

Aspectos relevantes del diseño, monitoreo e implementación de las estrategias y planes de superación de la pobreza en el Perú

Introducción

Durante el último periodo de gobierno ha existido una preocupación constante por la formulación de una Estrategia de Superación de la Pobreza. Estas iniciativas son positivas en la medida que es necesario que existan documentos orientadores de la política social, que posibiliten mayor coordinación y eficiencia en la implementación de programas y proyectos sociales. Además, la mayor parte del contenido de las estrategias y planes formulados recoge aspectos centrales que de implementarse tendrían resultados positivos en el objetivo final de combatir los diversos aspectos que involucra pobreza. Sin embargo, el mayor problema es que es poco probable que el contenido de estos planes se materialice en acciones concretas. Muchas son las causas: debilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros - institución encargada de formular estos planes-, la debilidad y poca voluntad que tiene el actual gobierno para implementar reformas, el no involucramiento de actores claves en el proceso de formulación de estas estrategias como los gobiernos regionales y locales, entre otros.

El presente documento busca identificar con mayor precisión las causas y efectos de este problema. Para esto se analiza el seguimiento y operacionalización que se esta dando a las estrategias nacionales de superación de la pobreza formuladas, mirando también el contexto en que estas fueron gestadas. El análisis de las coincidencias entre las estrategias de superación de la pobreza y la diversidad de planes nacionales, sectoriales y regionales que están siendo formulados es para importante del estudio.

El hecho que las estrategias y planes de superación de la pobreza no sean tomados en cuenta para la acción política plantea la necesidad de mostrar cual es la política social que realmente se implementa en la actualidad en nuestro país. Una mirada a los niveles de gasto social y sus clasificaciones, un resumen de los principales programas y proyectos sociales implementados por los sectores y una reflexión sobre los principales avances y retos de la implementación de los mismos será, por tanto, indispensable para conocer los detalles más importantes de la implementación de la política social real en el Perú.

La metodología para elaborar el presente documento se basa en la revisión y análisis de la información en documentos y en la normatividad existente, portales de transparencia de instituciones oficiales y también en entrevistas a informantes clave.

Referentes internacionales para la política social

La superación de la pobreza es un reto a nivel mundial. Existe una preocupación de los países, sobre todos los menos desarrollados, porque esta situación de exclusión en que vive la mayor parte de nuestra población sea superada o, por lo menos, mitigada. Esta preocupación ha sido planteada en diferentes cumbres y conferencia, promovidas principalmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que se materializado en acuerdos internacionales. Estos compromisos, que suscriben los Estados, son en la práctica los lineamientos concretos que guían la implementación de las políticas de desarrollo y de superación de la pobreza en nuestros países. Por

este motivo la presente sección analiza la Declaración y los Objetivos de Desarrollo de Milenio como el referente más inmediato, y que es, como se verá, una síntesis de los anteriores acuerdos.

1.1. La Cumbre Social de Copenhague: el antecedente directo de los ODM

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) propició la Cumbre Social de Copenhague tras ser cada vez más notoria la creciente situación de inequidad en el mundo. Por primera vez en la historia jefes de Estado y de Gobierno se reunieron para reconocer la importancia del desarrollo social y para otorgar a esta meta la mayor prioridad dentro de las políticas de gobierno hacia el siglo veintiuno, logrando consensos mínimos e indispensables en la mejora de las condiciones de vida.

La Declaración de Copenhague y su respectivo Plan de Acción son el marco básico sobre desarrollo social a nivel internacional; así fueron concebidos en 1995 y posteriormente confirmados en el año 2000, cuando se celebró en Ginebra la Cumbre de Copenhague +5. La Cumbre Social de Copenhague se centró en tres grandes temas, que se entienden como los principales objetivos del desarrollo social:

- a. Mitigar y reducir la pobreza
- b. Fomentar la integración social
- c. Aumentar el empleo productivo.

En el marco de estas tres grandes áreas se establecieron 10 compromisos, cada uno de los cuales cuenta con un conjunto de acciones a nivel nacional, regional e internacional.

Paralelamente, como en otras cumbres, se desarrolló una cumbre alternativa donde se reunieron representantes de organizaciones de la sociedad civil. En esta Cumbre Alternativa se percibía la necesidad, de un lado, de generar un proyecto común emergente alternativo, con una visión de unidad, valores e intereses comunes y una gran alianza frente a amenazas también comunes; de otro lado, en la Cumbre Alternativa de Copenhague, se hizo evidente un pragmatismo audaz, donde se combina el trabajo en instancias oficiales, así como en instancias alternativas y paralelas, con una agenda complementaria a la agenda oficial.

En el Perú, la cumbre de Copenhague no solo sirvió para que el gobierno suscribiera una declaración, sino que engendró para 1996, a partir del esfuerzo de un pequeño grupo de ONGs y de la Comisión Episcopal de Acción Social, la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social-CONADES, que se ha convertido año tras año en la red social de definición de la agenda común y movilización en la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo, así como en el grupo de la sociedad civil –que a través de sus miembros- le hace seguimiento al gobierno peruano en materia de desarrollo social.

1.2. La Declaración y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En septiembre del 2000, retomando los esfuerzos de Copenhague, 187 países miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Declaración del Milenio. La declaración priorizó un conjunto de objetivos de desarrollo interconectados; muchos de estos, producto de los acuerdos de las cumbres llevadas a cabo en la década de 1990. Posteriormente se identificaron también los denominados Objetivos de Desarrollo Internacional (*International Development Goals*) referidos a los compromisos de los denominados “países industrializados” en apoyo al desarrollo.

Estos últimos, junto con las metas de desarrollo contenidas en la Declaración del Milenio, fueron combinados y designados como “Objetivos de Desarrollo del Milenio”-ODM. De este modo, quedaron identificados los objetivos, metas e indicadores para la medición de los avances globales hacia el 2015.

Los ODMs recogen y sintetizan los diferentes consensos del desarrollo de diversas cumbres y conferencias mundiales realizadas en la década de los 90: Conferencia Mundial sobre Educación, Cumbre Mundial de los Niños, Conferencias de la ONU sobre el medio ambiente y Desarrollo, Conferencia Internacional sobre Nutrición, Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo, entre otras.

Algunas ventajas de los ODM son que los 8 objetivos acordados son claros y delimitados, estables en el tiempo, sencillos de comunicar, incluyen las múltiples dimensiones del desarrollo y que son retos sumamente revelantes para países en Desarrollo como los de América Latina.. Además, el que estos objetivos se acompañen de 18 metas y 48 indicadores bien definidas, permite monitorear el grado de avance y esfuerzo que despliegan los gobiernos por su cumplimiento. A diferencia de otras oportunidades, se han generado –en el mismo consenso global- herramientas para el seguimiento de su cumplimiento por parte de actores estatales y también de los movimientos sociales que reclaman avances en términos de reducción de la pobreza en el país.

El primer paso para el cumplimiento de estos ODM es que los países se apropien de ellos. La única manera en que los objetivos puedan ser alcanzados en la práctica es que sean asumidos como los objetivos de mediano o largo plazo de las políticas implementadas en nuestros países. El análisis de la incorporación de los ODM a los lineamientos de políticas de superación de la pobreza de un país y de la capacidad que se tiene para operacionalizar e implementar dichos planes, es también, un análisis de las posibilidades de logro de los ODM en un determinado país.

1.3. Los ODMs y su incorporación a la política social peruana

La discusión sobre las Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio se profundizó en el país a partir del proceso de elaboración del documento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD ***“Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión”***¹. La elaboración de este documento se realizó justamente con el objetivo de promover y difundir el conocimiento de los ODMs y la situación del Perú en relación a su cumplimiento, promoviendo un debate amplio entre distintos sectores, sensibilizando a la sociedad en su conjunto.

Como los ODMs son parte de la política social, tanto las instituciones públicas como privadas, como parte de su accionar y sus agendas de trabajo, incluyen acciones encaminadas a la consecución de estos objetivos. Por ejemplo, el Ministerio de Salud ha formulado políticas e implementado programas y proyectos concretos para el control de la mortalidad materno infantil desde hace dos décadas. En ese sentido, lo que se aprecia es que el accionar de las instituciones estado – principalmente las vinculadas a las políticas sociales- y las instituciones de sociedad civil muestran coincidencias con los ODMs.

Las agencias de cooperación internacional están promoviendo la realización de investigaciones que les ayuden a ubicarse mejor en este tema, pensando en una posible redefinición de sus estrategias de intervención. Por ejemplo, OPS/OMS ha

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. “Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión”. Noviembre 2004. www.pnud.org.pe/odm/

impulsado en la ciudad de Arequipa la firma del Acta de Adhesión en la que 74 alcaldes se comprometen a contribuir al logro de los ODM a través de la aplicación de políticas públicas, en coordinación con la Dirección Regional de Salud de Arequipa.

Como se muestra en el documento *"Hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú. Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión"* los ODMs muestran coincidencia con diversos documentos orientadores de la política peruana, como por ejemplo: con algunas de las 30 políticas plasmadas en el *Acuerdo Nacional*, con el *Plan de Igualdad de oportunidades*, con el *Plan de Emergencia Educativa*, *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia*, *Ley CONTRASIDA*, entre otros. El único documento donde los ODM han sido incorporados en su totalidad es en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004 – 2006. La Estrategia de Seguridad Alimentaria y la Estrategia de Desarrollo Rural recogen sólo parte de ellos, ya que estos documentos recogen una problemática más amplia.

Por lo expuesto, es posible afirmar que los ODMs están siendo referentes para la formulación de algunos de los principales planes vinculados a las políticas sociales. Sin embargo, la política social efectiva, es decir, los programas y proyectos concretos en la mayoría de casos no responde a los lineamientos que dan estos documentos.

Los ODMs y el accionar de la sociedad civil

Desde la sociedad civil se encuentran una gama de instituciones que se podrían enmarcar en cada una de las metas del milenio. Los principales actores son las ONGs y centros de investigación en temas sociales. Cada una de las instituciones esta promoviendo el cumplimiento de los ODM desde sus campos específicos. Existen grupos de investigadores liderados por personas de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza Nacional y de universidades que están promocionando el debate de los ODM.

Sin embargo, hay que mencionar que muchas instituciones de la sociedad civil – principalmente ONGs ejecutora de proyectos - no conocen o no han analizado con profundidad los ODM y no muestran esfuerzos para ser actores del tema. Además, los principales actores políticos (congresistas, partidos y movimientos políticos) , ya sea por desconocimiento o desinterés no están siendo parte de esta discusión. Una parte del empresariado claramente no le interesan estos temas. Solo son parte de la discusión cuando afecta sus intereses. Otros grupos del empresariado – como la Cámaras de Comercio – si desean participar de esta discusión pero reclaman metodologías adecuadas para su participación. La prensa no da cobertura a estos temas, aunque cada vez más hoy en día es cotidiano escuchar dichos temas en conversaciones sobre aspectos de interés públicos.

Marco general de la política social: las estrategias y los planes de superación de la pobreza

Lo primero que hay que mencionar es que el órgano de gobierno que ha sido encargado de la coordinación intersectorial de las políticas sociales y que ha sido el principal actor en la formulación de la Estrategia y el Plan de Superación de Pobreza es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-CIAS, comisión permanente de la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM que congrega a los ministerios de las áreas sociales.

2.1. Los antecedentes de la Estrategia de Superación de la Pobreza

A inicios de la década pasada el manejo de las políticas sociales se basó en los lineamientos dados en la **Estrategia de Alivio a la Pobreza 1993-1995**, que orientaba la implementación de programas y proyectos con el objetivo de mitigar los efectos de las severas reformas realizadas al comienzo de la década. El más importante programa implementado fue el Fondo de Compensación y Desarrollo Social-FONCODES, que operó con recursos provenientes de préstamos que fueron obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Luego de efectuadas las reformas de primera generación, era el momento de pasar a las reformas de segunda generación, aquellas que generan institucionalidad en la implementación de las políticas sociales. En este contexto es que se elabora un segundo documento, **Igualdad de Oportunidades para un Desarrollo Sostenido. Una Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000**, que definía la estrategia de lucha contra la pobreza para el período en mención. Dicho escrito propuso objetivos que no sólo se restringieran a mitigar los efectos de la pobreza sino que buscaran combatir las causas de la misma. Sin embargo, los programas y políticas sociales no siguieron los lineamientos planteados por este documento, y lo que se apreció fue un incremento en el gasto social pero con objetivos políticos, programas desarticulados y que duplicaban esfuerzos. El CIAS tuvo una presencia prácticamente nula, lo que implicó que no existieran esfuerzos de coordinación y menos aun de seguimiento o monitoreo.

Un cambio se gestó luego de la crisis política generada por la puesta en evidencia de los niveles de corrupción existentes en el gobierno anterior. El Presidente Valentín Paniagua, como jefe del gobierno de transición, dio una serie de medidas conducentes a una mayor transparencia del sector público y a fomentar la participación de la sociedad civil en el manejo de las políticas sociales. Respecto de este último punto, y en base a experiencias de concertación que se dieron en algunas municipalidades, se formó la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza-MCLCP, que se constituyó en un espacio de diálogo entre representantes del gobierno central, gobiernos regionales y locales, organizaciones sociales y religiosas, organismos cooperantes y entidades empresariales. La MCLCP era el espacio que permitiría institucionalizar la participación ciudadana en el manejo de los programas sociales. La MCLCP tiene una instancia nacional cuya misión es buscar la concertación de las políticas al más alto nivel. También, existen Mesas departamentales y locales que tienen como objetivo la concertación de las políticas en esos ámbitos. Uno de los logros de la Mesa es la suscripción en mayo del 2001 de la **Carta Social**, documento que contiene principios y compromisos, tanto del Estado como de la sociedad civil, para que las políticas sociales sean implementadas con mayor eficiencia y transparencia.

El gobierno del Presidente Alejandro Toledo asumió funciones en julio del 2001. Este gobierno asumió el reto de continuar con el proceso iniciado por el gobierno de transición. Se nombró como Secretario Técnico ad-hoc del CIAS al economista Pedro Francke². Dicha instancia tenía como función ser el ente de coordinación intersectorial y planificación de las políticas sociales y de la estrategia de superación de la pobreza. Esta secretaria técnica elaboró la **Carta de Política Social 2001-2006**, documento que se publicó en diciembre del 2001, y que definió los lineamientos sobre los que se elaboraría la estrategia de política social. Dichos lineamientos comprendían tres frentes: la promoción de oportunidades para las personas y familias en situación de pobreza, el desarrollo de capacidades humanas que sustenten el desarrollo social sostenido y el establecimiento de una red de seguridad social que opere ante *shocks* macrosociales, regionales, familiares y personales.

² También fue nombrado Director Ejecutivo de FONCODES, uno de los principales programas de lucha contra la pobreza del Estado.

Adicionalmente, y también como un esfuerzo gestado desde la PCM – pero no por el CIAS – se convoca, en marzo del 2002, a organizaciones representativas de la sociedad y a las distintas agrupaciones políticas con la finalidad de acordar políticas de mediano plazo que permitan el diseño de una visión común del país a futuro. Se definieron 29 políticas de Estado, agrupadas en cuatro grandes objetivos: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que fueron firmadas como compromisos en el documento del **Acuerdo Nacional-AN**, suscrito en julio del 2002. El marco de estas políticas es obviamente más amplio que el que compete a las políticas sociales, aunque no deja de incluirlas como punto central. Las políticas expresadas en el objetivo Equidad y Justicia Social concuerdan con las descritas en la *Carta de Política Social 2001-2006*.

El AN se ha institucionalizado y sigue operando desde la PCM, es un espacio deliberativo de amplia participación aunque con escaso poder vinculante. Cabe mencionar que como parte de su labor, en abril del 2004, los integrantes del AN hicieron llegar al gobierno un *Compromiso Político, Social y Económico de Corto Plazo*, documento que presenta un consenso respecto de las políticas que deberían ejecutarse hasta el 2006. Estas políticas se agrupan en dos grandes temas: Inversión y Empleo y Reforma del Estado (referidas a mejorar la acción del Estado haciéndola más eficiente, participativa y transparente). Dentro del segundo conjunto de políticas se incluyen políticas en salud, educación y administración pública, pero sólo en muy pocos casos se plantean objetivos concretos.

2.2. De las Bases de la Estrategia al Plan de Superación de la Pobreza ¿un único proceso?

El antecedente del documento Bases de la Superación de la Pobreza es la elaboración del documento que plantea la necesidad de reformular los programas nutricionales. Un equipo de expertos trabaja en esta reformulación y su enfoque³. Se plantea como necesidad juntar los programas alimentarios y nutricionales en una sola institución. En dicho periodo existía un programa de desayunos escolares implementado por el sector Salud y otro programa implementado por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria-PRONAA esto para graficar la dispersión existente.

La reformulación de los programas alimentarios era parte de una reforma mayor. Es por esto que la mayor parte de este equipo continuo el proceso y empezó la elaboración del documento de la Estrategia de Superación de la Pobreza. La idea general que diseñó este equipo, encabezado por Pedro Francke, fue que:

- Se fortaleciera las capacidades humanas, sociales e institucionales, promoviendo la participación de la sociedad civil en la implementación de los programas y proyectos sociales.
- Reestructurar la organización ministerial y manejo de la inversión social. Se planteó que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social-MIMDES asumiera el rol rector de la política social y que se crearan tres fondos que operarían como instancias de segundo piso. El primero sería el Fondo de Desarrollo Social, cuya finalidad sería transferir recursos en apoyo a la producción; el segundo sería el Fondo de Solidaridad, que tendría como objetivo transferir recursos a las localidades a fin de mejorar el nivel de vida de la población en situación de pobreza; y el tercer fondo sería el Fondo de Asistencia Familiar, de corte netamente asistencialista. La idea era crear estos fondos en base a

³ Jaime Jonson, Milagro Núñez, Jorge Oroza, Eduardo O'brian y Rosa Flores.

tres instituciones ya existentes FONCODES, PRONAA y el Instituto Nacional de Bienestar Familiar-INABIF en ese orden.

- Reforzar el CIAS como instancia de análisis y coordinación de los programas sociales.
- La implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas sociales, que hiciera seguimiento a un conjunto reducido de indicadores sociales, los cuales deberían llegar a tener la misma importancia para definir la situación del país que los indicadores económicos como el déficit fiscal o el riesgo país o las reservas internacionales netas, entre otras.

La primera versión de este documento se terminó los primeros meses del 2002. Sin embargo, los cambios políticos acaecidos (Francke renuncia a la Secretaría Técnica del CIAS) demoraron su aprobación hasta principios del año 2003, en que se publica las ***Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres-ENSP***. El mismo decreto de aprobación del documento de *Bases* estipulaba la creación de una comisión multisectorial⁴ (llamada *Comisión Ejecutiva*) presidida por la Secretaría Técnica de la CIAS, que sería la encargada de formular la *Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres*, definiendo metas y objetivos de acuerdo a la realidad y posibilidades de cada sector, responsabilidades concretas; y realizar el seguimiento y la evaluación del avance de la misma, es decir, la formulación de un Plan que concretizara los lineamientos dados en el documento de Bases.

Esta comisión no logró ningún avance concreto en la implementación de este Plan ni en la implementación del sistema de monitoreo y evaluación. La principal razón de esta inacción es que Mario Ríos, nombrado Secretario Técnico del CIAS en reemplazo de Francke, no asumió su rol de conductor de la elaboración de este Plan. Además, el documento Bases paso por una exhaustiva revisión del nombrado Primer Ministro, Luis Solari, el que se encargó de que algunos conceptos con los que él no comulgaba, como los relacionados al género y la promoción de igualdad de oportunidades y las acciones de participación y vigilancia de la sociedad civil fueran retiradas de la formulación del Plan.

Ante esta pasividad, el liderazgo lo asume la MCLCP⁵. La visión de la Mesa respecto de la implementación del Plan de Superación de la Pobreza es más ambiciosa. Se plantea la necesidad que parte de la política económica fuera también parte de los contenidos de este plan. Se planteó un escenario maximalista. Entre uno de los puntos de vista está la idea de plantear una reingeniería financiera del sector público con la finalidad de que se puedan obtener mayores recursos para financiar programas sociales. Con claridad la agenda pendiente de una real reforma tributaria es la base de estas ideas.

Ante la postura expresada por la MCLCP surgen otros actores con ideas distintas. Tanto los integrantes del equipo de la Secretaría Técnica del CIAS⁶, como representantes del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF que participaban de estas reuniones⁷, muestran su discrepancia con la postura expresada por la MCLCP,

⁴ Estuvo integrada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, el Consejo Nacional de Descentralización, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la PCM y la MCLCP.

⁵ Uno de los principales representantes de las ideas que esta institución promueve es Javier Iguíñiz.

⁶ Milagro Nuñez y Alicia Véliz entre las principales representantes.

⁷ De un lado Javier Abugattás como asesor del MEF y de otro lado integrantes de la Dirección de Asuntos Macrosociales (Carlos Ricse y Cesar Chanamé).

planteando la necesidad que el documento del Plan se limite a proponer lineamientos para la implementación y focalización de las políticas sociales, presumiblemente por la necesidad que la aprobación del plan sea viable⁸. Finalmente esta es la posición que prevalece. La MCLCP deja de asumir el rol central en la implementación del Plan.

Una vez que la versión preliminar del Plan estuvo lista, en abril del 2004, la PCM lo envió a consulta de diversos sectores. Este documento reitera lo expuesto en anteriores documentos y sólo en algunos casos amplía los conceptos. Así por ejemplo, el monitoreo y evaluación se entiende en este documento como un conjunto de sistemas específicos a cada sector, implementados por los propios ministerios y coordinado por el CIAS, a diferencia de lo que planteaban los documentos anteriores, en que se proponía que el este sistema de monitoreo sea implementado directamente por el CIAS.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006-PNSP fue publicado en septiembre de 2004. En el periodo de su publicación ya había sido nombrado Rudecindo Vega como Secretario Técnico del CIAS, en reemplazo de Mario Ríos y era Presidente del Consejo de Ministros Carlos Ferrero. El nuevo Secretario Técnico del CIAS llega con un nuevo proyecto para la implementación de políticas sociales llamado *Obra Perú*. La idea expresada por esta nueva gestión del CIAS, es que se ha gastado mucho tiempo en Estrategias y Planes, que son solo papel y no hay obras y se necesita de ellas. Planteando que la política social de la última parte de este gobierno debe orientarse a la implementación de obras concretas y tangibles. De aquí nace la idea de implementar un programa de transferencias condicionadas, llamado inicialmente *Pro Perú* y luego *Juntos*⁹, que desde el punto de vista del actual secretario técnico es la concreción del Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006. Las reuniones del Comité Técnico Multisectorial se realizan con la finalidad de ver y discutir los avances de estos programas. Se plantea como un posible riesgo, que el criterio político clientelar sea el que guíe las acciones vinculadas a la superación de la pobreza en este último año de gobierno.

La hipótesis principal de esta sección, que a tratado de ser desarrollada contando como fue el proceso de formulación de la Estrategia de Superación de la Pobreza, es que el contenido y las características del proceso de elaboración e implementación de estos documentos responden a las ideas y principios particulares de las personas que estuvieron a cargo, ya sea de la secretaría técnica del CIAS como de la PCM.

Una mención especial, es que por primera vez el Marco Macroeconómico Multianual ha incluido además mención explícita a la orientación de la política social que implementará el gobierno. Se indica, además, que para el 2004 casi la tercera parte del gasto público pertenece a la categoría de gasto social directo y se proponen lineamientos básicos para priorizar el gasto social, como son el funcionamiento eficiente y el mantenimiento de las inversiones sociales de los Programas Sociales Protegidos¹⁰ y Justicia Básica, mejorar el acceso de la población a los servicios básicos de salud y educación y asegurar las acciones dedicadas al desarrollo de las capacidades humanas y su priorización en zonas de extrema pobreza.

⁸ Es difícil imaginar que los funcionarios de alto nivel del MEF no reaccionen y se nieguen a aceptar que un documento que no es elaborado por sus técnicos plantee metas macroeconómicas.

⁹ Hay que mencionar que la implementación de este programa ya había sido parte de la discusión de un préstamo programático dos años antes. El Banco Mundial insistió en la necesidad de implementar un Cash Transfer.

¹⁰ Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, Salud Individual, Salud Colectiva y Promoción y Asistencia Social Comunitaria, programas que habían tenido éxito a nivel internacional. Sin embargo, el MEF se opuso alegando que no existían condiciones para implementar dicho programa pues la oferta de servicios de salud y educación era muy limitada, y no respondería de manera adecuada a las nuevas demandas que se gestarían.

2.3. Una reflexión sobre la viabilidad de la implementación de la Estrategia y el Plan Nacional Superación de la Pobreza

A continuación se muestra algunos de los retos que plantea la implementación real del contenido de la Estrategia

- Sería importante que el CIAS logre concretar experiencias de carácter multisectorial para la implementación de los planes nacionales. Que las reuniones no sean sólo para dar información del avance de JUNTOS, sino que se conviertan en un espacio de reflexión sobre los lineamientos de la estrategia no implementados aún.
- La materialización del proceso de descentralización esta siendo insuficientemente. Es importante que los presidentes regionales conozcan y se apropien de esta estrategia y planes.
- La implementación de un Plan o de una estrategia de superación de la pobreza requiere recursos adicionales. Es indispensable que se convoque a las reuniones de seguimiento a personas con decisión dentro del MEF para coordinar acciones. Un plan sin recursos es letra muerta.
- Debe buscarse que se dé una voluntad política por implementar estos planes. La voluntad política en muchos es intrínseca a políticos que defienden la implementación de políticas sociales. Pero también, se van formando a través de la generación de consensos y la difusión de la importancia del tema, siendo el trabajo con prensa fundamental.
- Buscar un mayor involucramiento de los ministerios, gobiernos regionales y locales y demás instituciones encargadas del cumplimiento de la ley, sino también de la sociedad civil. Cuando mayor es el involucramiento de los actores, estos harán suyo el plan, y por tanto habrá mayor capacidad para su implementación efectiva.
- La aprobación de la creación del Centro de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, que tiene como objetivo elaborar el plan estratégico de desarrollo nacional y hacer seguimiento a la implementación de los planes nacionales, sectoriales, y regionales, una oportunidad para la implementación real de estos planes. Se espera atenuar el conflicto entre el cajero (MEF) y el planeador (CEPLAN), típico en los países latinoamericanos, con el propósito de complementar y articular los planes y programas del Estado para mejorar la calidad de la gestión pública. La muy reciente norma y su respectiva –y futura- reglamentación deberán establecer los límites y alcances para ello.
- Muchos de los avances que se registraron en la implementación de mejoras del manejo de políticas sociales están vinculados al rol de los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) y de los préstamos sectoriales. Cabe mencionar que existe un riesgo, que los temas sociales no aparezcan con la fuerza que tuvieron en años anteriores dado que la PCM ya no es parte del grupo de negociación de este tipo de préstamos.

2.4 Articulación Estrategia de Superación de Pobreza y Política Económica

Hay un conjunto de temas que incluyen lo que se conoce como la Política Económica:

- Sector real de la producción: agropecuario, pesca, minería e hidrocarburos, manufactura, construcción y comercio y turismo.
- Sistemas de índices de precios; Remuneraciones.
- Niveles de empleo.
- Sistemas de pensiones.
- Inversión privada.
- Sector Externo: balanza de pagos, deuda externa, tipo de cambio.
- Sector Monetario: emisión y liquidez, tasa de interés, bolsa de valores.
- Sistema financiero (bancos, AFPs).
- Finanzas públicas: ingresos (Política Tributaria) y egresos.

Al ver estos temas es obvio que las Estrategias de Superación de la pobreza tienen un estrecho vínculo con lo que ocurra con la política económica. Sin embargo, la discusión en torno a su formulación e implementación ha estado relacionada al análisis de la ejecución del gasto público, que es sólo una parte del análisis de uno de los nueve ítems antes mencionados, las finanzas públicas o Política Fiscal. Existe, por tanto, en la práctica una separación entre el análisis de política económica y las estrategias de superación de la pobreza.

¿Qué explica esta separación? Aparente la política económica y las estrategia de superación de la pobreza buscan objetivos diferentes. El objetivo de la primera es la rentabilidad de las inversiones y el crecimiento del PBI, mientras que la segunda busca un bienestar más generalizado y más equitativo. Se dice aparentemente porque diversos estudios de política económica han mostrado que existe una relación positiva entre mayor igual y mayor crecimiento económico, por lo que la tesis que buscan objetivos distintos es cuestionada.

Otra explicación es la existencia de grupos de poder interesados en que estos dos temas se vean por separado. Los empresarios, los mineros, las transnacionales, la Banca Internacional, son grupos de mucho poder fáctico en el gobierno que buscan que los criterios que permitan maximizar la rentabilidad de sus inversiones sean los que primen. Son estos grupos, ligados a corrientes de pensamiento liberales, los que han hecho que en la sociedad se tenga la percepción que hay una supremacía de la política económica sobre las políticas sociales en torno a la viabilidad del país. En concreto, estos grupos de interés no permiten que la discusión sobre la necesidad de obtener mayores recursos vía impuestos directos que ellos están llamados a pagar o la necesidad que hagan mayores aportes directos a los territorios en los que están asentados prosperen.

Además, un problema adicional es que al momento implementar políticas económicas no se toma en cuenta los efectos en pobreza o distribución del ingreso que esta tienen. Es obvio, que la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) va a tener repercusiones en las condiciones de vida de los pequeños agricultores, que se verán perjudicados por la competencia. Los negociadores de este tratado están tomando en cuenta los efectos en estos grupos poblacionales o sólo se están tomando en cuenta los potenciales beneficios de los exportadores, que no coinciden, necesariamente, con ser los pobres del país.

Los planes nacionales, sectoriales y regionales y su relación con las estrategias y planes de superación de la pobreza formulados

3.1. Los Planes Nacionales

Se define a los planes como nacionales porque su implementación requiere de una intervención multisectorial, aunque su elaboración haya recaído en una sola

institución pública, que generalmente es el MIMDES que responde a su rol como ente rector en políticas públicas en materia de desarrollo social.

Entre los principales Planes Nacionales vinculados con el desarrollo social se tiene:

1. Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006.
2. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002–2010.
3. Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011.
4. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000–2005.
5. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2003–2007.
6. Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006.
7. Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007.

Un número significativo de estos planes han sido diseñados sin tener en cuenta los lineamientos recogidos en la ENSP. Los planes tienen un carácter multisectorial para abordar de manera integral la problemática de los diferentes grupos bajo su cobertura, no obstante la coordinación y la articulación interministerial es todavía una tarea pendiente en la medida que la sectorialización que tradicionalmente ha existido recién en los últimos años está tratando de ser modificada.

A continuación, se realiza un análisis –a manera de ejemplo- de 3 Planes Nacionales y su relación con la Estrategia y el Plan Nacional de Superación de la Pobreza-PNSP. Se hace un cruce entre los ejes planteados por el PNSP y los Planes expuestos. Para esto, cada eje del PNSP ha sido dividido en dos sub ejes para desagregar los hallazgos, encontrar similitudes y elementos complementarios. (Ver cuadro N° 1).

Se seleccionaron estos planes por tener características especiales. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia-PNAIA y el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad-PIO representan un diseño multisectorial para políticas sociales de sectores poblacionales vulnerables. En el caso del PNAIA hay un consenso sobre la importancia que representa este grupo etareo para el desarrollo del país, llegando incluso a mencionar en una serie de estudios, la prioridad frente a otros grupos poblacionales. En el caso del PIO refleja el esfuerzo por colocar en agenda y definir políticas de inclusión a un grupo humano con alto grado de discriminación en un país de por si discriminador. Un indicio de la relevancia de estos planes es la visibilización de estos en el portal web del MEF. También se ha seleccionado el Plan Nacional de Apoyo a la Familia por el ser el más reciente, formulado posteriormente al PNSP.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002–2010

El PNAI¹¹ publicado el 2 de Junio del 2002 tiene como objetivos generales crear condiciones favorables para el desarrollo humano sostenible de niños, niñas y adolescentes a lo largo de su ciclo de vida y contribuir a la lucha contra la pobreza extrema en nuestro país.

Este Plan Nacional, por la naturaleza del mismo así como por la frondosidad de referentes nacionales e internacionales, incorpora como aspectos transversales pobreza, género, diversidad cultural y el rol que debe cumplir la sociedad civil, estos elementos se repiten reiteradamente a todo lo largo del documento y las propuestas se orientan a incidir en estos aspectos.

¹¹ Decreto Supremo N° 003 – 2002 – PROMUDEH.

A pesar de haber sido formulado antes que fueran publicadas las Bases para la Estrategia de la Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres y del Plan Nacional de Superación de la Pobreza-PNSP recoge varios de los lineamientos y prioridades así como los indicadores del PNSP.

Siendo el tema de infancia tan sensible tanto en el Perú como el mundo, no es de extrañar que este sea el Plan Nacional recoja cuatro de los ocho ODM de manera directa, los Objetivos 2 *Lograr la enseñanza primaria universal*, 3 *Promover la Igualdad de género y la autonomía de la mujer*, 4 *Reducir la mortalidad infantil* y 5 *Mejorar la salud materna*. Son aspectos reseñados y desarrollados a profundidad en la matriz de monitoreo del PNAIA.

Esta matriz cuenta con cuatro objetivos estratégicos y cada uno de ellos cubre a un segmento hectáreo, excepto el último, que alcanza a toda la población infantil y adolescente (0 a 17 años). Estos objetivos estratégicos a su vez se desprenden en 22 resultados proyectados al año 2010.

De otro lado, cada uno de los resultados se desagrega en un conjunto de metas con sus respectivos indicadores, fuentes de información y condiciones necesarias para llegar al fin deseado, este nivel de detalle permite identificar a los actores implicados para el logro de los resultados.

El Plan incorpora de manera protagónica la participación de la sociedad civil en todo momento para el logro de los resultados y metas. Es necesario recordar, que la ciudadanía organizada tuvo un rol preponderante en la formulación del mencionado Plan apoyando en la consulta y en la validación del mismo.

Otro elemento adicional contemplado en el Decreto Supremo N° 003–2002–PROMUDEH (MIMDES) es que los lineamientos y las metas del Plan Nacional deben ser expuestos ante el Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros.

En los informes realizados hasta la fecha por la Presidencia del Consejo de Ministros, se reseña la evolución positiva en el gasto social orientado a infancia y adolescencia. Sin embargo en las tendencias identificadas en la ENDES y ENAHO, los cambios son poco perceptibles.

Las exposiciones del Primer Ministro ante el Congreso suelen ser en muchas ocasiones bastante generales, a pesar que se mencionan cifras y logros, se requiere hacer un análisis más minucioso de las partidas presupuestales implicadas, pues llama la atención como se expande el gasto en infancia, mientras se reduce el presupuesto general del sector Salud por ejemplo.

La existencia de Planes Regionales de Acción por la Infancia¹² se constituyen también en un avance en materia de implementación de políticas públicas de carácter regional y que permite poner no solo en la agenda sino también en la prioridad del gasto a la infancia, con las peculiaridades de cada uno de estos espacios territoriales.

Se puede entonces constatar un avance significativo, verificable por lo menos en materia normativa, a nivel nacional y de algunas regiones que han tomado la iniciativa, queda por ver como estas herramientas se traducen en acciones concretas destinadas a la mejora de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes del Perú.

¹² Las regiones que cuentan con planes publicados son: Cusco, Cajamarca y Moquegua; estando próximos a publicarse los planes de Tacna y Ucayali. Fuente: UNICEF - Perú.

Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004–2011¹³

El Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004 – 2011 emitido por el MIMDES y cuya misión es “generar y/o articular políticas públicas orgánicas que focalizando en la familia la acción de los distintos sectores del gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad, constituyan un apoyo efectivo para que la familia pueda cumplir plenamente sus funciones en beneficio del desarrollo integral de sus miembros”.

A diferencia de otros planes ha sido elaborado posteriormente a la publicación de las *Bases* y del PNSP, motivo por el cual era de esperarse que la construcción de este Plan tuviera coherencia y concordancia con el PNSP.

Sin embargo, y a pesar de lo antes mencionado, este Plan de Apoyo a la Familia es de los examinados el que menos ha tomado en cuenta *Bases* y el PNSP en su proceso de formulación, resulta también complicado establecer vasos comunicantes con los ODM y sus componentes.

De otro lado, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de enfoque de género y derechos de las mujeres señalan de manera enfática que este plan colisiona con los avances logrados en materia de equidad en los últimos años en el Perú.

Estos grupos plantean que el enfoque de familia incluso contraviene el enfoque de género pues la corriente dominante de protección a la familia considera a las mujeres, niños y ancianos como los grupos sociales que merecen la protección y el cuidado. Se busca beneficiar en lugar de asegurar a los destinatarios de las políticas sociales, convirtiéndolos por el solo hecho de serlo en seres vulnerables, ciudadanos de segunda¹⁴.

Se nota también una omisión en lo referente a la participación de la sociedad civil, se habla de la sociedad en genérico, pero se desconoce a los sectores organizados que pueden involucrarse y apoyar a las iniciativas del Estado en materia de familia.

Al margen de estas consideraciones se puede apreciar poca claridad tanto en la Visión como en la Misión del presente Plan. En la extensa parte introductoria, a pesar de la gran cantidad de referencias a instrumentos nacionales e internacionales, así como a diversos autores, parece no haber continuidad a lo largo del documento.

El Plan cuenta con siete principios rectores en los cuales se resalta el valor de la persona humana y su inserción en la familia y ésta última como unidad básica y primer espacio de socialización, así como se reconoce el rol subsidiario que cumple el Estado respecto a las familias.

El documento también cuenta con doce lineamientos de políticas, de estos se desprende acciones estratégicas y un conjunto de indicadores con sus respectivas metas, que establecen un criterio de temporalidad, identificando también a responsables institucionales.

El primer lineamiento de política dice: *Protección, apoyo y promoción de la familia, velando porque las personas que la conforman se desarrollen integralmente en un ámbito de respeto a sus derechos, de reconocimiento de sus deberes y de igualdad de oportunidades*. Cabe mencionar que en este caso las tres primeras acciones

¹³ Aprobado por Decreto Supremo N° 005-2004-MIMDES.

¹⁴ CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo “El Sueño de las mujeres: democracia en la familia” por Sonia Montaña.

estratégicas, son bastante difusas y conllevan cierta complejidad en su implementación.

En definitiva, este es el Plan que ha generado mayor controversia en diferentes ámbitos por su abordaje peculiar.

Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2003–2007

Emitido en el año 2003,¹⁵ tiene como objetivo “contribuir a mejorar la calidad de vida de la población con discapacidad por medio de la prevención, atención preferente, adopción de medidas de discriminación positiva y el fortalecimiento y la ampliación de los servicios existentes, facilitando su acceso, calidad y cobertura”.

Las personas con discapacidad representan cerca del 10% de la población total¹⁶. Es decir casi tres millones de personas en el Perú tienen algún tipo de discapacidad. En países en vías de desarrollo el vínculo entre pobreza y discapacidad suele ser bastante estrecho pues se agudiza la dependencia económica y a esto se suma la exclusión y marginación evidenciados en el acceso a salud, educación, oportunidades laborales y participación.

El referente anterior inmediato de este Plan Nacional es la Ley N° 27050, Ley General de la Persona con Discapacidad, que establecía un régimen legal de protección y atención para el desarrollo y la integración de la persona con discapacidad.

Este Plan fue emitido posteriormente a la publicación del documento de *Bases* y antes de la emisión PNSP, sin embargo cuatro de sus cinco líneas estratégicas están en concordancia con elementos reseñados en los dos documentos anteriormente mencionados.

Las líneas estratégicas de este Plan son:

1. Ampliación de los servicios de salud, prevención y rehabilitación.
2. Garantizar el acceso universal, la gratuidad y calidad en la educación.
3. Generación de oportunidades laborales, culturales y sociales.
4. Eliminación progresiva de las barreras de toda índole.
5. Fomento, apoyo y promoción del asociacionismo de las personas con discapacidad para su decidida integración, inclusión, su participación activa y organizada en la toma de decisiones en el ámbito distrital, regional y nacional.

Nótese que las líneas estratégicas 1,2 y 5 se encuentran enmarcados en el Eje 1 del Plan Nacional de Superación de Pobreza 2004- 2006: “Desarrollo de Capacidades Humanas y respeto de Derechos Fundamentales”. Mientras que la línea estratégica 3 esta dentro del eje 2 del dicho Plan, “Promoción de Oportunidades y Capacidades Económicas”.

La población con discapacidad está en situación de desventaja y con una serie de déficit en el acceso a los bienes y servicios públicos y privados, es por tanto considerada población vulnerable o en situación de riesgo. En tal sentido se puede asegurar que las cinco líneas estratégicas apuntan a la confluencia en el eje 3 del PNSP “Establecimiento de una Red de Protección Social”.

De lo anteriormente enunciado se verifica la sinergia existente entre los ejes y

¹⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 001-2003-PCM

¹⁶ Cifra de la OMS citada en el PIO.

objetivos estratégicos del PNSP y el PIO, articulando así estrechamente estas dos importantes herramientas de gestión pública.

De otro lado se puede verificar la vinculación del PIO con los ODM de manera clara observando las líneas estratégicas 1,2 y 3.

Otra característica de este plan es que cuenta con un cronograma calendarizado y presupuestado. Las líneas estratégicas, traducidas a su vez en lineamientos de políticas, han sido desagregados en Acciones Sectoriales, cada una de estas acciones esta planteada en actividades enmarcadas en un lapso de tiempo, con un presupuesto asignado y con responsables identificados.

Elementos tales como la calendarización, el presupuesto y la identificación de responsables institucionales en su cumplimiento dotan a esta herramienta de un valor agregado respecto a otras. Implica por la claridad de los responsables una mejor posición para la exigibilidad de los derechos que contemplan, pues estos constituyen una obligación para el Estado que ha incorporado estos contenidos en su ordenamiento.

Algunos puntos finales

Las políticas públicas expresadas a través de planes nacionales, declaraciones, compromisos y demás herramientas son de carácter muy importante pues permiten visualizar temas importantes y complejos, sin embargo terminan siendo insuficientes para la generación de los cambios que se buscan.

En términos concretos se requiere implementar recursos viables para los planteamientos enunciados, de lo contrario no pasaran de ser documentos de diagnóstico y análisis que no se traducirán en acciones concretas.

De la revisión de los planes anteriormente desarrollados se nota entre ellos diferencias de fondo y forma, todos los planes nacionales requieren ser reestructurados teniendo entre sí elementos comunes para una revisión, comparación e incluso operacionalización más sencilla que pueda servir de herramienta a los sectores implicados, entendiendo que estos planes responden a una lógica de intersectorialidad.

Finalmente, puede notarse una vinculación de los planes nacionales con el PNSP y los ODMs, sin embargo esta inclusión no ha sido premeditada.

CUADRO N° 1: PLAN NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA						
EJE 1		EJE 2			EJE 3	
Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos		Promoción de oportunidades y capacidades económicas			Establecimiento de una red de protección social	
Servicios sociales básicos	Derechos básicos	Mantenimiento preventivo y generación de infraestructura	Desarrollo de iniciativas locales productivas	Protección de grupos etareos y en situación de riesgo	Protección por desastre natural	
<p>PLAN NACIONAL DE ACCIÓN POR LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA 2002-2010</p> <p>Condiciones para la maternidad y nacimientos saludables y seguros desarrollados. Todos los niños y niñas menores de dos años acceden a la lactancia materna y alimentación complementaria optima. Estado nutricional de micronutrientes de las niñas y niños mejorado. Desarrollo integral de niños y niñas desde temprana edad. Educación básica intercultural y de calidad para todos los niños y niñas. Educación secundaria de calidad.</p>	<p>Derecho al nombre y a la identidad para todos los niños y niñas. Condiciones para el derecho a la vida a los niños y niñas garantizadas. Las peores formas de trabajo infantil son erradicadas y se promueven alternativas educativas al mismo. Condiciones para garantizar y fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes. Consolidación de un ordenamiento jurídico y sistema de administración de justicia especializada en niñez y</p>	<p>Infraestructura y servicios responden a las necesidades y cultura de todos los niños, niñas y adolescentes priorizando a quienes tienen necesidades específicas.</p>	<p>Mecanismo de control que aseguran condiciones adecuadas de trabajo a los adolescentes por encima de la edad mínima requerida.</p>	<p>Necesidades específicas en los niños y niñas prevenidas, detectadas, intervenidas y rehabilitadas. Tasa de embarazo de adolescentes reducida. Reducción de las infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA en adolescentes. Prevención y disminución de la violencia adolescente. Reducción del consumo de drogas legales e ilegales en adolescentes. Reducción sexual de la explotación de niños y niñas. Disminución del maltrato e erradicación del abuso</p>	<p>Atención de niños, niñas y adolescentes en casos de desastre.</p>	

		adolescencia.			sexual en niñas, niños y adolescentes.	
PLAN NACIONAL DE APOYO A LA FAMILIA 2004 - 2011	Inclusión en la currícula educativa de primaria y secundaria del componente de familia.	Promover relaciones asociativas entre familias a nivel local.		Políticas de generación de empleo dirigidas prioritariamente a las pequeñas y micro empresas familiares. Respaldo de la economía familiar.	Promoción de medidas que apoyen especialmente a las familias con madres gestantes, niños, especialmente menores de cinco años, personas con discapacidad y adultos mayores. Promover el apoyo a las familias con personas con discapacidad.	
PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PERSONA CON DISCAPACIDAD 2003 - 2007	Convenios con el Ministerio de Educación para garantizar la integración escolar obligatoria. Desarrollo de campañas preventivas y de atención en salud integral. Desarrollo de políticas educativas inclusivas. Garantizar la atención educativa de calidad para los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales por	Fomentar, promover y apoyar el asociacionismo y la participación de las personas con discapacidad.	Eliminación progresiva de barreras físicas, comunicacionales y en el transporte. Adecuación de la infraestructura aeroportuaria. Cumplimiento de normas para facilitar el acceso y tránsito. Facilidades de adecuación urbanística y arquitectónica. Cumplimiento de normas técnicas sobre accesibilidad.	Búsqueda e identificación de oportunidades de empleo. Convenios con la Sociedad Nacional de Industria y pequeños industriales para la integración laboral. Promover la realización de programas de información y capacitación laboral. Promover programas de exposición - venta en cada región. Promover que los centros de trabajo tengan acciones preventivas a fin de evitar accidentes de trabajo. Promover cursos de capacitación en Tecnologías de la Información y la Comunicación.	Implementación de programas de Atención en Rehabilitación como parte de la cobertura del seguro integral de salud. Programa de rehabilitación basada en la comunidad y creación de redes sociales. Ampliar la cobertura de atención temprana, oportuna y preventiva de la primera infancia con o en riesgo de discapacidad. Promover a nivel nacional la creación de Centros de	

<p>discapacidad, en todos los niveles y modalidades. Garantizar a nivel nacional la educación secundaria, ocupacional y superior de los adolescentes y jóvenes con necesidades educativas especiales. Incrementar el acceso y la cobertura a los servicios integrales de salud.</p>			<p>Promover el desarrollo de emprendimientos a través del sistema de incubadora de empresas. Incentivar el acceso a la vivienda digna para las personas con discapacidad. Creación de beneficios que promuevan la contratación de personas con discapacidad Promover actividades sobre desarrollo de capacidades. Promover la participación de las personas con discapacidad en programas de capacitación.</p>	<p>Recursos de Educación Especial. Brindar atención preferencial a las personas con discapacidad. Atención prioritaria a niños, niñas y adolescentes con discapacidad en estado de abandono físico, moral o económico.</p>	
---	--	--	--	--	--

3.2 Los planes sectoriales

En el documento *Lineamientos básicos del plan estratégico nacional 2002-2006* formulado en enero del 2002, se señala que el MEF viene elaborando un Plan Estratégico Nacional para periodos de 4 años consolidando los planes estratégicos sectoriales, constituyéndose en instrumentos básicos de una programación estratégica en el sector público, para orientar los planes operativos y los presupuestos anuales de cada entidad.

El sector público se rige por el proceso de planeamiento estratégico conducido por el MEF cuyo nombre es el de *Programación Estratégica Multianual-PEM*. La PEM es una herramienta para orientar la ejecución de los recursos al cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. La normatividad que la sustenta señala que es un proceso que involucra la capacidad de determinar objetivos, asociar recursos, definir cursos de acción que permitan cumplir dichos objetivos, seguir el progreso y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia las metas preestablecidas.

La PEM se basa en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales-PESEM, compuesta por los Planes Estratégicos de los pliegos presupuestarios del sector (PEI), y estos últimos se elaboran en función a los planes operativos de las unidades ejecutoras (POA).

Cuadro N° 2

ELEMENTOS DE LA PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA MULTIANUAL-PEM

Instancia de elaboración	Instrumento de la programación estratégica	Coherencia	Período de planeación
Sector institucional	PESEM	Responde al objetivo estratégico general	Largo plazo
Pliego presupuestario	PEI	Responde al objetivo estratégico institucional	Mediano Plazo
Unidad ejecutora	Plan Operativo Presupuesto Anual	Responde al año fiscal	Corto Plazo

Fuente: Ley 27209, Resoluciones Ministeriales 084-2001-EF/10, N° 158-2001-EF-15, N° 399-2001-EF/10, 003-2003-EF/68.01, 004-2003-EF/68.01

Como se aprecia en el cuadro, cada entidad del sector público, dentro de su ámbito de competencia, implementa su PEM a través de los planes operativos y sus correspondientes presupuestos institucionales anuales. Este proceso comienza en abril de cada año y culmina con la elaboración del proyecto de ley del Presupuesto de la República.

En esta sección, se realiza el análisis de tres PESEM en sus últimas versiones reformuladas¹⁷, las cuales se encuentran en los portales de transparencia de los respectivos ministerios. En cada caso, la relación con los ejes del PNSP es distinta. Como veremos a continuación, solo en el caso del MIMDES, la relación entre el

¹⁷ Si bien los PESEM se elaboran en un marco de 4 años, cada sector realiza reformulaciones al mismo. La periodicidad de estas modificaciones no son homogéneas entre los sectores.

mencionado plan y la programación del sector esta directamente relacionada.

Plan Estratégico del Sector Agricultura (PESEM) 2004-2006

Elaborado con la participación de los Organismos Públicos Descentralizados-OPD, unidades ejecutoras y dependencias del Ministerio de Agricultura de acuerdo a las disposiciones gubernamentales de elaboración de los PESEM. El documento responde a un análisis de la problemática por programas sobre la base de tres programas principales: i) Promoción de la producción agraria; ii) Ciencia y Tecnología; y, iii) Preservación de los Recursos Naturales.

El plan otorga primera prioridad al Programa de Promoción de la Producción Agraria, seguido por el desarrollo de la Ciencia y Tecnología para mejorar estándares y lograr niveles de competitividad y no se descuida la preservación de los recursos naturales renovables para el desarrollo sostenible. Los temas de promoción pecuaria, extensión, fortalecimiento de la institucionalidad agraria, organización, junto con administración y planeamiento gubernamental se encuentran involucrados como subprogramas en el programa Promoción de la Producción Agraria.

Cada subprograma a su vez se encuentra respaldado por un conjunto de actividades principales y proyectos para posibilitar logros y su respectivo seguimiento, los cuales dependiendo de su nivel cuentan con indicadores a nivel de "impacto" cuando se trata de Lineamientos de Política, "resultados" cuando se trata de Programas y Subprogramas y "productos" en cuanto corresponde a las actividades y proyectos principales.

Tiene relación directa con el Marco Macroeconómico Multianual 2004-2006 evaluando las posibilidades de financiamiento, así como el comportamiento previsto de la economía. Fue formulado en julio de 2003, paralelamente a la formulación de los documentos *Estrategia de Nacional de Desarrollo Rural*, *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015* y PNSP. El enfoque de los lineamientos tiene un énfasis productivo, y si bien no toma como referente a los documentos mencionados, varios de los 24 lineamientos encajan en el primer y segundo eje según se puede apreciar en el cuadro N° 3.

Plan Estratégico del Sector MIMDES (PESEM) 2005-2006

El PESEM-MIMDES 2005-2006, es aprobado por resolución ministerial en diciembre del 2004. El Sector Mujer y Desarrollo está compuesto por dos pliegos presupuestales (039 –MIMDES y 345 Consejo para la integración de la Persona con Discapacidad-CONADIS); sus acciones de intervención tiene por finalidad el logro de objetivos vinculados al desarrollo social del ser humano, en los aspectos relacionados con su amparo, protección y la promoción de igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país. Para la elaboración del plan en descripción dividió su acción en un Programa y este a su vez en 3 subprogramas.

Cuenta con lineamientos de política sectorial para la ejecución de las acciones de intervención permanentemente. Estas son específicas de sensibilización, capacitación y educación requeridas en cada caso. Los lineamientos son:

- a) Fortalecimiento de la familia
- b) Promoción de igualdad de oportunidades
- c) Promoción del empoderamiento de los pobres
- d) Movilización del capital social
- e) Fortalecimiento de las capacidades de los pobres para aprovechar las oportunidades económicas

A diferencia de otros planes, este menciona –textualmente- que se encuadra totalmente en los ejes rectores, objetivos y prioridades estratégicas del PNSP. Incorpora los enfoques y toma en cuenta los aspectos de gestión financiera del PNSP referidos a los programas sociales protegidos. Es hasta cierto punto lógico que este sector se encuentre en concordancia con el PNSP. La concordancia también se puede observar en las acciones señaladas como prioritarias.

Las acciones prioritarias del sector¹⁸ para el 2004-2006, en el marco de las prioridades y estrategias del PNSP son:

Eje 1: “Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales”

- 1 Protección de derechos y atención integral de niñas, niños y adolescentes, en situación de pobreza y pobreza extrema, y en riesgo para lograr su desarrollo integral.
- 2 Atención alimentaria a niñas y niños menores de 6 años de edad, por medio de programas y proyectos nutricionales (incluyendo escolares en el nivel inicial y primario).
- 3 Mejorar la dieta alimentaria del menor de 6 a 14 años de edad que estudia o trabaja en situación de abandono o bajo cualquier tipo de riesgo.
- 4 Protección de los derechos de las mujeres y atención a las que se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad.
- 5 Protección de derechos y atención de las personas adultas mayores.
- 6 Protección de derechos y atención a las personas víctimas de violencia política, familiar y sexual, construcción de una cultura de paz.

Eje 2: “Promoción y Capacidades Económicas”

- 7 Promoción de oportunidades económicas y el desarrollo de capacidades para las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.
- 8 Desarrollo de capacidades de gerencia de programas sociales de los gobiernos regionales, locales y organizaciones de base.
- 9 Desarrollo e implementación de sistemas de gerencia por resultados de las políticas sociales del MIMDES.

Eje 3: “Establecimiento de una red de protección social”

- 11 Atenciones de niños, niñas y adolescentes en grave casos de abandono y/o deterioro familiar, mediante programas especiales de protección social.
- 12 Complementar la dieta alimentaria de la población pobre a través de organizaciones de base y refugios y casas hogares en los mas jóvenes.
- 13 Protección y atención de salud, trabajo, educación, rehabilitación, seguridad social y prevención, para que la persona con discapacidad alcance su desarrollo e integración social, económica y productiva.

Es así que el MIMDES, es la instancia ejecutora del PNSP. Sin embargo, es necesario recordar que el plan tiene una dimensión intersectorial que no se evidencia en ninguna de las acciones planteadas en el PESEM y que se constituyen en los principales retos de la política social para los próximos años.

Plan Estratégico del Sector Salud (PESEM) 2004-2006

¹⁸ Todas estas acciones pertenecen al Programa Promoción y Asistencia Social y Comunitaria y están enmarcadas en el PNSP, solo las actividades presupuestarias de “Apoyo al vaso de leche” y “Apoyo a comedores populares” son parte del programa pero no de los ejes del plan. (pág. 25 PESEM-MIMDES 2005-2006).

El sector Salud tiene como rol estratégico proteger y defender la vida y la salud de las personas a lo largo de su ciclo de vida. Apuntando a lograr el desarrollo físico, mental y social de la persona humana, en un medio ambiente que fomente la salud. Asimismo sus acciones deben enmarcarse en la recuperación de la salud de aquellas personas que pueden encontrarse en situaciones de emergencia y desastres. Es también rol del sector promover la salud y prevención de la enfermedad. Finalmente, lograr la atención integral de todas las personas mediante la extensión del seguro integral de salud.

Para la consecución de estas metas debe desarrollar un nuevo modelo de atención integral de salud, fortaleciendo el rol del MINSA, garantizando el acceso a los medicamentos y generando un mejor desempeño de los recursos humanos con respeto y dignidad.

Si bien muchas de las competencias del sector son parte transversal del PNSP, no existe una referencia explícita del PESEM a este Plan, pero se puede apreciar que, las prioridades y orientaciones sectoriales se enmarcan dentro de los ejes.

Prioridades y orientaciones sectoriales:

1. Promoción de la salud y prevención de la enfermedad continua, oportuna y de calidad, priorizando a los sectores de mayor pobreza, mujeres y niños, a través del Seguro Integral de Salud para alcanzar cobertura universal de los servicios de salud.
2. Suministro y uso racional de los medicamentos.
3. Modernización, fortalecimiento del rol rector y la capacidad de gestión del MINSA y Desarrollo de Recursos Humanos a nivel nacional.
4. Impulsar un nuevo modelo de atención integral de salud.
5. Financiamiento interno y externo orientado a los sectores más pobres.

La operacionalización de estas prioridades se ejecutan a través de dos programas, Salud Colectiva y Salud Individual.

El Programa de Salud Individual comprende acciones recuperativas y rehabilitativas de salud: atención médica básica y especializada de salud, categorización de establecimientos de salud, establecimiento de microrredes y redes. Incluye 6 subprogramas.

El Programa de Salud Colectiva comprende la atención dirigida a la promoción de la salud y prevención de enfermedades a través del control de riesgos y daños para la salud con intervenciones integrales a la comunidad, el ambiente y la familia. Se divide en 7 subprogramas.

Si bien el PNSP no es un referente del PESEM, en el Cuadro N° 3 se intenta hacer un cruce entre los ejes de la superación de la pobreza y los objetivos específicos de los subprogramas bajo los cuales se organiza el sector.

En suma, del análisis realizado se puede observar que si bien los PESEM orientan las acciones y lineamientos que cada sector debe seguir, solo en el caso del MIMDES se ha incluido en su concepción y formulación directamente el PNSP como documento orientador y articulador de la política social del sector.

De otro lado, si bien, en los PESEM se ve una tendencia a tratar de incluir acciones estratégicas inter sectoriales, estas aún no muestran un referente en la implementación de los diferentes programas.

PESEM Reformulado Sector Agricultura	Cuadro N° 3 - PLAN NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA		
	EJE 1	EJE 2	EJE 3
	Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos	Promoción de oportunidades y capacidades económicas	Establecimiento de una red de protección social
PROMOCIÓN AGRARIA	<p>Mejorar el manejo del agua. Desconcentrar y luego descentralizar las acciones del MINAG. Otorgar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra. Promover el diálogo, la coordinación Multisectorial y la concertación permanente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una política externa en materia comercial. • Promover un sistema de información de las principales variables. • Fortalecer la capacidad de las organizaciones de usuarios. • Promover la creación de organizaciones de productores en cadenas productivas. • Mejorar la capacidad de gestión institucional. • Intensificar las relaciones de cooperación e integración con nuestros principales socios externos. • Promover la participación asociada del Estado y el sector privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevenir, controlar y erradicar plagas y enfermedades. • Institucionalizar la gestión de riesgos.
CIENCIA Y TECNOLOGÍA		<p>Desarrollar y promover acciones de transferencia tecnológica. Constituir un Sistema de Innovación y Transferencia Tecnológica agraria. Generar e incrementar el uso de tecnologías eficientes. Fortalecer el desarrollo de servicios tecnológicos y la formación de agentes especializados.</p>	
PRESERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	<p>Actualizar el marco legal de agua y suelo. Generar un marco regulador para los recursos forestales, maderables y no maderables y de fauna silvestre. Promover la participación de los actores de la microcuenca en acciones de manejo de recursos naturales. Promover la conservación de la diversidad biológica</p>	<p>Fomentar y ejecutar acciones de manejo sostenible de recursos naturales en las microcuencas. Modernización de los sistemas de extracción y transformación forestal Promover las plantaciones forestales y sistemas agroforestales Promover y realizar estudios integrales e integrados sobre los recursos naturales renovables.</p>	<p>Propiciar la conservación del medio ambiente.</p>

PESEM SALUD REFORMULADO 2004-2006	PLAN NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA		
	EJE 1	EJE 2	EJE 3
	Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos	Promoción del oportunidades y capacidades económicas	Establecimiento de una red de protección social
SALUD INDIVIDUAL	<p>Mejorar la infraestructura, equipamiento y mantenimiento de los establecimientos de salud.</p> <p>Garantizar atenciones de salud pública recuperativas y rehabilitativas en prestaciones de salud de alta, mediana y baja complejidad.</p> <p>Brindar acciones orientadas para el diagnóstico clínico y tratamiento de enfermedades.</p> <p>Priorizar y consolidar las acciones de atención integral de salud y prevención de enfermedades con acciones inter e intra sectorial.</p>		<p>Apoyo alimentario para familias y comunidad que se encuentran afectadas por enfermedades de alto valor social. Promoviendo la seguridad alimentaria, a través de campañas educativas y entrega de raciones alimentarias a los niños menores y madres gestantes de alto riesgo.</p>
SALUD COLECTIVA	<p>Priorización de acciones de atención integral con énfasis en la promoción de la salud y prevención de las enfermedades a través de acciones inter. e intrasectoriales</p> <p>Fortalecer la capacidad de diagnóstico a nivel nacional para la prevención y control de riesgos y daños asociados a las enfermedades transmisibles y no transmisibles.</p> <p>Fortalecer los sistemas de gestión de la calidad de los laboratorios de diagnóstico y control de calidad de los alimentos.</p> <p>Desarrollar y ejecutar la vigilancia alimentaria y nutricional para la prevención de riesgos y daños nutricionales de la población.</p> <p>Prevención de enfermedades transmisibles prevalentes y control epidemiológico.</p> <p>Garantizar la calidad, eficacia y seguridad de los productos de interés para la salud.</p>	<p>Incentivar el desarrollo y fortalecimiento de los recursos humanos actuales y aquellos que se incorporan a los servicios de salud.</p>	

3.3 Los Planes de Desarrollo Concertados y el PNSP

Los Planes de Desarrollo Concertado-PDC se basan en los diagnósticos de las realidades regionales o locales, que sirviendo como herramientas, permiten orientar el desarrollo de un determinado espacio territorial. Deben de contener una visión compartida, objetivos, metas y estrategias, así como las principales acciones orientadas a alcanzar los objetivos establecidos y, de ser posible, la responsabilidad de los actores participantes. Esta última debe establecerse de común acuerdo entre las autoridades así como los actores de la sociedad civil presentes.

También se puede apreciar que en los últimos años se han generado ciertos consensos básicos entre autoridades y población, tales como la importancia de la participación en el quehacer público, así como la necesidad de establecer nuevas estrategias de desarrollo que permitan dar bienestar a los sectores mayoritarios de la población. Esto fundamentalmente por la avalancha de nueva normativa en materia de descentralización y participación (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Marco de Presupuesto Participativo y su reglamento, etc.)

De otro lado, si bien la ENSP y el PNSP no han sido difundidas a nivel regional, lo que responde a la limitada intervención del Estado como articulador de políticas nacionales, en esta sección se ha querido reseñar el caso de cuatro PDC, buscando la intersección de estos con los ejes del PNSP y observar las consideraciones regionales para la lucha contra la pobreza. Al igual que en el análisis de los planes nacionales, los ejes del PNSP han sido divididos en dos sub ejes para desagregar los hallazgos, buscando similitudes, complementariedades y los vacíos- (ver cuadro N°4).

Caso N° 1: Huancavelica - Julio de 2003 (38 páginas)

El Plan Estratégico de Desarrollo Concertado y Participativo de Huancavelica, liderado por el Gobierno Regional, es una experiencia que convocó a instituciones públicas, gobiernos locales, organizaciones sociales y ONGs que trabajan en la zona.

El diagnóstico resalta que Huancavelica encabeza el mapa de pobreza del país, si bien las diferencias entre lo urbano y rural son marcadas, los indicadores de esta región son los más deprimidos del país, otro punto es el deficiente sistema vial existente por el déficit de carreteras asfaltadas, esto trae como consecuencia una escasa articulación vial al interior del espacio regional. Entre sus potencialidades están el de su diversidad geográfica y agroecológica subutilizada aún, esta puede constituirse en una interesante fuente de recursos para la región y sus pobladores.

En el caso del PDC de Huancavelica podemos verificar en el Plan de Desarrollo Concertado la presencia de la gran mayoría de prioridades e indicadores contemplados en el PNSP, lo cual nos da cuenta de una articulación de la estrategia nacional con la regional, a esto también habría ayudado el ingreso del Programa de Reducción y Alivio a la Pobreza-PRA.

Las metas programadas año a año entre el 2004 y el 2007 cuentan con cuatro ejes traducidos en proyectos de: Desarrollo humano, accesibilidad a servicios básicos, competitividad y desarrollo económico. En cada uno de estos campos hay sub sectores, programas y proyectos identificados cada uno con su costeo y presupuestos anuales proyectados. La distribución del programa de inversiones contempla para desarrollo económico el 71.61% del presupuesto, para desarrollo humano 24.37% y para desarrollo institucional el 4.02%.

También contiene un cuadro en el que se muestra la distribución del presupuesto

en términos territoriales, es decir en las provincias, para esto se utiliza los criterios de Índice de Desarrollo Humano, población con necesidades básicas insatisfechas-NBI, unidades agropecuarias e ingresos por canon y sobre canon.

No existe alusión alguna al tema del acceso a la justicia como una de las prioridades para la población de la región, que haya sido omitida por un conjunto tan diverso de actores puede significar la poca importancia que se le concede por considerarla inaccesible o corrupta, o peor aún, una mezcla de las dos.

En lo referente a la Red de Protección Social, aparentemente no se ha tomado en cuenta nada concerniente a la protección de la población en caso de desastres naturales. En la partida de Desarrollo Humano existe una alusión a emergencias que cuenta con un 3.25% del presupuesto, esto podría asumirse como destinado a situaciones excepcionales.

Caso 2: San Martín - Julio 2003 (125 páginas)

El "Plan Concertado de Desarrollo Departamental 2004 – 2014" fue realizado gracias al concurso de múltiples entidades públicas y privadas así como de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Este proceso fue liderado por la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial – Subgerencia de planificación, programación e inversiones, de ahí proviene el sesgo que tiene todo el documento, orientado fundamentalmente a ver aspectos referidos a producción, interconexión vial, biodiversidad y acondicionamiento territorial, abordando de manera escasa la problemática de carácter social a lo largo del documento.

Esta región tiene una población fundamentalmente dedicada a la agricultura, actividad forestal y comercio, que son las que generan los recursos económicos. El 33% de sus pobladores son no pobres, el 30.08% vive pobreza y el 36.2% subsiste en condiciones de extrema pobreza¹⁹. Una característica llamativa es la composición de su población que es mayoritariamente joven, además su tasa de crecimiento ha sido mayor a la del promedio nacional debido a una tasa de migración de saldo positivo.

En lo referente a la tabla de cruces si bien no hay una apuesta específica por los temas de desarrollo social, estos son mencionados en los escuetos objetivos y metas 2004 – 2006, el listado temático puede ser visto en la tabla, sin embargo en el Eje 3 en lo referente a la protección a grupos vulnerables solo se menciona "la cobertura de los servicios básicos para la población en pobreza" sin mayor detalle.

Evidentemente este PDC aborda temas del PNSP de manera no intencionada ni sistemática, además no cuenta con una proyección de gasto anual para ninguna de las prioridades establecidas, ni tampoco se territorializa el gasto que efectuaría el gobierno regional.

Caso N° 3: Ayacucho- Junio de 2003 (54 páginas)

El Plan de Desarrollo Regional Concertado 2004 – 2006, parte explícitamente de la premisa que la pobreza, siendo resultado del atraso y la escasa presencia del Estado, solo se puede erradicar generando riqueza.

Cabe señalar que dentro del marco conceptual utilizado para la elaboración del plan regional se ha tomado en cuenta cuatro prioridades del gobierno central, estas son: la generación de empleo, la lucha contra la pobreza, la descentralización y la modernización del Estado. Este marco conceptual le da ya un valor agregado y una direccionalidad estratégica a esta propuesta, se constata que la articulación con el

¹⁹ Datos tomados del PDC de Huancavelica, que menciona como fuente INEI 2001.

PNSP es directa y explícita.

Esta región está incluida dentro de los primeros tres departamentos a nivel nacional con los más altos índices de pobreza, desnutrición infantil y analfabetismo. Otra característica es que la actividad agraria es la que ocupa a la mayor parte de la PEA ayacuchana, esta se caracteriza por su escasa productividad y alto nivel de fragmentación.

El 99% de los agentes económicos urbanos y rurales de la región son micro o pequeños empresarios y el ingreso mensual promedio es de 217 nuevos soles, inferior en aproximadamente 37% al promedio nacional, este factor repercute profundamente en la reproducción de la pobreza de la población.

Este PCD no es el primero que se formula en la región, sin embargo busca articular los anteriores y ser cualitativamente superior, planteando estrategias de acción por años, así como actividades priorizadas debidamente costeadas.

Los objetivos estratégicos han sido desagregados a partir de los programas de i) Fortalecimiento institucional; ii) Gestión Pública, Planificación y Organización Territorial; iii) Desarrollo Económico; iv) Desarrollo Social y v) Medio Ambiente y Recursos Naturales. Estos objetivos estratégicos son planteados en estrategias de acción para el cumplimiento de metas y operacionalizados a través de actividades durante los años 2004, 2005 y 2006.

Los programas sirven para generar los criterios de distribución del presupuesto regional dándose los mayores pesos a los programas de desarrollo económico (45%) y desarrollo social (35%), se presenta también una desagregación de los recursos con los que se cuenta, mencionando la fuente de la que provienen y el uso proyectado.

Caso N° 4: Piura - Julio 2003 (66 páginas)

El Plan de Desarrollo Regional Concertado 2003 – 2006 de la Región Piura, fue liderado por la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, el documento manifiesta que su elaboración se encuentra enmarcada en el contexto de la Planificación Concertada y en base a los postulados del Acuerdo Nacional de Gobernabilidad, se explicita también el combate a la pobreza, el desarrollo de las capacidades humanas, el desarrollo productivo y el desarrollo y fortalecimiento del entorno institucional.

Esta región ha sufrido impactos socioeconómicos negativos debido a los Fenómenos de el Niño, el del año 1983 fue particularmente duro. De otro lado esta región a tenido un crecimiento demográfico acelerado, siendo hoy en día el segundo departamento más poblado del país, de otro lado la distribución de la población al interior de la región es bastante desigual. El 63% de su población está en pobreza y el 21.4% se encuentra en extrema pobreza.

En cuanto a la relación con el PNSP, está contemplado en las estrategias para el desarrollo regional como ejes: i) la lucha contra la pobreza; ii) desarrollo humano; iii) Desarrollo del entorno y iv) desarrollo productivo. Cada uno de estos ejes es desarrollado y detallado en los componentes que aparecen en el cuadro.

Las estrategias anteriormente enunciadas han sido volcadas en una matriz de marco lógico para visibilizar los indicadores y los medios de verificación, esta es una particularidad del presente Plan, otro dato interesante es que a pesar de haber identificado con claridad el impacto negativo del Fenómeno del Niño, en ningún momento se establecen estrategias de ningún tipo para frenar los efectos negativos de eventuales desastres naturales.

Hay un pequeño recuadro que de manera muy sucinta reseña los proyectos de impacto regional y el presupuesto requerido desagregado en los sectores de: i) transportes y comunicaciones ii) agricultura iii) vivienda y desarrollo urbano y iv) energía y minas. Sin embargo, no existe una cuantificación económica de las implicancias de las propuestas al menos en lo referente a los temas sociales o lo identificado como lucha contra la pobreza.

Cuadro N° 4 PRESENCIA DE LOS EJES DEL PLAN NACIONAL DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN LOS PDC

	EJE 1 Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos		EJE 2 Promoción de oportunidades y capacidades económicas		EJE 3 Establecimiento de una red de protección social	
	Servicios sociales básicos	Derechos básicos	Infraestructura	Desarrollo de iniciativas locales productivas	Protección de grupos etáreos y en situación de riesgo	Protección por desastre natural
Huancavelica	Reducción del analfabetismo. Reducción de la mortalidad. Disminución de tasa de desnutrición. Disminución de la tasa de analfabetismo. Agua y saneamiento. Calidad educativa.	Participación educativa. Educación intercultural y bilingüe.	Construcción y mejora de carreteras. Infraestructura de riego. Consolidación de corredores económicos, cobertura telefónica.	Mayor rendimiento productivo. Acceso a internet. Disminución de pobreza extrema. Incremento del empleo, mejora de rendimiento de cultivos. Capacitación de la pequeña y micro empresa.	Reducción de mortalidad materno infantil. Protección de grupos de alto riesgo.	
Ayacucho	Nutrición y complementación alimenticia a niños y madres gestantes. Contribuir a la mejora en la oferta de los servicios de salud. Salud preventiva y recreación Acceso y mejora de la calidad educativa .	Ampliación de acceso a la justicia. Participación ciudadana. Seguridad ciudadana.	Consolidar la integración económica de la región, mediante corredores económicos.	Impulso del desarrollo agropecuario y agroindustrial. Implementación y promoción de productos y servicios en el mercado nacional.	Nutrición y complemento alimenticio a familias en alto riesgo. Asistencia a grupos indefensos como niñez, mujer y adulto mayor.	Implementación de un sistema de protección ante desastres naturales.

Piura	Baja en la Tasa de desnutrición crónica. Disminución de las tasas de analfabetismo. Fortalecer la formación integral del educando. Implementación de programas de salud y saneamiento básico	Generar un Plan Concertado de Acción Social. Promoción de la participación de la población. Búsqueda de aumento sustancial de los espacios y mecanismos de participación	Generación de infraestructura educativa. Programa de rehabilitación de locales escolares. Proyectos de infraestructura vial que facilite la integración intra e inter regional.	Educación para el trabajo. Diversificación de la estructura productiva. Implementación de apoyo a la pequeña y mediana empresa. Aprovechamiento integral y sostenible de los recursos naturales. Programa de difusión en materia de ordenamiento y zonificación económico - ecológica.	Priorización con los distritos de alto riesgo sanitario. Focalizar el gasto en áreas deprimidas y zonas de alto riesgo.	
San Martín	Adquisición de alimentos de la agroindustria departamental. Integración de salud en sistema único. Implementar currícula educativa de Recursos Naturales. Más programas contra analfabetismo. Universalización de la educación. Implementación de normas sanitarias.	Promoción y fortalecimiento de la vigilancia ciudadana. Avances en el proceso de descentralización.	Mantenimiento y rehabilitación de carreteras. Terminales terrestres. Fondo de inversiones por OSIPTEL para acceso a internet en capitales distritales. Impulso de telecomunicaciones en zonas urbano marginales. Viviendas de interés social. Creación de redes de comercio sostenible. Infraestructura de edificaciones escolares.	Promoción de la inversión privada. Proyecto de entrega de crédito por fondo rotatorio de agricultores con empresas comercializadoras y procesadoras. Plan de desarrollo de exportaciones de la amazonía. Participación del sector público y privado en el desarrollo turístico. La población participa en la conservación, recuperación y manejo de los recursos naturales. Articulación de los elementos técnicos con la pequeña y micro empresa. Circulación de expresiones culturales.	Cobertura de servicios básicos de las poblaciones en extrema pobreza.	Acciones orientadas a disminuir la tala indiscriminada para evitar desequilibrio del ecosistema.

4. LA POLÍTICA SOCIAL REAL

4.1. Tendencias del Gasto Social

Sobre la base de la Taxonomía propuesta por Shack y Salhuana en 1999²⁰, el gasto social es aquel ejecutado por el Estado que permite formar capacidades básicas de las personas y hace posible su posterior perfeccionamiento y explotación. Estas capacidades son indispensables para lograr una vida digna, sana, prolongada, creativa y productiva.

Tipos de gasto social

El "tipo de gasto" se estructura de la siguiente manera:

- Gastos en Educación y Salud-** Correspondientes a las partidas asignadas a los ministerios de Educación y Salud. Estos gastos forman parte de la política social y son dirigidos a toda la población independientemente de las carencias.
- Programa de Extrema Pobreza-** Que incluye los programas de lucha contra la pobreza dirigidos hacia una población objetivo situada por debajo de la línea de la pobreza (los cuales forman parte del MIMDES), así como programas de extrema pobreza administrados por distintos ministerios (Educación, Salud, Agricultura, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Trabajo y Promoción del Empleo); y el gasto social básico, que se refiere a condiciones mínimas que contribuyen a la gobernabilidad del sistema.
- Otros Gastos Sociales-** En este rubro se consideran las partidas del Instituto Nacional de Bienestar Familiar -INABIF, Instituto Nacional de Desarrollo -INADE, Organismo de Reconstrucción y Desarrollo del Sur-ORDESUR, así como asignaciones a los distritos judiciales del Poder Judicial, el apoyo a la gestión Municipal, el apoyo a las regiones (en agricultura, asistencia social, caminos y electrificación rural), el apoyo a la Oficina de Normalización Previsional-ONP entre otras.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EJECUTADO EN PROGRAMAS SOCIALES EN RELACIÓN CON EL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL 1994-2004 (Millones de nuevos soles S./)

Concepto de gasto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
I. Educación/Salud*	3201	5649	6325	6732	7424	8378	8804	9121	10046	10802	11219
II. Extrema Pobreza**	991	1982	2437	2893	2637	3257	3043	2986	2756	2988	2848
III. Otros Gastos Sociales***	90	130	331	1076	1325	2537	3155	2729	3212	3052	3477
Total del Gasto Social Corriente	4282	7761	9093	10701	11386	14172	15002	14836	16013	16842	17544
Gasto total corriente del Gobierno Central	16407	18346	19697	29586	28813	33515	35369	34562	35372	39571	39441

* Los datos para el año 2004 corresponden al PIA (Presupuesto Inicial Aprobado)

Priorización del gasto social

²⁰ Shack, Nelson y Salhuana, Roger. "Ensayando una nueva taxonomía del Gasto Público en el Perú". Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Ministerio de Economía y Finanzas, Diciembre 1999.

Dependiendo del grado de priorización, se puede distinguir dos grandes tipos de gasto social, el gasto social básico y el gasto social complementario.

- a) **Gasto social básico o prioritario**- Es aquél que permite la formación de capacidades básicas y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, particularmente de aquellos que son vulnerables social y demográficamente (poblaciones rurales, pobres, niños, gestantes y tercera edad).
- b) **Gasto social complementario** - Permite el perfeccionamiento de las capacidades básicas de las personas y la generación de oportunidades sociales y económicas para una lucha contra la pobreza y un desarrollo sostenido.

Aunque el gasto social se constituye en la tarea más importante del Estado, la limitación de recursos financieros no permite atender todas las demandas sociales de la población. Por este motivo, fue necesario establecer una escala de prioridades, sobre la base de los siguientes criterios:

- **Prioridad 1.-** Gasto corriente para programas sociales básicos o prioritarios (educación inicial, primaria, secundaria y especial; salud básica en centros y puestos de salud; nutrición; previsión; atención a grupos poblacionales en crisis; justicia de primera instancia; seguridad ciudadana).
- **Prioridad 2.-** Inversiones sociales básicas (A Trabajar, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social-FONCODES, Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos -PRONAMACHS, electrificación rural, caminos rurales, INADE, construcción, rehabilitación o mejoramiento de centros médicos, colegios, saneamiento) y gasto corriente de programas sociales orientados a prevención de riesgos individuales y consolidación de capacidades (proyectos de salud y educación, desarrollo de comunidades indígenas, promoción de la mujer, promoción del desarrollo humano).
- **Prioridad 3.-** Inversiones sociales no básicas (proyectos en salud especializada y en educación superior), inversión en zonas rurales y/o pobres que generen oportunidades económicas para los pobres (programas agropecuarios y de pesca artesanal; proyectos de transporte y de energía), gasto corriente en prevención de riesgos ambientales y productivos, y gasto corriente en cultura (capacitación y perfeccionamiento, difusión cultura, bibliotecas).
- **Prioridad 4.-** Inversiones en cultura (rehabilitación del patrimonio cultural, proyectos culturales) y en deporte.
- **Prioridad 0-** (acompaña a las anteriores).- Acciones administrativas de funciones / programas / subprogramas o sectores / pliegos / unidades ejecutoras, que son primordialmente sociales.

Gasto Público y Social Ejecutado

	2012		2013	
	ML.S.	%	ML.S.	%
Total del Gasto Público	353	100%	397	100%
Gasto Social Total	237	67.1%	228	57.4%
Obligaciones Revisables	67	19.0%	67	16.9%
Administrativos	45	12.7%	37	9.3%
Gasto Social Directo	125	35.4%	124	31.2%

Bolivia: Transparencia Fiscal - MF

Gasto Social Directo Según Prioridad

Prioridad	2002	2003
Prioridad 1	52.5%	57.4%
Prioridad 2	18.0%	14.8%
Prioridad 3	28.4%	26.5%
Prioridad 4	1.2%	1.2%

Boletín de Transparencia Fiscal - MEF

4.2. Los actores involucrados en la Política Social

Respecto al marco institucional en el que se desarrollan las políticas sociales en el Perú, este ha sufrido diversas modificaciones durante los últimos cinco años con el fin de lograr mayor orden, dado que durante la década de los noventa el número de programas y proyectos considerados sociales se incrementó significativamente, con una gran ausencia de coordinación interinstitucional.

Hoy en día, los sectores (mujer y desarrollo social, salud, trabajo, agricultura, y educación) tienen un rol protagónico en cada una de sus funciones dentro del gasto social; sin embargo, no existen políticas coordinadas entre estos ni tampoco un ente a nivel nacional que coordine estas funciones. Por otro lado, consideramos que el CIAS de la PCM y el MEF deberían jugar un rol mayor en el marco institucional de las políticas sociales. Además, el Consejo Nacional de Descentralización-CND está tomando un rol mayor en el tema de las políticas sociales ya que muchos de estos programas se encuentran en proceso de descentralización.

Las instituciones normativas

El CIAS tiene como funciones coordinar, formular y evaluar el cumplimiento de las políticas sociales estatales. Esta institución cuenta con una secretaría técnica, que tiene como función principal apoyar la puesta en marcha de un sistema de seguimiento y evaluación de la política social pública entre los diversos sectores involucrados. Asimismo el CIAS cuenta con un comité social que funciona como instancia operativa de coordinación intersectorial. A pesar de contarse con estos grandes lineamientos la labor de la CIAS no ha sido institucionalizada, lo que entorpece el trabajo de monitoreo y reforma de las políticas sociales.

Otro de los entes que debería tener mayor intervención en el tema del ordenamiento de las políticas sociales es el MEF; pues a través de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, (dependencia del despacho viceministerial de Hacienda) el MEF es el encargado de programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el proceso presupuestario del Sector Público. Dentro del proceso presupuestal se realizan las transferencias a gobiernos locales correspondientes al vaso de Leche (programa alimentario) por ejemplo. Además, dentro del MEF se encuentra el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que es la herramienta que tiene el aparato del Estado para optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. Finalmente, el MEF cuenta con diferentes direcciones que dependen del Viceministerio de Economía, donde se elaboran los criterios para la distribución de los recursos de los programas sociales a nivel distrital y se realizan labores de programación de los mismos.

En la actualidad, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización, se está realizando el cumplimiento de la primera etapa del proceso: la descentralización de los programas sociales, entre los que se incluye los

alimentario-nutricionales y los de inversión social. Por tanto, la acreditación de gobiernos locales por parte del CND se vuelve de suma importancia.

4.3. Los Programas y Proyectos implementados por los sectores

A. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)

De acuerdo a la Ley N° 27779²¹ en su Art. 34-A “el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social es el responsable de diseñar, proponer y ejecutar la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas”.

Desde el año 2002 se viene realizando un gran esfuerzo por fusionar los programas sociales de inversión social y de asistencia alimentaria, así como se han realizado trabajos para ganar en eficiencia, eficacia y transparencia en su gestión. En los últimos meses del año 2002 y durante el año 2003 el sector estuvo sujeto a múltiples cambios: Reestructuración, Fusión y Descentralización. En el DS. 030-2003-PCM se propone como meta el nuevo diseño institucional y estructura orgánica del ministerio y los diversos pliegos que conformaban el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Posteriormente, con fecha del 16 de junio del 2003, por medio del Decreto Supremo 060-2003-PCM y 079.2003-PCM, se dispuso la fusión por absorción de la Oficina Nacional de Cooperación Popular -COOPOP, del INABIF, del Programa de Apoyo al Redoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia –PAR, de FONCODES y del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria -PRONAA respectivamente.

Asimismo, se dispuso que el PRONAA (D.S. 034-2002-PCM) absorbiera diversos programas alimentarios: Programa de Alimentación y Nutrición al Menor en Abandono (PRONARM), Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR), el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO), y el Programa de Desayunos Escolares (la administración de estos programas dependía del Instituto Nacional de Salud).

Sin embargo, la integración de programas en el sector se ha limitado a ajustes administrativos que no reflejan ajustes reales en su aplicación. Los programas sociales manejados por este sector presentan deficiencias producto de las diversas modificaciones en su organización, la falta de planificación y diversos problemas de diseño. Existe una gran variedad de programas, que en muchos casos se superponen en cuanto a sus beneficiarios y objetivos.

Los principales programas del MIMDES son:

1. **Programa Nacional del Vaso de Leche:** Programa de asistencia de cobertura nacional, su objetivo es mejorar los niveles nutricionales y alimentarios de grupos vulnerables (niños, mujeres embarazadas y madres lactantes principalmente).
2. **Programa Nacional de Apoyo Alimentario-PRONAA:** Programa de asistencia a nivel nacional, busca elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en extrema pobreza.
3. **Programa Nacional Wawa-wasi:** tiene como objetivo promover acciones orientadas a generar condiciones favorables para el desarrollo integral de niños y niñas, menores de cuatro años, con especial énfasis en aquellos en situaciones de riesgo.
4. **Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES:** Su labor se orienta a mejorar condiciones de vida de las poblaciones más pobres, con la atención a

²¹ Ley orgánica que modifica la organización y funciones de los ministerios.

necesidades de salud, educación e infraestructura básica, así como el desarrollo de proyectos productivos.

5. **Instituto de Nacional de Bienestar Familiar -INABIF:** Implementa servicios de promoción, protección y asistencia a niños, adolescentes, mujeres, jóvenes y personas mayores que se encuentran en alguna situación de riesgo o abandono, con el propósito de lograr su integración a la sociedad y la familia, y para que alcancen los niveles adecuados de desarrollo.
6. **Oficina Nacional de Cooperación Popular –COOPOP:** Programa que atiende a poblaciones de extrema pobreza y busca fortalecer las capacidades locales para la generación de condiciones de desarrollo, promoviendo la democracia a nivel local.
7. **Programa de Apoyo al Redoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia-PAR:** Se enfoca en establecer las condiciones necesarias para buscar alcanzar el desarrollo sostenible de poblaciones que se encuentren afectadas por la violencia, el terrorismo, problemas fronterizos y zonas de emergencia.
8. **Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual:** Tiene como objetivo contribuir a reducir los índices de violencia familiar y sexual mediante el diseño e implementación de políticas públicas referidas a la atención, recuperación y desarrollo de capacidades de las personas afectadas por acciones de violencia familiar y sexual.

Fuente: Portal de Transparencia del MIMDES.

B. Ministerio de Salud

“Lo que se quiere lograr a través de los gastos en salud es obtener la Equidad, lo cual implica idealmente que todos deberían tener una oportunidad justa de obtener su potencial de salud plena y que nadie debería estar en desventaja de lograr éste potencial si ello pueda ser evitado” (White head, 1990). Las inequidades en cuanto a cuestión salud y las brechas en cuanto al acceso a estos servicios marcan grandes diferencias entre zonas rurales y urbanas, entre regiones productivas y no.

Muchos de los problemas y carencias que afectan la situación de salud en el Perú se deben de manera primordial al hecho histórico del bajo porcentaje del presupuesto atribuido al sector salud. Sin embargo, esta no es la única causa del problema del sector, podemos enumerar otras tres de igual importancia como son: la dificultad de acceso de la población, la desigualdad en el acceso al servicio y la baja productividad de los servicios de salud.

El MINSA es el órgano encargado de llevar los programas de ayuda social en cuestión salud en el Perú, su misión es promover, cautelar y mejorar la salud de las personas, la familia y la población en general, para lo cual debe dirigir los esfuerzos del Estado proponiendo y conduciendo los lineamientos de política de corto, mediano y largo plazo en forma concertada con todos los sectores públicos y agentes sociales. Los principales programas manejados por el MINSA son:

- **El Programa de Salud Básica para Todos** tiene como principal objetivo ampliar la cobertura preventivo-promocional y asistencia de salud en el primer nivel; asegurar un paquete de servicios básicos en las áreas rurales, urbano marginales, de frontera y de repoblamiento. El Programa de Salud Básica para Todos, es un programa prioritario del Gasto Social Básico del Gobierno, que beneficia directamente a los más pobres del país.
- **Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar** tiene como objetivo principal el mejorar el estado de la salud reproductiva de los hombres y las mujeres en todas las etapas de su vida, mediante la provisión de servicios de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de la mejor calidad posible. Es de cobertura nacional, con especial atención a mujeres en edad fértil,

embarazadas o expuestas a embarazos no deseados, adolescentes, hombres sexualmente activos, adolescentes y grupos de riesgo.

- **Programa de Administración Compartida** su principal objetivo es organizar a los pobladores de zonas pobres en Comités Locales de Administración de Salud-CLAS. Esta estrategia consiste en la formación de una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica de derecho privado, integrada por representantes de la comunidad organizada, y responsable de la administración de Puestos o Centros de Salud, con el fin de mejorar la salud de la comunidad. Es una modalidad descentralizada de administración, donde el Estado comparte esfuerzos y recursos con la comunidad, componente prioritario y de validación de la Modernización Sectorial, debiendo complementarse con las redes de salud. Para el año 2004 se contaban con 784 asociaciones CLAS, con la participación comunitaria en salud, para desarrollar un Plan de Salud Local.
- **Seguro Integral de Salud.**- Resultó de la fusión de dos programas de seguros como eran el Seguro Escolar Gratuito-SEG y el Seguro Materno Infantil-SMI, iniciados en 1997 y 1998 respectivamente. El principal objetivo de este programa es construir un sistema de aseguramiento público sostenible que financie servicios para la mejora del estado de salud de las personas y promover con equidad el acceso de la población no asegurada a prestaciones de salud de calidad. Con prioridad a los grupos vulnerables y en pobreza y extrema pobreza. Es de cobertura nacional.

C. Ministerio de Educación

Según el Artículo 79° - Ley N° 28044. Ley General de Educación, "El Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado."

El sistema educativo peruano constituye la organización más extensa del país, con más de 65 mil centros educativos y más de 15 mil programas no escolarizados que en su conjunto atienden a prácticamente uno de cada tres peruanos, fundamentalmente en Centros y Programas Educativos financiados y gestionados por el Estado. Asimismo, se trata de un sistema organizado a lo largo de todo el territorio nacional, con una oferta que llega aproximadamente a 30 mil centros poblados. Actualmente, el sector Educación comprende, además de la Sede Central del Ministerio de Educación, 25 Direcciones Regionales de Educación y 189 Unidades de Gestión Educativa en provincias; en Lima 6 organismos públicos descentralizados y 32 centros de educación universitaria.

Los principales programas del Ministerio de Educación son:

- a) **El Programa Huascarán** El principal aporte del Programa es que contribuye a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación mediante el uso de las Tecnologías de Información y Comunicaciones-TIC y de programas pedagógicos de educación a distancia, dando prioridad a las áreas donde exista mayor concentración poblacional, las zonas rurales, de selva, de frontera y urbano marginales.
- b) **Programa Nacional de Alfabetización** El Programa de Alfabetización busca atender a aquellas personas que no accedieron a la Educación Básica de manera oportuna, desarrollando en ellos capacidades de lecto escritura que les permita integrarse al mundo productivo en mejores condiciones. Actualmente, se cuenta con el Plan Maestro de Alfabetización 2002-2012, el cual orientará las futuras acciones de alfabetización, dando prioridad en la atención a las zonas de mayor

volumen y concentración de población analfabeta, es decir, a las zonas rurales de extrema pobreza, urbano marginales de las grandes ciudades y poblaciones vernáculo hablantes.

- c) **Educación Rural - Piloto de Educación en Áreas Rurales –PEAR.** El objetivo del PEAR es promover el acceso a una educación de calidad de las niñas y niños de zonas rurales. Los componentes fundamentales del Proyecto son: Acceso (Inicial y Secundaria), Calidad (Materiales Educativos, Capacitación Docente e Infraestructura) y Gestión (Carrera Magisterial). Esta dirigido a los alumnos matriculados en las instituciones educativas rurales.
- d) **Educación Bilingüe e intercultural:** Este programa abarca el tema de la formación docente integral y está dirigido a lograr una educación bilingüe intercultural de calidad en el área andina, fortalecer las capacidades de los Institutos Superiores Tecnológicos -IST a fin de brindar un apoyo eficiente en la gestión de los centros educativos y mejorar la calidad de la formación docente de IST públicos y privados.

Si bien es cierto, estos programas se enfocan a mejorar la calidad educativa, debemos mencionar que otro de los grandes problemas son el acceso y cobertura de la educación. La cobertura escolar ha logrado avances significativos a nivel global en los últimos años; no obstante, este alcance se concentra básicamente en el nivel primaria. Así, el sistema educativo formal ha logrado incorporar al 94,5% de la población entre seis y once años de edad (Cobertura Escolar Bruta, CEB); sin embargo, no toda esa proporción de alumnos está matriculado en educación primaria de menores (cobertura escolar neta, CEN), sino sólo el 92.8%. Respecto a la población entre los 12 y 16 años de edad, que normativamente les corresponde estudiar la educación secundaria de menores, el sistema atiende al 91%, pero sólo el 56% está matriculado en secundaria de menores. Es decir que existe un déficit en la tasa de cobertura en edad. Por su parte, la cobertura escolar bruta de la población entre 17 y 24 años de edad asciende a 39,8% y la neta a 16,2%.

La Calidad de la Educación

Actualmente, el problema de fondo de la educación peruana está vinculado a la baja calidad del servicio que se ofrece. Si bien la calidad de la educación supone más que los logros de aprendizaje, este indicador es el más apropiado para aproximarnos al tema de calidad.

Los resultados de la Evaluación Nacional de Rendimiento Estudiantil realizada en el año 2001 (EN 2001) muestran de manera dramática el problema de calidad que atraviesa la educación básica de nuestro país. Así, se encontró que al concluir el nivel primario, aproximadamente sólo el 9 y 7% de los estudiantes en promedio logra alcanzar los objetivos del grado correspondiente en el área de comunicación integral y lógico matemática respectivamente, mientras que en el cuarto grado de secundaria –grado próximo a terminar dicho nivel- únicamente lo hace el 21 y 5% en las mismas áreas evaluadas.

Por otro lado, el bajo nivel de aptitudes y conocimientos de los alumnos, se evidenció con la difusión de los resultados de la evaluación PISA²² en la que nuestro país presenta los niveles más bajos –en comparación con 42 países– respecto a las aptitudes básicas en lectura y matemática. Los resultados de la evaluación PISA

²² PISA: Programme for International Student Assessment. Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. PISA evalúa en qué medida los estudiantes de 15 años, próximos al final de la educación obligatoria, han adquirido algunos de los conocimientos y aptitudes que son esenciales para una participación plena en sociedad, mostrando evidencias sobre su desempeño en lectura, matemática y ciencias.

muestran que en las aptitudes de lectura, el 54% de estudiantes se ubica en el nivel más bajo, lo cual indica que sólo pueden manejar las tareas más básicas de lectura y no la utilizan como instrumento para ampliar sus conocimientos. En cuanto a la capacidad para reconocer, interpretar y resolver problemas matemáticos, los estudiantes de nuestro país obtienen el promedio de puntuación más baja.

D. Ministerio de Trabajo- MTPE

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE tiene dos grandes atribuciones. La primera esta asociada a la propuesta e implementación de políticas y programas de generación y mejora del empleo, de desarrollo del sector de pequeñas y microempresas y de formación profesional. La segunda está referida al aseguramiento del cumplimiento de las normas legales laborales y la mejora de las condiciones de trabajo que son promovidas desde el fomento al diálogo social y la concertación entre los actores laborales – trabajadores y empleadores- y el Estado.

En este sentido, los principales programas desarrollados por el MTPE en la estrategia de lucha contra la pobreza:

- a) **Programa a Trabajar Urbano.-** Es un Programa que promueve la generación de empleos temporales para jefes de hogar de zonas urbanas pobres, a través de la ejecución de proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población cercana a la obra o servicios. La principal línea de inversión de los proyectos seleccionados por el Programa corresponde a inversión social (ampliación y mejoramiento de aulas, locales comunales) y protección del medio ambiente (alamedas, forestaciones, parques). Para el año 2005 se ha proyectado beneficiar a 71,700 personas con empleos temporales de 4 meses (46.2% hombres y 53.8% mujeres). Además se ha presupuestado S/. 141'600,000 para el año 2,004; y S/. 151'053,972 para el año 2,005.
- b) **Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PRO JOVEN).-** facilita el acceso de jóvenes de escasos recursos al mercado formal, brindándoles capacitación y experiencia laboral que respondan a los requerimientos del sector productivo; promueve el encuentro entre entidades de capacitación y empresas, dinamizando el mercado de capacitación laboral en nuestro país. Durante el año 2005 se ha proyectado beneficiar a 15,000 jóvenes (46% hombres y 54% mujeres). Además, el presupuesto para el año 2004 asciende a S/. 13'989,390 y para el año 2005 S/. 26'102,471.
- c) **Programa Perú Emprendedor:** Es un Programa integral del MTPE, creado con el fin de contribuir a la generación de empleo digno y a la mejora de las condiciones de vida de la población de 14 regiones. Perú Emprendedor ha sido concebido como un Programa integral de apoyo a la micro y pequeña empresa y a las nuevas iniciativas empresariales de jóvenes y adultos. Se ha realizado bajo la base de Programas como FONDEMI y BONOPYME. Este programa se basa en la articulación del conjunto de servicios financieros, capacitación, asesoría, asistencia técnica y consultoría.

E. Ministerio de Agricultura - MINAG

El desarrollo del agro tiene en la actualidad como problema central la falta de rentabilidad y competitividad debido entre otros a: la descapitalización del agro; insuficiente desarrollo tecnológico; limitado acceso a los mercados externos y oferta exportable; deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente; baja capacidad organizativa y de gestión de los productores agrarios. Así como, a aspectos institucionales: Baja capacidad instalada y operativa del MINAG y de las Direcciones Regionales Agrarias; débil articulación con los Gobiernos Regionales;

incompleto marco normativo, entre otros. Con el fin de aportar a la lucha contra la pobreza el MINAG ha implementado el siguiente programa:

Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS Los beneficiarios directos de PRONAMACHCS, están representados por 3,830 organizaciones campesinas, que a su vez representan un total de 131,645 familias campesinas en situación de pobreza y extrema pobreza. De acuerdo con la estrategia de intervención aplicada por PRONAMACHCS, estas familias participan activamente en todas las acciones que realiza el Programa, lo cual garantiza y facilita la viabilidad social de los proyectos identificados a través de procesos de planificación participativa.

PRONAMACHCS mantiene vínculos de coordinación con los Gobiernos Regionales a través de la formulación e implementación de Proyectos de manejo de recursos naturales, desarrollo productivo agropecuario, transformación y comercialización a partir de la planificación estratégica participativa, lo cual forma parte de los PDC que son impulsados por los Gobiernos Regionales.

Con respecto a la extrema pobreza, la ejecución de los Proyectos Manejo de Recursos Naturales para el Alivio de la Pobreza en la Sierra, financiados por el Banco de Cooperación Internacional del Japón-JBIC, contribuirán a desarrollar acciones de apoyo contra la pobreza de la población rural, que en forma focalizada promueve el PRONAMACHCS en 63 provincias.

F. Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones viene implementando proyectos y programas que apuntan al cumplimiento de la Reducción de la Pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades.

- a) **Proyecto Especial Provías Rural:** Busca mejorar la accesibilidad de las poblaciones rurales pobres a servicios sociales y económicos básicos y a actividades generadoras de ingresos, a través del mejoramiento de la red vial rural. El proyecto se encuentra en su segunda etapa (2003 –2005), la cual contempla la rehabilitación y mantenimiento de la red vial rural en las zonas de mayor incidencia de la pobreza en la sierra. Asimismo, tiene planeado densificar la cobertura geográfica lograda en los 12 departamentos en los que actuó en la primera etapa, para consolidar los beneficios socio -económicos y expandir los objetivos institucionales y financieros logrados.
- b) **Programa de Apoyo a la Comunicación Comunal:** Busca atender a los habitantes de los Centros Poblados Rurales y Comunidades Nativas. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través del Proyecto "Apoyo a la Comunicación Comunal" dota de servicios de recepción de TV vía Satélite y transmisión de TV en baja potencia, radiodifusión en FM y de radiocomunicación de alta frecuencia a localidades alejadas de los centros urbanos y deprimidas económicamente, mediante la adquisición e instalación de los equipos y accesorios correspondientes.

4.4. Avances y Retos

Dificultades con la identificación y focalización de las políticas sociales

Un tema que reiteradamente surge con relación a las políticas sociales es la cuestión de que tan efectivas son para identificar y alcanzar a los grupos objetivos. La dificultad de focalizar esfuerzos y recursos en un sector determinado de la población, sin que estos se filtren y dispersen entre otros grupos –necesitados o no- es uno de los mayores retos que en el Perú se encaran a la hora de formular y aplicar políticas y programas sociales.

Estos problemas de identificación y focalización pueden derivarse de diversas causas: dificultades técnicas (inexistencia de información, dispersión del público objetivo, deficiencia en el empadronamiento, carencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto, etc.) o políticas (falta de cooperación interinstitucional, presiones de las autoridades locales, uso con fines electorales del gasto social, malas relaciones con las organizaciones de base, etc.).

Como ilustración, cabe mencionar el ejemplo de programas como el “Vaso de Leche”, en donde diferentes estudios han encontrado que el nivel de filtración alcanza al 70% de los recursos originalmente asignados, es decir que de cada 100 soles destinados al programa, apenas 29 alcanzarían a la población objetivo²³. Así, una encuesta realizada en febrero del 2002 entre una muestra de 985 hogares beneficiarios del “Vaso de Leche” al nivel nacional (exceptuando Lima Metropolitana) encontró que en el 59% de estos hogares la ración otorgada era consumida por alguien más que el beneficiario original.²⁴

Pero los problemas con la focalización de los programas sociales no sólo se reducen a identificar y alcanzar al legítimo beneficiario, sino además a asegurar que efectivamente dicho beneficiario utilice los recursos proporcionados correctamente y que estos no se destinen a otros fines: las anécdotas del microempresario que techa su casa empleando el préstamo otorgado por FONCODES para equipar su taller, de la madre que vende la ración del Vaso de Leche para financiar otros gastos familiares, o del agricultor que usa el crédito del Banco Agrario para comprar una camioneta y dedicarse al transporte rural de pasajeros, han resultado en demasiados casos, ya no la excepción sino la norma.

Como resultado, es imperativo que cualquier política social que se implante tenga en cuenta el establecimiento de mecanismos específicos de monitoreo y evaluación de impacto como un requisito indispensable para maximizar sus posibilidades de éxito.

Esfuerzos de coordinación y cooperación interinstitucional

Si bien, uno de los principales problemas que enfrentan las políticas sociales en el Perú es la dificultad para la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones y organismos del Estado, hay elementos que indican que el panorama, en este sentido, está cambiando gradualmente a medida que el manejo de las políticas sociales se vuelve más flexible y eficiente. Así, están en desarrollo una serie de experiencias de cooperación y coordinación interinstitucional.

Debe mencionarse en este sentido la iniciativa para establecer un mecanismo conjunto de identificación y focalización de los programas sociales, por parte de una serie de entidades estatales entre las que figuran el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, entre otros. Bajo esta iniciativa se apunta a establecer un esquema conjunto de mecanismos para focalización que se sustenta en la creación de una base de datos común, que compile y centralice la información específica de cada hogar beneficiario obtenida mediante censo, combinado con la aplicación de índices sustentados en criterios de pobreza al nivel de distrito. El cronograma establecido para esta iniciativa, apunta a que para este año 2005 se concrete una primera experiencia que abarcaría –por lo menos- a 30 ciudades al nivel nacional.

²³ Instituto Apoyo. Restaurando la Disciplina Fiscal para la Reducción de la Pobreza. Consultoría para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. 2002

²⁴ Alcazar, Lorena. Las Pérdidas en el Camino: Fugas en el Gasto Público, Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación. 2003

Aunque esta iniciativa es indudablemente positiva, pues permitiría dar un primer e importante paso para superar los problemas de descoordinación y roces interinstitucional, debe mencionarse con preocupación, que incluso ella misma podría estar sufriendo de estos mismo problemas, pues hasta el momento su implementación esta pendiente, debido a que no ha obtenido la autorización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Al respecto, sólo cabe desear, que cualquier impedimento existente para la ejecución de esta iniciativa, sea rápidamente superado.

La Descentralización y Regionalización de políticas y programas sociales

Otra área en donde el diseño y aplicación de políticas sociales enfrenta retos y desafíos de consideración es en lo referente a su descentralización y regionalización. El Estado Peruano ha tenido tradicionalmente una estructura y visión centralista, en donde el grueso de los recursos y capacidades se han destinado a Lima, en detrimento del resto del país. Este fenómeno es algo contra lo que cualquier política o programa social debe estar alerta, so pena de arriesgarse a sesgarse en su funcionamiento y objetivos, dando –relativamente- excesiva atención a determinados sectores y dejando de lado a otros.

Al respecto, es importante entender que este fenómeno de centralismo no sólo se experimenta a nivel nacional, con Lima convertida –comparativamente- en el espacio privilegiado para las políticas sociales, sino también a nivel regional, provincial e incluso distrital, en donde la cabeza de la jurisdicción regional o municipal concentra el uso de recursos en detrimento del resto del territorio. Así, la oposición “Lima versus resto del Perú” se replica en situaciones “Capital regional versus provincias”, “Capital provincial distritos”, e incluso “Capital distrital versus centros poblados menores”.

En este sentido, hay que mencionar los incipientes pasos que se están dando, en especial dentro del proceso de conformación de regiones y macrorregiones, para descentralizar el manejo de algunos programas del Estado, transfiriendo a los gobiernos regionales y municipales las debidas capacidades y competencias. Por ejemplo se puede mencionar el caso del Programa del “Vaso de Leche” cuya ejecución esta asignada a los gobiernos locales, que reciben las correspondientes transferencias del MEF. De la misma forma debe destacarse que desde el año 2003 se inició la transferencia de los Programas Sociales de Complementación Alimentaria y los Proyectos de Infraestructura Social por parte del MIMDES a los gobiernos locales. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que estos procesos de transferencia han estado marcados negativamente por disputas, por competencias, retrasos, casos de corrupción y la falta de experiencia y de capacidad técnica y administrativa de los gobiernos regionales y locales para lidiar con las responsabilidades asumidas.

Indudablemente, estos esfuerzos iniciales para descentralizar los programas estatales, distan de ser todo lo eficaces que se esperaría y desearía, pero de todas formas marcan, igualmente, una senda por donde en los próximos años deberá transitar la marcha del Estado. En ese sentido, es necesario que el Consejo Nacional de Descentralización (CND) tenga un rol protagónico y de liderazgo, como ente concertador y coordinador, en la descentralización de las políticas sociales, a fin de optimizar y flexibilizar la respuesta del Estado ante las demandas y necesidades de la población. Al respecto, la propuesta recientemente aprobada por el Consejo Directo del CND, el pasado mes de marzo, debe considerarse un avance vital, pues dicha propuesta plantea como objetivo que para el quinquenio 2005 – 2009 se transfieran a los gobiernos regionales y locales, 32 funciones que

actualmente son manejadas de forma centralizada por 12 distintos ministerios.²⁵

Despolitización de las políticas sociales

Evidentemente, un punto insoslayable para mejorar la eficacia de las políticas y programas sociales es el de la despolitización de su funcionamiento. En el corto plazo el principal reto que tiene es el asegurar el manejo imparcial y libre de interferencia y presiones políticas del programa de subsidio directo a los sectores en pobreza PROPERU, recientemente anunciado por el Gobierno.

Ciertamente, es lógico que el anuncio de un programa como PROPERU, ahora llamado JUNTOS haya levantado tales resquemores entre la opinión pública, considerando el deteriorado nivel de popularidad y apoyo que tiene el Gobierno y la cercanía de las elecciones generales del 2006. Indudablemente, el establecimiento de un programa de subsidio directo, en metálico o equivalente, resulta extremadamente tentador y conveniente para el manejo con fines político.

Así, es extremadamente preocupante como incluso desde antes de su presentación oficial, el programa JUNTOS ha estado envuelto en una intensa controversia, con fugas de información a la prensa, desmentidos, segundas versiones, etc. todo lo cual refuerza la impresión de que dicho programa fue concebido apresuradamente y bajo presión, por las altas instancias del Gobierno ante la inminencia de la coyuntura electoral del 2006.

Sin embargo, paradójicamente por esas mismas razones de evidente tentación política y electora que hay respecto al Programa JUNTOS, es que este resulta siendo un reto y una oportunidad para el Estado y la sociedad civil de aplicar mecanismos de monitoreo y control del correcto funcionamiento de los programas sociales. Así, en el corto y mediano plazo se tendrá la oportunidad de verificar de primera mano si la sociedad y el Estado Peruano han madurado lo suficiente para permitir un manejo apolítico y profesional de las políticas sociales, o si JUNTOS resulta siendo más de lo mismo.

Fusión de programas sociales

Un aspecto en donde el Estado puede exhibir avances y retos, es el de la fusión y unificación de instituciones públicas que duplican acciones y áreas de influencia. Y es que sucede que demasiado a menudo, una determinada entidad estatal, adquiere una suerte de vida propia y su existencia termina convirtiéndose en un fin en sí mismo, incluso si esto provoca duplicidad de funciones y perjudica el manejo de las políticas sociales.

En este fenómeno se mezclan varios aspectos de la problemática común a todas las empresas públicas: el control de una institución como botín partidario, la creación de burocracias y grupos de interés, el clientelaje político, los celos y disputas interinstitucionales, etc. Al respecto debe destacarse como un caso clásico de la renuencia de las instituciones del Estado a fusionarse, lo sucedido con el caso de PRONAMACHS, que durante años resistió recurriendo a diversos mecanismos, todas las iniciativas para ser absorbida por FONCODES.

Por otra parte, como se mencionase líneas arriba, puede considerarse como iniciativa importante el proceso de absorción e inclusión dentro de la estructura del MIMDES de las entidades y programas estatales tales como COOPOP, FONCODES, INABIF, PAR, PRONAA, que cumplían funciones repetidas o redundantes.²⁶ Más allá

²⁵ Consejo Nacional de Descentralización. Plan de Transferencias Sectorial del Quinquenio 2005-2009. Marzo, 2005

²⁶ Monge, Carlos. ¿Hay un “punto de quiebre” en la descentralización?. Revista Ideele N° 158. Octubre 2003

de los retrasos y problemas que este proceso de racionalización de los programas sociales ha experimentado, lo cierto es que lo positivo y necesario del mencionado proceso, debe dejarse en claro.

En suma, es necesario al plantear el tema de las políticas sociales, no dejar de lado el problema de la multiplicidad de organismos y programas y la imperiosa necesidad de impulsar el indispensable proceso de racionalización y unificación de estos organismos y programas, como componente indispensable de cualquier iniciativa para mejorar el impacto de las políticas sociales.

5. CONCLUSIONES

- La existencia de varios documentos oficiales que hacen referencia a los ODM no implica necesariamente que el Estado peruano se esté esforzando seriamente en llegar a cumplirlos. Se requiere fomentar el debate académico y político sobre si será posible cumplir las metas del milenio y de cual debería ser el esfuerzo para poder llegar a ellas, y así, poder tener claridad sobre cuales deberían ser las estrategias, las políticas adecuadas y los programas necesarios en los distintos niveles de gobierno y de manera intersectorial.
- El presente gobierno ha elaborado tres documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, sin embargo ninguno de ellos es un documento que proponga acciones de implementación concretas. La falta de institucionalidad en la formulación, implementación y evaluación, y las inestabilidades que ha seguido en el CIAS parecen ser determinantes en la incapacidad de definir una estrategia por parte del actual gobierno.
- La elaboración de las estrategias y planes de superación de la pobreza, durante el presente gobierno, estuvieron a cargo de la Secretaría Técnica del CIAS. El contenido, las características del proceso de elaboración e implementación de estos planes y estrategias responden a las ideas y principios de las personas que estuvieron a cargo de estas dos instancias, lo que es muestra de una innegable inestabilidad institucional.
- Existen cuestiones de carácter estructural que deberían ser resueltas a la par de las medidas de política. El Estado peruano se encuentra en permanente reorganización y la normatividad vigente no se termina de aplicar, por el contrario se generan y reglamenta procesos distintos. Un PNSP que dice opera a través de los planes sectoriales, tendría coherencia si es que los PEI y POA guardasen relación, pero estos resultan siendo pura formalidad que cumplir al interior de la administración pública. Se suma a esta situación, la ausencia de una carrera pública que convierte en precario el quehacer de la mayor parte de funcionarios, generando inestabilidad al interior de los sectores.
- El Marco Macroeconómico Multianual continúa siendo un reflejo del manejo conservador de la economía peruana. Esto se ve reflejado en el tema de recaudación tributaria. Se observa una tímida proyección del 13.5% de presión tributaria cuando lo que se requiere es contar con un 18%. Simples medidas como la eliminación de las exoneraciones tributarias, aumentaría la recaudación en 310 millones de nuevos soles.
- Este año tenemos las mayores Reservas Internacionales (poco más de 13 mil millones de dólares), nuestra balanza comercial es positiva y un record histórico en exportaciones. Pero la pobreza y la pobreza extrema apenas se han modificado en décimas de punto, constatándose de esta manera la desarticulación entre política económica y política social, quedando por lo menos entre paréntesis *“el acento redistributivo”* al cual se refiere el PNSP.
- A pesar del crecimiento del PBI, los recursos con los que cuenta el Estado peruano resultan aún ser limitados para la realización de sus funciones. Sin embargo, existe un uso ineficiente de estos escasos recursos, así como usos corruptos de los mismos, debido a la falta de un adecuado control presupuestario y de un sistema de evaluación y monitoreo. Se estima que el 15%²⁷ del presupuesto

5 ²⁷ Declaraciones del Contralor de la República Genaro Matute al diario El Comercio el día 21 de febrero de 2005

público se estaría perdiendo en los vericuetos de la corrupción, es decir el mismo porcentaje detectado y denunciado en el año 2004 con la diferencia que el presupuesto de este año tiene 4 mil millones de soles adicionales respecto al año anterior.

- No sería exitosa la ejecución de planes nacionales si es que no se toman en cuenta los aspectos presupuestales. De la misma manera, un Presupuesto General de la República exento de planes, no tiene ningún sentido. Las dos situaciones se reproducen en el país, evidenciándose un divorcio entre los sistemas de planificación existentes (manejado por el MEF hasta la reciente creación del CEPLAN) con los sistemas de asignación presupuestaria. La manera como está estructurado el Presupuesto (a pesar de haberse constituido los Gobiernos Regionales) permanece casi inalterable entre los años 2001 y 2005. Este hecho evidencia la ausencia de coherencia con la normatividad para la lucha contra la pobreza.
- El reciente CEPLAN tiene la gran tarea de generar un proyecto nacional de desarrollo que incluya una real y posible estrategia para mejorar las condiciones vida de las personas más pobres. De la misma manera cumplirá un rol importante en el diseño y puesta en marcha de un sistema de información, monitoreo y evaluación de la gestión pública, utilizando la información generada actualmente por los sectores y las instituciones encargadas de proporcionar datos, como el INEI.
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha significado un avance sustancial para poner en conocimiento de la ciudadanía el manejo presupuestal de las instituciones públicas. Estos mecanismos pueden ser mejorados, y la sociedad civil tiene una oportunidad para el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el seguimiento de la implementación de las políticas públicas.
- Tómese en cuenta que los efectos del proceso de descentralización y la apertura a la participación no lograrán cambios inmediatos sobre como se maneja el gasto social, al igual que las estrategias de lucha contra la pobreza logran resultados medibles después de algunos años, sin embargo esto no es óbice para ir perfeccionando los procesos y redefiniendo los espacios.
- Es urgente reforzar las capacidades regionales y locales en gestión del desarrollo en el marco de la descentralización, dirigido a las autoridades y funcionarios. También es importante involucrar a la sociedad civil para que apoye en la formulación de propuestas, gestión y se implique en la vigilancia orientada a la incidencia en las políticas públicas de carácter regional y nacional.
- Apuntar a un Presupuesto de la República territorializado que potencie los circuitos económicos y las cadenas productivas, que rompa con el actual esquema de trasladar funciones y competencias y no los recursos económicos, ni los recursos humanos que permitan operativizar la política pública a nivel regional.
- En nuestro país existen diferentes programas sociales que han sido sujetos de una serie de diagnósticos en los últimos años. La mayoría de ellos coincide en que la efectividad de la intervención estatal ha estado limitada por los siguientes factores:
 - a) Superposición de múltiples programas sociales, ejecutados por diferentes instancias del aparato estatal, con la misma población objetivo. Esto significa que existe una duplicidad de esfuerzos que apuntan al mismo grupo vulnerable.
 - b) Errores en la focalización de los programas que generan problemas de filtraciones y subcobertura. En otras palabras, se atiende a personas que no son parte de la población objetivo y otros, que debiendo serlo, dejan de recibir la ayuda.

- c) Criterios clientelistas y asistencialistas. Las regiones más pobres reciben, en términos per cápita, menos recursos que las menos pobres.
- El problema central está en mejorar la calidad del gasto social y ampliar la ayuda que es insuficiente. Se requiere un ordenamiento de los programas sociales para avanzar en la solución de los problemas antes mencionados, para lo cual se requiere:
 - a) Claridad en las metas a lograr, las que deben ser parte de un plan nacional de desarrollo.
 - b) Un sistema de identificación de la población que requiere mayor ayuda, lo que se puede lograr a partir de los diversos mapas de pobreza existentes.
 - c) Implementar sistemas de monitoreo y evaluación permanentes de los programas.
 - d) Aumentar la transparencia en el uso de los fondos. La política social debe realizarse con una activa participación de los beneficiarios potenciales.

ANEXO N° 1
Planes, Estrategias y otros documentos de la Política Social

Planes nacionales	Estrategias Nacionales	Otros documentos de Política Social	Fecha de Publicación
	Estrategia de Alivio a la Pobreza 1993-1995		1993
	Igualdad de Oportunidades para un Desarrollo Sostenido. Una Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000		1996
		Carta Social	Junio de 2001
Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000 – 2005.			Decreto Supremo 001-2000-PROMUDEH 1 DE FEBRERO DEL 2000
		Carta de política Social 2001-2006	Publicado en diciembre 2001
		Acuerdo Nacional	22 de Julio 2002
Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002 – 2010.			Decreto Supremo N° 003 – 2002 – PROMUDEH 7 Junio 2002
Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007.			Decreto Supremo N° 017-2001-PROMUDEH 27 DE JULIO 2001
Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006.			Decreto Supremo N° 005-2002-PROMUDEH 6 DE JULIO 2002
	Bases para la Estrategia de Superación de la pobreza y Generación de Oportunidades Económicas para los Pobres		Decreto Supremo 002-2003-PCM 4 de Enero 2003

Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2003 – 2007.			Decreto Supremo 001-2003-PCM
Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006.			Decreto Supremo 064-2004 -PCM 08 de setiembre de 2004
Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011.			Decreto Supremo 005-2004 MIMDES 15 de Septiembre 2004
	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural		DS 065-2004 PCM 05 de setiembre de 2004
	Estrategia Nacional de seguridad Alimentaria		DS 066-2004 PCM 08 de setiembre de 2004
		CEPLAN	Ley 28522 - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). 23 de mayo de 2005

Bibliografía

- Alcázar Lorena, José Roberto López Calix y Eric Wachtenheim. Las Pérdidas en el Camino. Fugas en el Gasto Público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación. Lima, Instituto Apoyo 2003.
- Benavides, Martín. Informe de Progreso Educativo, Perú (1993-2003). Serie Informes de Progreso Educativo. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Lima 2004.
- Chacaltana Juan. Más allá de la focalización. Riesgos de la Lucha contra la pobreza en el Perú. GRADE. Lima, 2001.
- Dador, Jennie. "Recomendaciones políticas para el cumplimiento de las Metas del Milenio. Centro de la Mujer Peruana-Flora Tristán. Lima, abril 2005.
- Francke, Pedro *¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión.* Presentación en el taller *Programas sociales: balances y sugerencias* organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y CIES. Lima, 11 de junio de 2003.
- López, Sinesio. "Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú", Instituto de Diálogo y Propuestas. Lima, 1997.
- Instituto Apoyo. Restaurando la Disciplina fiscal para la reducción de la Pobreza. Consultoría para el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo 2002.
- Monge Salgado, Carlos. ¿Hay un "punto de quiebre" en la descentralización? Revista *Ideele* N° 158. Lima, Octubre 2003.
- Montañó Sonia. Unidad Mujer y Desarrollo "El Sueño de las mujeres: democracia en la familia" CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Octubre 2004.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. "Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos". Lima, Marzo 2005.
- PNUD, Informe "Hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio. Informe Perú" Octubre 2004.
- Portocarrero Gonzalo "Las relaciones Estado-sociedad en el Perú: un examen bibliográfico", en *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*, P. Zárate ed, DFID- Ministerio británico para el desarrollo internacional, Lima 2005.
- Shack Nelson, Salhuana Cavides. Documento de Trabajo: Ensayando una Nueva Taxonomía del Gasto Público en el Perú. Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Diciembre 1999.
- Tanaka, Martín. "Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración", en *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional*, P. Zárate ed, DFID- Ministerio Británico para el desarrollo internacional, Lima 2005.
- Whitehead, M, 1990 the concepts and principles of Equity and Health.

Copenhague: World Organization.

- Portales de Transparencia del MEF, MIMDES, MINSA, MED, MINAG, PCM y otras entidades del Estado.

Entrevistas realizadas:

- Jaime Jonson.
- Alberto García.
- Milagros Nuñez, Secretaria Técnica de la Comisión de Asuntos Sociales, CIAS
- Augusto Portocarrero, ex gerente de la Oficina de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Salud.
- Gustavo Cabrera, Coordinador de la Comisión de Coordinación y Administración de la Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (COMFE)-MED
- Nelson Shack, ex Director General de la Oficina de Presupuesto Público del MEF.
- Josefina Huáman, Coordinadora de la MCLCP de Lima Metropolitana.
- Juan Carlos Pacora, Jefe de la Oficina de Capacitación-Dirección de Promoción, Asistencia Técnica y Capacitación. MIMDES