

LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Pedro Francke

Mayo 2004

Introducción

Con pocos avances en aspectos fundamentales de la política social, el gobierno ha lanzado el proceso de descentralización. De esta manera, parece que la descentralización será la principal reforma de los sectores sociales durante el presente gobierno.

La descentralización de los sectores y programas sociales puede ser un proceso de gran importancia para: (i) apoyar que se haga efectiva la descentralización, desarrollando un mejor vínculo entre representantes y representados que fortalezca la democracia y la gobernabilidad; (ii) mejorar la eficacia y eficiencia de estos servicios básicos y programas de lucha contra la pobreza, haciéndolos más adaptados a las realidades locales y regionales, elevando la participación social en su diseño y gestión, y haciendo que los dirigentes políticos y gerentes estén más interesados en la calidad de su gestión.

Sin embargo, la descentralización conlleva también riesgos, en cuanto a: (i) la posibilidad de fragmentación política y social, (ii) la posibilidad de que haya una pérdida de derechos de la población en caso de problemas financieros o de gestión en el gobierno subnacional donde viven, y (iii) la posibilidad de que en vez de profundizar la democracia haya una captura de estos poderes subnacionales por élites regionales. En ese sentido, la descentralización es una política de gran importancia y trascendencia, pero cuyo efecto positivo sobre el desarrollo nacional no está garantizado por sí mismo y depende críticamente de que el proceso se lleve bien.

En ese sentido, es necesario hacer un balance de los avances y problemas de las políticas sociales, para entender adecuadamente en qué medida la descentralización puede implicar una mejora en ellas, y bajo qué condiciones.

1. ¿Qué entender por políticas sociales?

Antes de entrar al detalle, es necesario hacer algunas precisiones en torno al desarrollo y el rol de las políticas sociales en su consecución. ¿Cuál es el objetivo último que tenemos en nuestras políticas públicas? o en otras palabras, ¿qué es lo que quiere lograr con las políticas sociales, entendidas estas como parte de una política pública que incluye otros componentes? Desde nuestro punto de vista, lo que se quiere es mejorar la calidad de vida de las personas ampliando sus capacidades de manera sostenible. Como parte de la calidad, además de los ingresos y el acceso a bienes y servicios, están la salud, la educación, la democracia, la integración en la vida social y el poder gozar de un medio ambiente no contaminado o destruido. Un segundo elemento fundamental de nuestro objetivo es que esta ampliación de las capacidades de las personas debe alcanzarse con equidad y derechos.

¿Cómo se relacionan estos distintos componentes del desarrollo humano?. La integración entre estos distintos componentes del desarrollo humano es compleja, y no es cierto que el aumento del PBI sea el eje de todos ellos. Es cierto que un aumento de los ingresos es de gran importancia para que pueda mejorar la educación y la salud, pero no es menos cierto que la educación y la salud constituyen bases de capital humano para el crecimiento económico, que la integración social y la democracia son fundamentales para la gobernabilidad que sustenta la estabilidad y la inversión, y que la equidad es lo que permite que este conjunto de aspectos del desarrollo humano abarquen a la gran mayoría de la población. Además, la educación y la salud no sólo se justifican porque funcionan como capital humano y elevan los ingresos, sino también son un fin en sí mismo, y garantizados con equidad, son un sustento básico de la democracia y la integración social.

En ese sentido, objetivos que pueden entenderse como más propiamente sociales, como los conocimientos y habilidades, la salud, la equidad en la distribución de los ingresos, deben considerarse como parte del fin en sí mismo del conjunto de las políticas públicas. Además, estos objetivos de educación y salud aportan a otros objetivos, como el mejoramiento de los ingresos, la democracia y la equidad.

Estos objetivos que se busca lograr, como los conocimientos, la salud o la equidad de ingresos, dependen a su vez de un amplio rango de factores y políticas. Remitiéndonos a las políticas, estos objetivos dependen tanto de las políticas sectoriales más orientadas a cada objetivo - por ejemplo las políticas educativas o de salud - como de otras políticas sectoriales - como la de seguridad ciudadana o las de transporte - y de políticas que abarcan ámbitos más multisectoriales o que expresan orientaciones que atraviesan diversos sectores - como la política económica, la política medioambiental o la política respecto de la equidad de género.

Debido a ello, es difícil determinar que se entiende por “políticas sociales”, y no existe un consenso al respecto. Si quisiéramos considerar todas aquellas políticas que tienen un impacto sobre estos “resultados sociales” como la educación o la salud, probablemente terminaríamos incluyendo a todas o casi todas las políticas públicas. Este es un enfoque por cierto válido, que plantea una evaluación de las políticas públicas desde determinado enfoque marcado por estos resultados.

¿Que entendemos por política social en este trabajo? Partiendo por reconocer que no hay delimitaciones ni fronteras claras entre la política social y las políticas económicas o sectoriales, en el presente trabajo consideraremos como políticas sociales a aquellas políticas orientadas directamente a desarrollar capacidades humanas mediante servicios básicos (educación y salud principalmente), y a establecer una red de seguridad para los vulnerables y afectados por shocks adversos.

En ese sentido, hablaremos tanto de políticas sectoriales como educación y salud, como de los programas de asistencia social y orientados a determinados sectores específicos. Hemos dejado de lado algunos temas claramente vinculados a objetivos sociales, pero que pensamos demandan un tratamiento

específico, tales como la política laboral y la promoción de las oportunidades económicas para los pobres, la política de promoción de la equidad de género, y la política en relación a los pueblos indígenas y la problemática de la multiculturalidad, que deberían ser incorporadas dentro de un enfoque integral de políticas públicas.

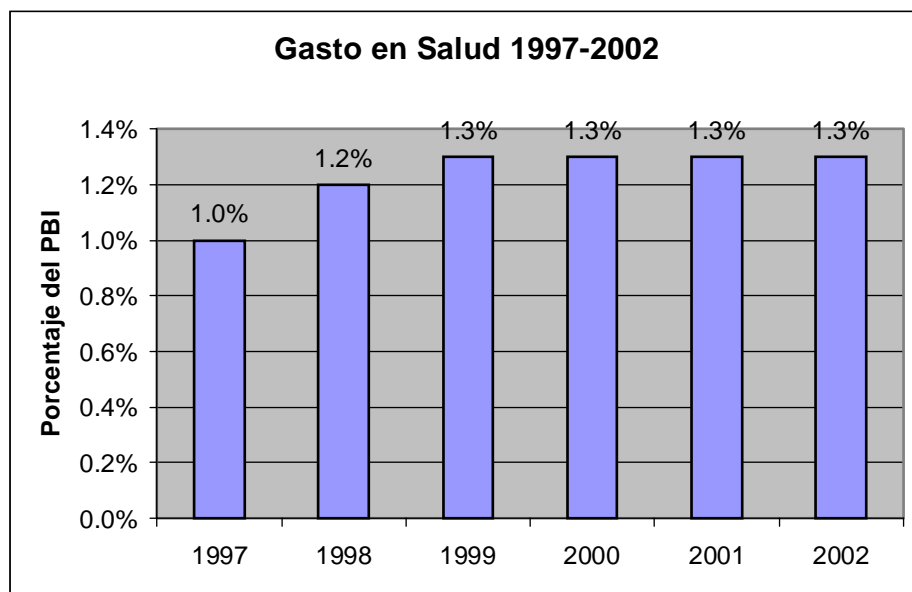
2. ¿Cuál era la situación de las políticas sociales antes de la descentralización?

La importancia de la política social

La política social en el Perú ha sido históricamente débil. La educación primaria recién ha logrado una cobertura bastante amplia en la década de los 80s, y la salud, que aun no logra una cobertura universal, solo logró una cobertura rural amplia en los 90s. Los niveles de aprendizaje efectivo en el Perú están bastante rezagados en relación al resto de Latinoamérica, incluso debajo de países más pobres como Bolivia, y nuestros niveles de mortalidad infantil (43 por mil) son bastante mayores a los que corresponden a un país con nuestro ingreso per cápita. Junto a ello, los niveles de pobreza y desigualdad son bastante elevados y no existen claros derechos que permitan a la población conocer qué servicios puede reclamarle al Estado.

Frente a ello, la ciudadanía 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. Con el nuevo gobierno de Alejandro Toledo ha estado planteada también la necesidad de la construcción de una nueva forma de gobierno que fortaleciera el desarrollo de relaciones de ciudadanía, en reemplazo del neopopulismo autoritario y clientelista de Fujimori. Ello también requería 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. El gasto social no se ha incrementado significativamente. El gasto público en educación y salud en el Perú es bastante bajo y se encuentra atenazado por una recaudación tributaria baja y concentrada en impuestos indirectos que afectan a la mayoría de la población. En estos primeros 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 aplican algunas medidas tributarias que puedan superar esa barrera.



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 los problemas 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. Ello permite que los programas sociales sean manipulados para que la población crea que se trata de dádivas otorgadas por algún personaje, y que efectivamente el acceso a estos programas pueda ser condicionado al cumplimiento de determinados comportamientos políticos, como ir a una marcha o a un mitin. Tal comportamiento manipulador fue masivo durante el fujimorismo, pero solamente exacerbó el manejo que en este mismo sentido hicieron los gobiernos democráticos de los 80s.

Simultáneamente, ello significa que miles de peruanos aún carecen de derechos básicos como la salud o la educación básica de calidad, sin que hayan esfuerzos significativos e importantes por cerrar esa brecha. 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 pobres, lo que en parte se explica por su mayor capacidad de organización y presión política.

Transparencia y participación en las políticas sociales

Un tercer 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. El fujimorismo llevó a sus extremos la verticalidad y falta de información sobre los programas sociales, como parte de su estrategia autoritaria y clientelar. Frente a ello, 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), que ha sido continuada.

Ha sido en el terreno de la utilización partidarista 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 materia de conflicto al interior del gobierno, las presiones de Perú Posible y la cercanía a las elecciones regionales llevaron a desarrollar una estrategia de copamiento de los programas sociales por militantes del partido de gobierno. Hay poca evidencia, sin embargo, de que ello haya servido efectivamente para una manipulación masiva de cara a las elecciones. La situación parece haberse estabilizado con una importante participación de militantes de Perú Posible de calificación media y baja en las direcciones nacionales e intermedias de estos sectores y programas, con cada vez menos capacidad de manipulación en virtud del proceso de descentralización pero con consecuencias sobre la calidad de la gestión.

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 aunque con tendencia a recortar sus funciones y autonomías; en educación hubo un impulso importante durante la gestión de N. Lynch a los Consejos educativos comunales que luego se ha detenido; y en el programa A Trabajar, se dio espacio a la participación de las mesas de concertación en la selección de proyectos a nivel local.

Eficiencia y eficacia en los sectores sociales

Dentro de los cambios necesarios en los programas sociales destaca el de su eficacia, ya que la calidad técnica de su dirección y gestión deja mucho que desear. La multiplicidad de programas superpuestos y descoordinados, la falta de objetivos y marcos lógicos claros, la inadecuación de los diseños, la inexistencia de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan orientarlas hacia el logro de los objetivos, las debilidades en la focalización, 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. El neoliberalismo fujimorista, con todo su énfasis en la eficiencia como el valor rector de la economía y la sociedad, no logró una gestión eficiente de los programas sociales, salvo honrosas excepciones.

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 Nicolás Lynch ha sido desactivado.

En general, no ha habido una orientación general de reforma del estado en cuanto a los sectores sociales, que avance en distinguir las funciones de políticas y planeamiento, de financiamiento y regulación y de provisión.

Los programas sociales no constituyen una red de protección social

Con respecto a los programas de lucha contra la pobreza, estos no han logrado proteger efectivamente a las familias y personas más vulnerables ni han tenido logros en cuanto a reducir la pobreza por ingresos.

Así, los programas de entrega de alimentos no logran constituir una red eficaz de ayuda a las familias y personas (niños menores, ancianos, etc) que atraviesan por una situación de emergencia. Esta es una proporción importante de peruanos, ya que se estima que un 45% de la población es pobre "a veces". Sin embargo estos programas, no tienen la flexibilidad para ayudar a quienes entran a una situación de pobreza o pasan por una situación particularmente difícil.

Por otro lado, estos programas no promueven la generación autónoma de ingresos sino por el contrario la dependencia y el desarrollo de grupos de interés de agenda estrecha. Otro tipo de programas, orientados a mejorar las

capacidades económicas de los pobres, vía capacitación, asistencia técnica o microcrédito, no han pasado de ser pequeños programas, también muy fragmentados.

Esto guarda relación, por un lado, con el carácter clientelar de la relación del estado con la población en torno a estos programas. Por otro lado, los programas de promoción de las capacidades económicas de los pobres requieren una relación que parta de la confianza en las propias potencialidades de la población, así como demanda una institucionalidad con mayores capacitadas.

La implementación durante el actual gobierno del programa “A Trabajar” ha sido un intento de reemplazar la lógica asistencialista, por una lógica en la que la ayuda de emergencia va de la mano con una labor a favor de la comunidad. Asimismo, ha logrado operar con buenos niveles de focalización. La articulación de este programa con una lógica de desarrollo pasa por el tipo y la calidad de la obra realizada, tema en el cual no tenemos un balance detallado: en las ciudades, la excesiva concentración en proyectos de reforestación plantea dudas al respecto. Sin embargo, por otro lado el desarrollo de “A Trabajar” no se ha planteado dentro de una estrategia de transformación de los programas de asistencia, sino solamente como un programa más.

3. Los avances en la descentralización de los sectores y programas sociales

Al respecto, aunque en relación a la descentralización se han aprobado varias leyes (Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades), las disposiciones legales vigentes no establecen una clara distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno¹. Así, no hay una visión objetivo clara de adónde debe llevarnos el proceso de descentralización en general ni en lo sectores sociales en particular, y mucho menos de cual es la ruta o camino que seguirá el proceso. En este marco de competencias no claramente definidas de manera legal, lo que va a marcar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y las relaciones entre ellos serán: (i) el control sobre los flujos financieros y (ii) un tira y afloja político entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales. Una visión de conjunto de cómo operan en la actualidad esos flujos financieros puede apreciarse en los gráficos adjuntos. El gráfico 1 muestra como son los flujos financieros actuales (2003). Claramente se aprecia que educación y salud están fundamentalmente vinculados a los gobiernos regionales, mientras los programas de lucha contra la pobreza se vinculan con la comunidad y los gobiernos locales. Hay poca conexión entre educación y salud y los gobiernos locales y la comunidad, así como poca entre programas sociales y gobiernos regionales.

¹ Estos dispositivos sí establecen, sin embargo, que los “proyectos de inversión económica y social” (Ley de Bases) o los “programas sociales” (leyes orgánicas) deben ser transferidos al nivel local.

FLUJOS FINANCIEROS Y NIVELES DE GOBIERNO EN SECTORES SOCIALES - PRESUPUESTO 2003
(en millones de soles)

| | Gobierno Nacional | Gobierno Regional | Gobierno Local | Comunal | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| M E F | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Univ y OPDs 1,518 MINEDU 311 MECEP I 70 MECEP II 190 EBT 107 Huascarán 38 Lima y Callao 1,622 Otros 25 3,881 </div> | | | | | E D U C A C I O N |
| | | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Planillas y otros 3,866 </div> | | | | |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> OPDs y otros 403 </div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> MINSA 303 PROYECTO 2000 8 PARSALUD 61 PAAG 78 LIMA Y CALLAO 906 1,356 </div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Salud Basica 151 </div> | | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> CLAS 96 </div> | S A L U D |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> SIS 14 </div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Reembolsos 150 </div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Planillas y otros 1,098 </div> | | | |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> FONCODES 57 </div> | | | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Nucleo Ejecutor 352 </div> | P R O C I A L E M S | |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> PRONAA 31 </div> | | | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Comedores/otros 352 </div> | | |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> PRONAMACHS </div> | | | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Comité Conservaci 200 </div> | | |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> PRO VIAS RUR. 150 </div> | | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> VASO DE LECHE 356 </div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Comité VL </div> | | |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> INADE 227 </div> | | | | O T R O S | |
| | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> ORDESUR 37 </div> | | | | | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> PRO VIAS DEPA 101 </div> | | | | | | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> ELECTRIF RURAL 203 </div> | | | | | | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Otros Sectores 19,458 </div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Otros Sectores 1,114 </div> | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> FONCOMUN 1,397 </div> | | | | |
| <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Otros (OPDs) 5,836 </div> | | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> CANON 257 </div> | | | | |
| T O T A L | 31,754 | 6,379 | 2,010 | 1,000 | | |
| Exoneraciones Tributarias | 598 | 2,775 | | | | |
| TOTAL | 32,352 | 9,154 | 2,010 | 1,000 | | |
| | 44,516 | | | | | |

Transferencias Financieras

 Transferencias de bienes

En itálicas: DESCENTRALIZABLE= La mayor parte de las obras o servicios se realizan fuera de Lima
En negrita: programas incluidos en el cronograma de transferencias 2003

Educación y Salud

A contrapelo de lo que indica la ley de bases de la descentralización², se ha iniciado de facto la descentralización de educación y salud, al entregar la mayor parte del presupuesto del gasto corriente (ver gráfico) de estos sectores a los gobiernos regionales³. El mecanismo para el control efectivo de esos recursos por los gobiernos regionales pasa por los Directores Regionales Sectoriales, cuyo nombramiento se ha hecho por concurso dirigido conjuntamente entre los gobiernos regionales y los ministerios centrales respectivos, pero que sin embargo ahora dependen ahora de los Gobiernos Regionales. De estos sectores, los más importantes en términos de presupuesto y de impacto efectivo son los de educación y salud, que constituyen el 83% del presupuesto de los gobiernos regionales. Cabe recordar que el Presidente Regional, como Titular de Pliego Presupuestario, tiene la potestad legal de reasignar recursos de programas de salud o educación a cualquier otro programa presupuestario, y que tiene también finalmente la responsabilidad por los procesos de contratación o compra que se realicen en la región. Como hemos dicho, sin embargo, la indefinición legal en la que se desarrolla este proceso hace que no sea posible establecer conclusiones definitivas sobre el curso que tendrá el mismo.

La descentralización de facto de los sectores de educación y salud hacia los gobiernos regionales implica que:

- a. **El gobierno central efectivamente pierde control sobre educación y salud** (excepto en Lima y Callao). Efectivamente, el 50% del presupuesto de educación y el 34% del de salud (44% si incluimos SIS y PAAG que son programas dirigidos centralmente pero que operan a través de las direcciones regionales) está ahora bajo control de los gobiernos regionales. Ello demanda que se establezcan nuevos mecanismos para la aplicación de prioridades y políticas nacionales, un ejemplo de los cuales podrían ser los Acuerdos de gestión y el Seguro Integral de Salud en el sector salud. En educación, salvo los proyectos de inversión, el gobierno central carece hoy de instrumento alguno para asegurar sus prioridades y políticas fuera de Lima.
- b. **Se define de facto un modelo de descentralización en el que las instancias subnacionales claves para educación y salud son los gobiernos regionales** y no los locales o comunales, quedando en cuestión los avances habidos en experiencias como los CLAS o los Consejos Escolares Consultivos. La relación entre gobiernos regionales, gobiernos locales y comunidad en la gestión de los servicios aparece como un tema clave por resolver, pero en el cual la resistencia de los gobiernos regionales a ceder poder va a ser un obstáculo clave para empoderar a la población

² Particularmente la Ley de bases de la regionalización, que establece que los sectores de educación y salud se transfieren en la cuarta y última etapa del proceso de descentralización.

³ Excepto en Lima y Callao. También han transferido los gastos corrientes para agricultura, minería, turismo, industria, pesquería, transportes y trabajo, pero la importancia de estos es bastante menor.

- c. También se define de facto **un perfil de mediano plazo de los gobiernos regionales, donde la administración de estos servicios de educación y salud tiene un peso importante**, frente a demandas de la población más vinculadas a la inversión pública y la promoción de la inversión privada para el desarrollo económico de las regiones. La pugna de los gobiernos regionales por financiamiento de la inversión será larga pero no inmediata, mientras que los recursos de maestros y médicos los tienen ya. Esto marcará un perfil de los gobiernos regionales que buscarán respaldo político haciendo clientelismo en estos sectores (nombramiento de maestros, etc) y campaña por inversiones.

Por otro lado, se ha avanzado en transferir el presupuesto a los gobiernos regionales, sin que exista claridad sobre qué modelo de descentralización se seguirá ni cómo operará, lo que aumenta los conflictos y eleva los riesgos del proceso. La indefinición de normas respecto de la distribución de recursos y responsabilidades en educación y salud reproduce un esquema político que mantiene al gobierno central como el centro de todos los conflictos, asumiendo los golpes y poniendo en riesgo la gobernabilidad. Aún cuando la reciente huelga del SUTEP se desarrolló en un marco en el que los gobiernos regionales aún no habían asumido el mando del sector por estar pendiente el cambio de Directores Regionales de Educación, es claro que ello no habría cambiado la dinámica de conflicto SUTEP-Poder Ejecutivo, posiblemente la habría agravado (con Directores regionales respaldando la huelga). Posteriormente, se han generado conflictos en relación al nombramiento de docentes entre el Ministerio de Educación varios gobiernos regionales, en particular de la amazonía.

Programas sociales y de lucha contra la pobreza

Por otro lado, siguiendo la prioridad establecida en la Ley de Bases de la Descentralización, se ha iniciado la transferencia a los gobiernos locales de los programas sociales, de alimentación e infraestructura rural (Foncodes).

Estos programas han operado desde hace varios años con un enfoque de transferencia de recursos y responsabilidades hacia las organizaciones comunitarias de base, bajo diversos enfoques como el Núcleo Ejecutor de Foncodes y los comedores populares en el Pronaa. Estos programas tienen las siguientes características:

- a. Existe una gran variedad de programas con objetivos similares o superpuestos.
- b. La mayoría de programas tiene poca claridad en sus objetivos o inadecuación de las actividades que realizan en relación a sus objetivos.
- c. Los programas de infraestructura rural están bien focalizados, los programas alimentarios algunos sí (alimentación infantil) y otros no (comedores populares).
- d. Los programas sociales otorgan beneficios muy diferentes a distritos y poblaciones similares, no habiendo reglas claras de distribución y habiendo distritos que reciben varios programas y otros ninguno.

- e. Los programas otorgan diferentes funciones a sus unidades desconcentradas y a la comunidad, pero han estado muy poco vinculados a los gobiernos locales⁴.
- f. Varios de los organismos tienen programas de diferente naturaleza y cuya relación con los distintos niveles de gobierno puede ser diferente, por ejemplo, en Pronaa entre atención a emergencias (escala nacional), desayunos escolares y alimentación infantil (escala local), o Foncodes entre infraestructura social (de escala comunal / distrital) y proyectos de fomento al desarrollo productivo (de escala regional).
- g. Varios de estos programas tienen un financiamiento externo importante (Foncodes) y otro no (Pronaa).

La definición de la transferencia de estos programas de lucha contra la pobreza a los gobiernos locales es un paso hacia delante importante porque: (i) El nivel local promueve (mas no asegura) mantener un nivel de protagonismo de las comunidades y organizaciones sociales; (ii) exige más claramente la necesidad de establecer reglas de distribución y uso de los recursos transparentes; (iii) permite promover sinergias entre distintos programas, incluyendo el vaso de leche; (iv) se trata de programas cuya escala en lo fundamental no sobrepasa la distrital, por lo tanto las deseconomías de escala son reducidas..

Un balance sin embargo muestra que a la fecha 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. Nuevamente, esto muestra que las ventajas de la descentralización dependen en buena parte de la forma como se realice: “el diablo está en los detalles”.

El proceso de transferencia de estos programas a los gobiernos locales se ha iniciado en octubre pasado, aunque sin mayor 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??). Pero más importante aún que este inicio de las transferencias en octubre, está el hecho que el Presupuesto 2004, de acuerdo a la ley aprobada, establece que el presupuesto de un gran bloque de programas sociales pasa a los gobiernos locales, aunque la transferencia efectiva de los fondos, de acuerdo a dicho proyecto de ley, dependería del MEF, del MIMDES y de la acreditación que haga el CND. La parte correspondiente a los créditos externos de estos proyectos se mantendría a nivel central, de acuerdo a este presupuesto. Finalmente, cabe mencionar que esta transferencia hacia los gobiernos locales sólo está considerando algunos programas de Foncodes y Pronaa, pero no se ha explicitado qué se piensa hacer con otros programas sociales y de lucha contra la pobreza como Pronamachcs, Inabif, Coopop, Par y otros, que hasta la fecha se mantienen centralizados sin ningún anuncio sobre posibles cambios.

⁴ La única excepción reciente sería Foncodes con la inclusión de un representante del municipio en el Núcleo Ejecutor y al otorgar un rol a los alcaldes en la priorización de proyectos de manera participativa.

Balance del proceso de descentralización de los sectores y programas sociales

El gran cambio que puede tener las políticas sociales en este gobierno, mas que a una iniciativa y estrategia formulada desde dentro de los sectores sociales, corresponde al proceso de descentralización. Este proceso se desarrolla sin que estén claros las condiciones a las que se quiere llegar ni el camino para lograrlas, y esto es válido tanto a nivel general como a nivel de los sectores sociales. En esta situación, en educación y salud se viene caminando simplemente por inercia hacia una descentralización centrada en los gobiernos regionales. Esto puede reducir el espacio a una mayor descentralización y participación que podía haberse dado a nivel local. Adicionalmente, la falta de dirección del proceso genera el riesgo de que la descentralización de la educación y la salud terminen en desorden y descontrol.

En el caso de los programas sociales, la decisión correcta de descentralizarlos a nivel local no ha ido acompañada de un rediseño global con nueva estrategia para los mismos. En el corto plazo, se corre el riesgo de una semi-paralización de estos programas, y en el largo plazo, se corre el riesgo de que se retroceda en eficiencia y no se avance en transparencia y participación, si no se toman las medidas adecuadas.

4. Descentralizar los sectores sociales para transformarlos

Los sectores sociales son sectores en los cuales el estado tiene un rol muy significativo en la organización y provisión de los servicios, razón por la cual cuenta con un enorme número de empleados (maestros, médicos, enfermeras, trabajadores) y de centros proveedores de servicios (colegios, ISTs, Universidades, hospitales, centros de salud, centros de emergencia mujer, aldeas infantiles, etc), compra millones de soles en miles de productos diferentes (medicinas, textos, etc) y cuenta con un enorme aparato administrativo (direcciones regionales, USEs, UTEs, gerencias zonales, etc). Debido a ello, el desarrollar la reforma del estado en estos sectores es de enorme importancia para prestar servicios en forma eficiente y eficaz, y desarrollar una nueva relación con la ciudadanía.

Las estrategias para reformar la actual situación, de un estado sumamente ineficaz y que trata muy mal a la gente, son dos. La primera es abrir el estado a la población, mediante participación directa y mediante transparencia de la información. De esta manera, se reducen las distancias entre funcionarios públicos y usuarios, se reduce el margen para abusos y corrupción y se favorece la fiscalización. Digamos que esta es la estrategia de empoderamiento, de devolver el poder a la gente y aumentar la voz de los pobres. La segunda estrategia es la de modernizar técnicamente al estado, haciendo que tenga herramientas modernas de gerencia social. Ambas estrategias se refuerzan mutuamente; en particular, la transparencia demanda que haya mecanismos modernos para que la población pueda conocer los recursos con que se cuenta y las cosas que se hacen.

La descentralización es una política fundamental en este sentido, precisamente porque permite reducir las distancias entre gobernantes y gobernados, entre funcionarios públicos y usuarios, y de esa manera favorece la participación social, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

Orientaciones generales

Las principales orientaciones que deben tomarse para hacer realidad una descentralización que sea la punta de lanza de esta reforma del estado en los sectores sociales son las siguientes:

- i. Estrategia de descentralización en educación, salud y desarrollo social que:
 - ✓ Respete el principio de subsidiariedad entre niveles de gobierno; es decir, que se devuelva hacia los niveles locales todo aquello que estos puedan hacer eficazmente, y lo que estos no puedan hacer, se entregue a los gobiernos regionales salvo lo que éstos no puedan hacer eficazmente o implique políticas de alcance nacional.
 - ✓ Defina claramente las competencias responsabilidades de cada nivel de gobierno.
 - ✓ Establezca claramente las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, los canales para la aplicación de las políticas nacionales y el respeto a derechos universales por parte de gobiernos subnacionales, incluyendo el financiamiento necesario.
- ii. Establecer claramente mecanismos de participación ciudadana en los diversos niveles:
 - ✓ En la planificación, mediante sistemas participativos que partan de cada comunidad o escuela hasta llegar a los niveles provinciales y regionales.
 - ✓ En la gestión, mediante mecanismos tales como los CLAS, los Consejos Escolares Comunales o los Núcleos Ejecutores, desarrollando mecanismos mixtos que permitan avanzar hacia una cogestión comunidad-municipio, así como resguardando espacios regionales de planificación y coordinación en los cuales también debe haber mecanismos de participación y consulta ciudadana.
 - ✓ Con rendición de cuentas de manera transparente, tanto referidas al presupuesto y el gasto como a los avances y metas propuestas y efectivamente logradas.
- iii. Simplificación y reorganización de los programas sociales, la misma que resulta indispensable para dar lugar a un proceso de descentralización ordenado, transparente y eficaz:
 - ✓ Unificación en tres fondos orientados a satisfacción de necesidades básicas e infraestructura rural, a atención a pobreza extrema y grupos sin sustento familiar y a prevención y mejoramiento nutricional, con directorios plurales con representación de la sociedad civil.
 - ✓ Rediseño de programas y proyectos en función de los objetivos prioritarios.

- ✓ Reorientación de los organismos centrales, que deben girar hacia una función de supervisión y asistencia técnica.
- ✓ Establecimiento de criterios claros y transparentes de priorización de las poblaciones más necesitadas.
- iv. Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación, que permita conocer la efectividad de los programas que se desarrollan a todo nivel y sea la base para un sistema de rendición de cuentas transparente, para lo cual debe:
 - ✓ Incluir mecanismos de vigilancia ciudadana,
 - ✓ Recoger opiniones de los usuarios mediante diversos medios,
 - ✓ Articular a los distintos niveles de gobierno en la supervisión,
 - ✓ Seguir indicadores claramente vinculados a los objetivos que se persiguen.
- v. Políticas de recursos humanos, con supervisión pública y social, para una selección de personal por concurso de méritos y una evaluación, promoción y separación técnicas, transparentes y participativas.

Descentralización en educación y salud: definiciones necesarias

En lo inmediato, hay varios temas de definición críticos con relación a la descentralización de educación y salud son:

- a. *La asignación geográfica de los recursos:* ¿cómo se va a distribuir los recursos entre distintas regiones? Hasta la fecha, ello ha sido una mezcla de historia y discrecionalidad MEF, pero el nuevo contexto demanda establecer reglas. La asignación geográfica es ligeramente regresiva (es decir, desfavorable a los pobres) en el caso de educación y bastante regresiva en el caso de salud, en ambos casos principalmente por los niveles terciarios de atención (educación superior; hospitales especializados).
- b. *El futuro de la participación comunal en la gestión,* que ha tenido experiencias como los CLAS y los Consejos Educativos Consultivos, que constituyen las puntas de lanza de una descentralización hacia la comunidad, deben mantenerse y profundizarse. Ahora, para el gobierno central favorecer ello ya no es perder poder porque el poder lo pierden los gobiernos regionales, que pueden ser los que se constituyan en la fuerza opositora.
- c. *La política de personal:* este ha sido un punto débil en la gestión de estos sectores, con extremos en educación donde no hay ni planillas bien hechas. Ahora que eso depende de los gobiernos regionales, ¿se contratan maestros de la región o en concurso nacional? ¿se mantendrá una política remunerativa única o empezarán a haber medidas regionales? ¿cómo se puede aplicar ahora una política de concursos para la selección de profesores o de evaluación de desempeño?
- d. *El presupuesto y las prioridades nacionales.* La actual ley de gestión presupuestal permite a los presidentes de gobiernos regionales, como “jefes de pliego”, reasignar libremente su presupuesto entre programas, por ejemplo, pueden quitar fondos a educación para dárselos a salud, o

- sacarlos de primaria para dárselos a institutos superiores. Es necesario establecer mecanismos para que determinadas prioridades nacionales, por ejemplo educación inicial, se aseguren en este contexto.
- e. *Los instrumentos para aplicar políticas nacionales. ¿Cómo va a hacer el gobierno para promover sus prioridades, supervisar sus programas e incentivar en la dirección correcta? En salud, los Acuerdos de Gestión y el SIS, sustentados en los fondos del SIS y PAAG son una opción. En educación hay menos avances al respecto.*

Cuestiones críticas en la descentralización de los programas sociales

También hay en el corto plazo temas de definición críticos respecto de la descentralización de los programas de lucha contra la pobreza son:

- a. *Una visión global que considere al conjunto de programas de lucha contra la pobreza y demás sectores. Se está iniciando una transferencia sin haberse definido cuál es la orientación general. Los mecanismos de relacionamiento de la instancia gubernamental encargada de los mismos, con la sociedad civil, es uno de los elementos claves al respecto.*
- b. *El grado de integración de los programas a ser transferidos, incluyendo una visión de conjunto con otras transferencias a municipios, como el Foncomun y el vaso de leche. Es claro que a mayor dispersión, mayor dificultad del proceso, mayor costo fiscal, menos transparencia, mayor dificultad en establecer una distribución geográfica transparente y pro-pobre. Por otro lado, puede ser conveniente mantener separados a programas que tienen distintos objetivos, para no llevar a conflicto entre éstos y problemas de gerencia. Adicionalmente, el grado de complejidad administrativa y de presiones políticas que puede tener el manejar varios programas con una sola entidad es elevado.*
- c. *La función que cumplirán los niveles provinciales y distritales.*
- i. *En el caso de Foncodes, los municipios distritales tendrían una labor de priorización participativa de proyectos y de participación en el Núcleo Ejecutor, pero no se ha establecido un rol claro en lo referente a la pre-inversión (elaboración y aprobación de los proyectos) y supervisión de obras.*
- ii. *En el caso de Pronaa, se ha planteado que los municipios provinciales comprarían los alimentos (para los comedores populares) y se los entregarían a los distritales para que éstos a su vez los entreguen a los comedores. No está claro en el esquema quien es responsable de inscribir y supervisar comedores. Este esquema estaría en la práctica siendo dejado de lado por uno que otorga todo el rol a los municipios provinciales, por falta de definiciones legales.*
- d. *Los mecanismos para una participación efectiva de las comunidades involucradas. Debe verse con detalle la forma como se haría una priorización participativa de los proyectos y su vínculo con la evaluación técnica de los mismos, así como la relación municipio-comunidad en la ejecución misma y el mantenimiento posterior. En el caso de Pronaa, la experiencia muestra que si la participación se reduce a un club cerrado y*

- sin transparencia, puede haber significativos problemas de ineficiencias y fuga de recursos.
- e. *La función del nivel central de estos programas*, la que debe incluir asistencia técnica, acreditación continua, supervisión y evaluación , y provisión directa de algunos servicios o fases del ciclo de proyecto en caso necesario.
 - f. *La asignación geográfica de los recursos*, debiendo buscarse tanto transparencia con una regla clara, como criterios pro-pobre dentro de una visión de conjunto.
 - g. *La reglas para la focalización al interior de los municipios*, por ejemplo, debe mantenerse la regla de Foncodes de dirigirse solo a comunidades rurales, afirmar la orientación de algunos programas alimentarios hacia niños menores y madres gestantes, afianzar reglas de focalización por autoselección (como la participación en los comedores, el turno en la cocina o el precio tope de la ración) y mejorar los mecanismos de focalización individual con participación comunitaria.

A modo de conclusión

La descentralización de los sectores sociales puede desencadenar una reforma que eleve su eficacia y los haga más democráticos y equitativos. Sin embargo, el proceso actual mantiene indefiniciones importantes, que deben ser resueltas. Apostar firmemente por una descentralización que tenga un enfoque de derechos, aumente la transparencia y participación y promueva la equidad resulta indispensable para que el proceso de descentralización tenga éxito en mejorar la calidad de vida de los peruanos.

* El presente artículo se publicará en la revista Allpachis en junio 2004.

Bibliografía

- Alcazar L. y Wachtenheim. E. "[Determinantes del Funcionamiento de los Proyectos del FONCODES](#)". *Informe Final de Investigación*. CIES / Instituto APOYO. Lima, junio de 2001
- Alvarado B., Rivera B., Porras J y Vigil A. "[Análisis de los efectos y usos de las transferencias fiscales a los gobiernos locales](#)". CIES / CIUP. Informe final de Investigación. Lima, mayo de 2003.
- Aritomi T. y Díaz J. "[¿Pueden los Programas Sociales reducir las diferencias en la distribución de los ingresos?](#)". *Informe Final de Investigación*. CIES / GRADE. Lima, noviembre de 2000.
- Chacaltana J. "[El Impacto del Programa "A Trabajar Urbano"](#)". CIES / CEDEP. Lima, julio del 2003.
- Chacaltana J. "[Más allá de la focalización. Riesgos de la Lucha contra la pobreza en el Perú](#)". Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) / Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Lima, septiembre del 2001.
- Cortés R. "[La Nutrición de los Niños en Edad Pre-Escolar](#)". *Centro de Investigación de la Universidad Pacífico (CIUP)*. *Informe Final de Investigación*. Lima, diciembre 2002.
- Cueto, S, M. Chinen, I. Montes, F. Andrade y M. Staeheli. "[Educational impact of a school breakfast program in rural Peru](#)", American educational research Association Conference, New Orleans, April 20/24 2000.

- ❑ Escobal J. y Ponce C. [“Estimando el Beneficio de los Caminos Rurales”](#). CIES / GRADE. Informe Final de Investigación. Lima, noviembre del 2001.
- ❑ Escobal J. Torero M. y Ponce C. [“Focalización Geográfica del Gasto Social: Mapas de Pobreza](#). Red CIES de Pobreza”. *Informe Final de Investigación*. CIES / GRADE. Lima, junio 2001.
- ❑ Francke. P. [“Los programas de Construcción de Infraestructura pública y generación de empleo: el caso FONCODES”](#). *Informe Final de Investigación*. Lima, septiembre 2001.
- ❑ Gajate G. e Inurritegui M. [El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del “Propensity Score Matching”](#). CIES / GRADE. *Informe Final de Investigación*. Lima, octubre 2003.
- ❑ Ortiz de Zevallos G. [“Estado de los Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales Públicos”](#). CIES / Instituto APOYO. *Informe Final de Investigación*. Lima, junio de 2001.
- ❑ Ortiz de Zevallos, G. “Desafíos de las Políticas Sociales”, Seminario Internacional CIES 2002.
- ❑ Ravina R. y Paulini J. [“Costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA”](#). *Informe Final de Investigación*. CIES / Instituto APOYO. Informe Final. Lima, noviembre 2002.
- ❑ Rebosio G. y Rodríguez E. [“Ingreso Campesino en el Perú y Compras Estatales de Alimentos en el Perú”](#). Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) / Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP). Lima, Julio del 2001.
- ❑ Tanaka M. [“Participación Popular en las Políticas Sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario”](#). Consorcio de Investigación Económica y Social / Instituto de Estudios Peruanos. Lima, marzo 2001.
- ❑ Valdivia M. y Dammert A. [“Focalizando las Transferencias Públicas en el Perú: Evaluando Instrumentos de Identificación del Nivel Socio-Económico de los Individuos / Hogares”](#). CIES / GRADE. *Informe Final de Investigación*. Lima, Junio de 2001.