios de salud en estas zonas, han marchado muy lentamente.

Buena parte del problema se debe, por cierto, a la escasez de recursos presupuestales. Sin un presupuesto adicional, es poco lo que se puede hacer por mejorar la cobertura, calidad y acceso a servicios básicos. También es cierto, sin embargo, que mientras tanto se anuncian nuevos programas, como el de Techo Propio, que no va a atender ni al 10% de las necesidades de vivienda de los peruanos. Un simple cálculo indica que a US\$ 3,500, y con más de **un millón** de familias en viviendas inadecuadas, harían falta **US\$ 3 mil millones** para empezar a atender este problema. Con las condiciones establecidas, además, el programa no llegará a quienes lo necesitan más, los campesinos pobres que viven en casas de adobe que colapsarían ante un sismo cualquier día de éstos (como sucedió recientemente en el sur de Cusco). Nadie niega que la vivienda es una necesidad importante, ni que el Estado debería buscar soluciones a este problema. Pero, dada la carencia de recursos fiscales existente y del déficit de derechos sociales, ¿no sería mejor priorizar lo básico, antes de empezar a repartir nuevos beneficios que no alcanzarán a todos?

Se ha avanzado también poco respecto de los programas alimentarios, que siguen cubriendo a parte de la población, no siempre la más necesitada en términos de carencia de ingresos y en términos de ciclo de vida, ya que es conocido que los problemas nutricionales se concentran en los 2 primeros años de vida.

## **Transparencia y participación**

Un segundo elemento fundamental para elevar la calidad de los programas sociales y controlar el neopopulismo es el de hacerlos transparentes y abrirlos a la participación de la población. En este sentido, el gobierno de transición estableció una política de

neutralidad electoral e inició una importante iniciativa de transparencia en los datos presupuestales (ver [www.transparencia-economica.mef.gob.pe](http://www.transparencia-economica.mef.gob.pe)), que ha sido continuada.

Ha sido en el terreno de la utilización partidista de los programas sociales en el que el gobierno ha tenido una actitud diversa a lo largo del tiempo. Luego de los primeros meses de gobierno en los cuales el tema de la neutralidad y transparencia fue defendido e impulsado, las presiones de Perú Posible y la cercanía a las elecciones regionales llevaron a un cambio de táctica y a desarrollar una estrategia de copiamiento de los programas sociales. Hay poca evidencia, sin embargo, de que ello haya servido efectivamente para una manipulación masiva de cara a las elecciones, y la marea en este aspecto parece haber cambiado nuevamente con el nombramiento de Beatriz Merino como Premier.

En cuanto a la participación social, ha habido avances importantes. El propio proceso de descentralización, con las elecciones de gobiernos regionales, abona en ese sentido. Otros avances son los presupuestos participativos para el 2003 hechos por las Mesas de Concertación, y con las leyes que establecen los Consejos de Coordinación regional y Local en estos niveles de gobierno. Mucho de esto está aún por implementarse, y a nivel regional en más de un caso esta participación ha sido restringida y manipulada por los presidentes regionales. En salud, los CLAS se han mantenido, y en educación hubo un impulso importante durante la gestión de Lynch a los Consejos educativos comunales.

A nivel nacional, en cambio, aunque el Consejo Nacional de la Educación está operando, en salud una grosera manipulación de las elecciones de los representantes de la sociedad civil al Consejo Nacional de Coordinación y un inadecuado diseño institucional marcaron un estilo de gobierno. Felizmente, la sociedad civil está fortalecida con el nacimiento de ForoSalud y de algunas iniciativas de vigilancia, y su respuesta decidida sin duda ha jugado un rol en lograr el cambio de la política retrógrada en materia de planificación familiar que vino teniendo el Ministerio de Salud en los primeros años.

### **Eficiencia y eficacia**

Dentro de los cambios necesarios en los programas sociales destaca el de su eficacia. La multiplicidad de programas superpuestos, la debilidad en los diseños, la inexistencia de mecanismos que permitan asegurar el logro de los objetivos, la focalización inadecuada, la inestabilidad de sus cuadros gerenciales, son elementos que han llevado a que en muchos casos estos programas son mucho ruido y pocas nueces. Hay casos escandalosos, como Coopop, organismo que gasta en dos terceras partes de su presupuesto en burocracia y apenas un tercio en proyectos hacia la población, pero este no es el único caso.

Bajo la orientación de sacar del estado a los fujimoristas corruptos, en muchos casos se ha botado a todo el equipo técnico que sustentaba los programas sociales sin compartir las orientaciones del fujimorismo ni estar comprometido en la corrupción o en la sustentación política de la dictadura. Si además consideramos que en muchos casos las personas que entraron lo hicieron por contactos políticos y con poca experiencia y capacidad, uno se puede explicar porqué hoy muchos programas y proyectos, mal que nos pese, son menos eficaces que durante el fujimorismo.

Poco se ha avanzado también en este terreno como política general. Si bien los programas alimentarios se fusionaron en el PRONAA, no se ha logrado reorientar estos para que tengan objetivos claros y metodologías adecuadas. Por otro lado, no se ha logrado aún establecer un sistema de monitoreo que permita conocer como se está avanzando hacia las metas establecidas, ni se realizan evaluaciones de manera sistemática para saber cuál es el efecto real que tienen los programas sobre el bienestar de la población.

En educación, se han dejado de hacer las evaluaciones que permitían conocer los logros educativos de los estudiantes, con lo que nos quedamos conociendo que estamos con pésimos resultados pero sin poder saber qué efectos tendrán las políticas que hoy se aplican. Como se sabe, además, el esfuerzo de establecer un sistema meritocrático para que los profesores sean los mejores posibles que inició Lynch ha sido desactivado.

### **La descentralización**

Con pocos avances en estos frentes, el gobierno ha lanzado el proceso de descentralización, que avanza raudamente en los sectores sociales. El proceso ha comenzado con el nombramiento de los directores regionales de educación y salud (y demás), pasando a depender ahora de los gobiernos regionales. Son ellos, por lo tanto, los que contratan y despiden maestros y médicos, los que deciden qué medicinas comprar y qué servicios priorizar, aunque todavía tienen poca influencia en las inversiones por falta de presupuesto. En ese sentido, el presupuesto y el dinero se han descentralizado primero y entregado a los gobiernos regionales, adelantándose a lo establecido por la ley de bases de la descentralización y sin que hayan normas claras al respecto.

Por otro lado, se anuncia el inicio de la transferencia de los programas sociales, de alimentación e infraestructura rural (Foncodes) para octubre próximo, aunque tampoco con mucha claridad sobre aspectos fundamentales de este proceso, tales como las funciones que mantendrán los organismos nacionales, los mecanismos para hacerlas valer y la velocidad con la que los municipios recibirán las transferencias (un año, dos años, cinco años??).

La experiencia con programas sociales descentralizados no es particularmente exitosa. Los municipios no parecen ser mejores haciendo obras con sus fondos de libre disponibilidad de Foncomun que lo que es Foncodes haciendo obras, ni el vaso de Leche tiene mayor transparencia o eficacia que los comedores populares. En cuestiones de equidad, el vaso de leche entrega más fondos per capita a Lima que a los distritos más pobres, aunque el Foncomun sí tiene una distribución pro-pobre.

Que la descentralización sea exitosa o no, depende, todo depende, como dice Jarabe de Palo. Depende de que se haga bien o se deje a la buena de dios. Y hasta la fecha, la orientación del proceso en los sectores y programas sociales está por definirse, mientras el tiempo corre, angustiosamente.