



11 temas urgentes para el país

# Políticas sociales

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

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



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO

## Contenido

1. El Problema: saber distinguir entre alivio y reducción de la pobreza.....3
2. Propuesta de reforma.....5

Agenda 2011 es una iniciativa del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) que busca mejorar la calidad del debate político e introducir en la agenda electoral propuestas, que deberán ejecutarse en el siguiente gobierno, sobre 11 temas urgentes para el país: Agua, Calidad de la Inversión Pública, Educación, Gestión de Desastres, Infraestructura y Transporte Urbano, Justicia, Política Macroeconómica, Políticas Sociales, Regulación, Salud y Sistema Financiero.

Los invitamos a discutir con nosotros y a ser parte de este esfuerzo de exigirle a nuestro futuro gobierno implementar las mejores políticas para avanzar hacia un Perú para todos los peruanos.

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

### 1.1 Aliviar no es suficiente

El alivio de la pobreza significa resolver temporalmente un problema de necesidad básica insatisfecha. Si el jefe de hogar no tiene dinero para el desayuno diario, existe el programa de Vaso de Leche de la municipalidad [y de manera focalizada los desayunos escolares del Pronaa] . Si la madre de familia no dispone de medios para enyesar el brazo fracturado de un hijo, puede recurrir al seguro integral de salud del MINSa [sin embargo, los hospitales de la solidaridad también pueden atenderlo por una módica suma]. Si no se tiene un defensor legal para impedir el maltrato de la pareja, el abogado del Centro de Emergencia

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

de la Mujer del MIMDES debe actuar [a menos que los Centros de Conciliación extrajudicial del Ministerio de Justicia escuchen el reclamo de primera mano]. Todas estas y otras decenas de intervenciones del Estado se traducen en los programas sociales que significan 4 mil millones de soles anuales de presupuesto público . Diez años de

crecimiento económico de 4.75% en promedio para el período 1999-2009 han permitido tener disponibilidad de recursos pero no la capacidad de maximizar su uso. Lamentablemente, los niveles de filtración y subcobertura de los programas sociales minan el uso eficiente, eficaz, equitativo y transparente de los recursos públicos. Por ejemplo, en el año 2009 en el Estado no se usaron adecuadamente S/. 613 millones de soles de los programas sociales.

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

### 1.2 Generar empleo digno a 3.5 millones de personas para reducir la pobreza

En el otro lado de la moneda, la reducción de la pobreza implica abordar el problema de generar un ingreso permanente para los jefes de hogar menos calificados y los más excluidos. Para ello, se debe promover la inversión privada que genere empleo digno y justo de manera sostenida y políticamente aceptada. De ahí la pregunta para el gobierno 2011-2016: ¿Qué reglas de juego se precisan establecer para que

fluya inversión privada que genere empleos dignos para alrededor de 3 millones y medio de jefes de hogar que están sumidos en la pobreza extrema y no extrema en el Perú?

La preocupación no termina ahí, se precisa afrontar un problema cada vez más chocante: la diferencia extrema entre los muy ricos y los muy pobres, que se traduce en la desigualdad. A pesar que “[entre los años 2003-2010], el quintil 3, que considera a familias cuyo ingreso promedio mensual del hogar pasó de S/. 1,284 a S/. 2,028 [...] ganó terreno al quintil más rico”, las diferencias en el ingreso promedio mensual por hogar persisten en el Perú. Por lo tanto, se precisa un Estado técnicamente fuerte para abordar ambos problemas, la pobreza e inequidad. Concretamente se debe abordar por doble vía y de manera simultánea. Primero, promocionando al empresariado privado que invierta en sectores que genere valor agregado y que brinde empleo digno a 3.5 millones de jefes de hogar. Segundo, maximizando los recursos públicos orientados a dar mejor educación, salud, alimentación y protección social a los más de 10 millones de peruanos que necesitan oportunidades para salir

de la exclusión y sentir que sus derechos son respetados plenamente.

En síntesis, se precisa de un Estado que haga posible un crecimiento inclusivo y más genuinamente aceptado por todos. Es decir, un gobierno capaz de respetar y hacer respetar los derechos y responsabilidades de todos para con todos. En consecuencia, los inversionistas privados son clave para el desarrollo si y solo si respetan estrictamente las normas laborales, conservan el medioambiente, protegen el bienestar del consumidor y cumplen con sus obligaciones tributarias. A su vez, el Estado debe hacer su parte: alimentar la competitividad y la cultura del respeto de los derechos y la corresponsabilidad de los ciudadanos de también cumplir con sus deberes.

*se precisa de un Estado que haga posible un crecimiento inclusivo y más genuinamente aceptado por todos. Es decir, un gobierno capaz de respetar y hacer respetar los derechos y responsabilidades de todos para con todos.*

## 2. Propuesta de Reforma

Un estado generador de oportunidades para los más pobres debe comenzar a reformar estratégicamente los programas sociales. El núcleo de la reforma propuesta es la gestión descentralizada por resultados, como un medio eficaz, eficiente y equitativo para lograr una mejora de la inversión social.

El logro de una gestión de estas características depende del trípode de la reforma de los programas sociales que se compone, en primer lugar, de la optimización de la relación entre el Estado y los beneficiarios. En segundo lugar, de la transformación del proceso del delivery. Finalmente, de la capacidad del Estado de mejorar su aprendizaje institucional a partir de un efectivo monitoreo y evaluación.

*El núcleo de la reforma propuesta es la gestión descentralizada por resultados, como un medio eficaz, eficiente y equitativo para lograr una mejora de la inversión social.*

Esta reforma puntual debe guardar sintonía con un cambio mayor de carácter institucional: mejores reglas

**Cuadro 1**  
**Nivel de Inversión privada requerida para la creación de un empleo, por sector económico (2008)**

	Costo Anual de creación de un puesto de trabajo (S/.)	Número de puestos de trabajo creados con inversión de US\$ 1'000,000*
Minería	373,000	8
Pesca y Acuicultura	35,000	80
Comercio	12,000	233
Electricidad	1,541,000	2
Suministro de agua y alcantarillado	597,000	5

Fuente: IV Censo Nacional Económico 2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

\* Monto calculado al tipo de cambio promedio de octubre 2010

de juego para que más inversión privada genere más empleo digno para los 3.5 millones de jefes de hogar que pasan el mayor apremio de vivir el día a día.

### 2.1 Inversión privada generadora de empleo digno para los más pobres

El Estado debe guiar al sector privado a encausar mayores niveles de inversión con un enfoque de reducción de la pobreza. Esto significa pensar en dónde la inversión puede generar más puestos de trabajo. Existe consenso en torno a que la agroindustria y manufactura son altos demandantes de mano de obra, pero también comercio y servicios. Según el Censo Económico de 2008, el sector comercio es el que resulta más capaz de generar empleo con aproximadamente 233 puestos de trabajo por cada millón de dólares invertido. Ese dato contrasta con lo que ocurre en la minería donde por ese mismo monto sólo se generan 8 puestos.

Por su parte, la única manera de acortar la inequidad de manera sostenida es acelerando la reforma de los sectores

educación, salud, saneamiento y alimentación. Crear más y mejores oportunidades para que la población mejore sostenidamente su productividad es la mejor manera de brindar acceso a más altos salarios y ventajas de desarrollo personal y profesional. De acuerdo a ello, algunos programas sociales servirían de ejemplo para poder incrementar la equidad mediante la identificación de un grupo objetivo y un tipo de intervención costo-efectiva.

## 2.2 El trípode de la reforma de los programas sociales para el alivio de la pobreza

En el año 2006 existían 82 programas sociales que demandaban S/3,295 millones anuales del presupuesto. El segundo gobierno de García inició una reforma administrativa, mas no desde un enfoque de gerencia estratégica; pues, si bien se redujeron a 26 programas con la finalidad que puedan coordinar mejor entre menos entidades, todas estas instituciones del Estado no llegaron a operar articuladamente. Por esta razón, los cambios sustanciales en la gestión social son imperceptibles y los resultados de cambios en los niveles de la pobreza y pobreza extrema [de 43.26% a 34.26% y de 16.10% a 11.50%] no necesariamente se deben a la supuesta reforma de los programas sociales. Si no fuera por el Programa de transferencia condicionada "Juntos" con su inversión que pasó de S/173'291,686.47 durante el año 2006 a la suma de S/ 512'000,000 durante el año 2010 para llevar S/ 100 mensuales a mujeres jefes de 500,000 hogares en las zonas rurales, el alivio de la pobreza sería casi nulo.

La razón por la que los programas sociales han generado limitado impacto es que la reforma estratégica en el campo gerencial no se llevó a cabo, que significa operar concertadamente bajo el principio de sinergia. Este consiste en lograr metas comunes empleando sistemas operativos únicos para sintonizar la intervención. Lamentablemente, la inercia

**Cuadro 2**

### Nivel de inversión social anual en Nuevos soles necesaria para atender grupos socialmente excluidos prioritarios

Grupo	Tamaño poblacional	Tipo de intervención	Costo en Nuevos soles, per cápita (frecuencia anual)	Costo en nuevos soles anual de intervención
Familias nutricionalmente vulnerables de los distritos de los quintiles I, II y III*	2,570,156	Canasta familiar <sup>1</sup>	S/. 272.16	S/699,493,656.96
Niños y niñas indígenas en edad escolar (6 a 17 años)	857, 2842	Transferencia condicionada monetaria para fines escolar <sup>3</sup>	S/. 17.604	S/ 15,088,198.40
Adolescentes (mujeres) con atraso escolar secundaria	288,394	Transferencia condicionada monetaria <sup>5</sup>	S/. 130.00	S/ 37,491,174.50
Jóvenes adolescentes urbanos y rurales (15 a 19 años) <sup>6</sup>	379,079	Transferencia condicionada monetaria hasta que culminen estudios secundarios <sup>7</sup>	S/. 50.35	S/ 19,086,583.85
Jóvenes adultos (18-24 años) urbanos que no estudian, no trabajan y no en labor alguna dentro hogar	579,201	Bono de capacitación de ProJoven del Ministerio de Trabajo <sup>8</sup>	S/ 160.38 9	S/92,910,949.62

Fuentes: ENAHO [2009], Vásquez [2007; 2009; 2010a], MIMDES[2010]  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

administrativa y los intereses creados han sido más sólidos que las intenciones de los reformistas. Por ejemplo, si bien la iniciativa de “Presupuestos por Resultados” del Ministerio de Economía y Finanzas tomó cuerpo en su constitución, el proceso de cambio de chip de operatividad de las entidades públicas es un problema pendiente de urgente atención. Por lo tanto, el próximo gobierno debe ejecutar una reforma, técnica y política, del enfoque del alivio de la pobreza abordando los tres componentes que constituyen el denominado “trípode de la reforma de los programas sociales” (Gráfico 1).

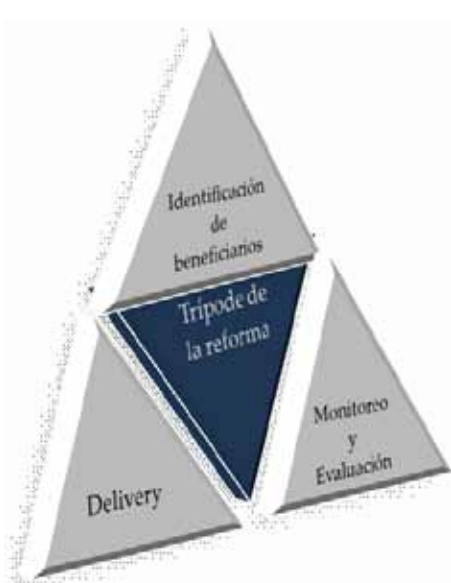
**i. El sistema de identificación de beneficiarios.**

El problema reside en que cada programa social utiliza su propio sistema de generar padrones de receptores de la ayuda social. La solución está en el Documento Nacional de Identidad. Ciertamente el uso obligatorio del DNI implica que el gobierno deberá laborar en la dimensión técnica y política.

En lo técnico se precisa, a su vez, trabajar en dos frentes. Por un lado, asegurar que los 6 millones de niños y niñas, fundamentalmente pobres, tengan su DNI. Por otro lado, instaurar la obligatoriedad que todos los sistemas informáticos de los programas sociales utilicen el DNI para identificar a sus beneficiarios. Solo así se comenzará a reducir las prácticas de incorporar personas indiscriminadamente en los padrones, así como a combatir la “inflación” del número de beneficiarios. Al reducir las filtraciones no solo se recuperarían recursos públicos para aumentar la cobertura, sino también se comenzaría a petardear la práctica de pedirlos en exceso, cuando no necesariamente se necesitan.

**Gráfico 1**

**Trípode de la reforma de los programas sociales**



- Identificación de beneficiarios**
- Otorgamiento de DNI a 6 millones de niños y niñas
  - Obligatoriedad que todos los programas sociales empleen el DNI como identificador de beneficiario
- Delivery**
- Organización
  - Asociaciones Privadas de Inversión Social (OSBs, Fundaciones, ONGs , Iglesias y empresas que practican RSE)
  - Instrumentos
  - Transferencias condicionadas monetarias y no monetarias
- Monitoreo y Evaluación**
- Indicadores para el Monitoreo y la Evaluación
  - Índice de Gestión Municipal
  - Índice de Vulnerabilidad nutricional
  - Instrumentos
  - Convenios de Gestión por Resultados entre Gobiernos local, provincial, APIS, OSB.
  - Organización responsable del Monitoreo
  - CIAS

Fuente: Vásquez [2010b]  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

A continuación se procederá a definir, de manera general, algunos de los aspectos del “trípode” que más adelante serán detallados.

**ii. El sistema de provisión de bienes y servicios públicos costo-efectivos.**

El quehacer de los programas se ve altamente influenciado por la inercia administrativa y por las presiones políticas e intereses económicos.

En lo político también se precisa laborar en dos frentes. Uno de ellos,

implica trabajar con las organizaciones sociales de base para que acepten la sustitución progresiva de la ayuda recibida. La idea es generar conciencia para responsabilizar a todos en apoyar prioritariamente a los sectores vulnerables y evitar así las filtraciones de agentes que se benefician de recursos que no les corresponde. El otro frente supone ocuparse de los proveedores de bienes de los programas sociales, cuya esperanza de vida depende del vínculo político o de intercambio de favores o rentas con el conductor de la entidad pública. Para ello es fundamental establecer un sistema de conversión de estas firmas en empresas de mayor competitividad, a fin que dejen de ser proveedores del Estado y sean más activos actores del sector privado. Ambos, beneficiarios y proveedores de los programas sociales, deberán tener claro que el vínculo con el Estado debe terminar indefectiblemente dado un contexto de crecimiento inclusivo.

**iii. El sistema de monitoreo y evaluación.**

Los programas sociales necesitan implementar sistemas de generación, procesamiento, análisis y difusión de evaluación de resultados, impactos, procesos e insumos de las intervenciones. Lo aprobado por el gobierno se resume en el Gráfico 2.

3 Paquete de medidas de reforma de los programas sociales

**Gráfico 2**  
**Diagrama del funcionamiento del plan para el fortalecimiento del Seguimiento y Evaluación del gasto social**



Fuente: Ley para el fortalecimiento del seguimiento y evaluación del gasto social [Ley 594]

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

La reforma de los programas sociales contempla una serie de medidas que se sustentan en los siguientes lineamientos generales:

**3.1 La gestión descentralizada por resultados**

Las autoridades de los municipios son elegidos democráticamente y están cerca de la población. En consecuencia, están en mejor posición de conocer la magnitud e intensidad de los problemas. Sin embargo, la capacidad de solucionarlos es heterogénea, por diversas razones. Por lo tanto, el Estado debe asegurar una mejora permanente y sostenible de las capacidades de gestión de quienes más y peores dificultades institucionales tienen que enfrentar.

Medida 1: Empoderar gestión por resultados de gobiernos subnacionales



La reforma de los programas sociales incorpora un componente de desarrollo institucional con una mirada progresiva, pero bajo una gestión por resultados. Para ello, el Estado invertirá, en un principio, prioritariamente en aquellas municipalidades que posean limitaciones en su gestión municipal y a su vez tengan las mayores poblaciones vulnerables. La continuidad del apoyo dependerá de los logros que se irán obteniendo a la luz de los convenios de gestión por resultados monitoreados por un sistema ad hoc. Los medios a los que accederán las municipalidades serán de doble naturaleza. Por un lado, un paquete institucional y, por el otro, una gama de iniciativas articuladas que enfoquen la multidimensionalidad de la pobreza. De esta manera, la gestión por resultados adquirirá a nivel local una vinculación más racional entre el presupuesto asignado y los logros esperados.

Los gobiernos subnacionales deben cumplir su deber de respetar los derechos sociales de los ciudadanos. Sin embargo, ello no significa que necesariamente el aparato estatal, del cual forman parte, debe hacer todo.

*Los gobiernos subnacionales deben cumplir su deber de respetar los derechos sociales de los ciudadanos. Sin embargo, ello no significa que necesariamente el aparato estatal, del cual forman parte, debe hacer todo.*

Medida 2: La tercerización como remedio temporal

Los gobiernos subnacionales podrían optar por la tercerización en la medida en que ésta reduzca sus costos de intervención, permita que la ayuda llegue a la población objetivo y sea temporal [Vásquez, 2008]. Esto supone un escenario óptimo, respecto del cual se deberá luego evaluar las capacidades de gestión de cada entidad.

Esta disposición será positiva para asegurar la reforma, mientras el gobierno subnacional mejore sus capacidades para enfrentar sus retos en un mediano plazo. Ciertamente, el uso de esta opción debe estar bajo la mirada atenta de una CIAS (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales), en su rol rector y articulador, a fin de asegurar el logro de metas concretas. La tercerización es una vía que facilita el quehacer, pero también puede generar problemas; por ello, su duración es clave.

Lo que se desea son gobiernos subnacionales desarrollados institucionalmente y no limitados permanentemente a depender de terceros. En este campo, se propone la creación de entes privados que coadyuven al desarrollo institucional y, por tanto, a la eficacia de la inversión de recursos públicos. A partir de ello, se sugiere la formación de las Asociaciones Privadas de Inversión Social (APIS), que pueden ser entes con muchas ventajas por formar parte del proceso de mejora de las capacidades con una visión de resultados. Así, se alimentará

un espíritu de emprendimiento de organizaciones del tercer sector que podrán asumir un rol pro-activo de desarrollo institucional. Además, las habilidades gerenciales de quienes las conformen pueden hacer posible la reducción de los costos de transacción, la penetración acertada en las zonas objetivas y el mejoramiento de los procesos de gestión municipal, ahí donde la escasez es extrema. El manejo de recursos por parte de las APIS no impide que la Contraloría vele por el buen uso del dinero del fisco; lo importante es establecer reglas de incentivos y penalidades claras para el privado.

La fusión hace la fuerza. Si diversos esfuerzos se sintonizan colectivamente, se generarán ahorros de recursos públicos y ello se puede trasladar a la población objetivo en términos de mayor cobertura.

Medida 3: La fusión estratégica de los programas sociales

Si bien la autonomía e independencia en la toma de decisiones públicas es fundamental, el pragmatismo debe tomarse en cuenta. Por esta razón, parte de la reforma contempla que cualquier entidad ejecutora pueda operar conjuntamente (fundamentalmente de municipios contiguos) con otra. La finalidad es lograr economías de escala, desarrollar un delivery más costo-efectivo de la ayuda, así como mejorar la capacidad de monitoreo y evaluación. Ejemplos referidos a compras conjuntas, administraciones logísticas vinculadas y desarrollo de

sistemas de información compartidos son algunas iniciativas que pueden dar forma a la sinergia. La creación de un Fondo de Inclusión Social sería una decisión estratégica.

La reducción de la intervención no debe significar el repliegue del Estado en su obligación de respetar los derechos sociales. La reducción se debe entender como una forma de generar ahorros a fin de aumentar la disponibilidad y el mejor uso de recursos públicos para atender a la población prioritaria. La transferencia monetaria es una opción de ahorrar recursos y llevarlos más directamente al grupo meta, aún más, de empoderar a las organizaciones sociales de base que sí cumplen con su misión.

Medida 4: Las transferencias condicionadas como instrumento de reforma.

Los costos administrativos y logísticos de llevar ayuda social pueden aminorarse sustantivamente si se reemplaza por opciones más costo-efectivas. Las transferencias (monetarias y no monetarias) condicionadas son una alternativa que puede ayudar en varios sentidos. En primer lugar, evitar las pérdidas en el proceso de llevar ayuda desde el centro de producción del bien o servicio hasta el destinatario final. En segundo lugar, brinda la oportunidad de que los receptores maximicen el uso

del recurso monetario, lo cual es menos eficiente si recibe otros bienes que no necesariamente desean o pueden utilizar. En tercer lugar, reducir los costos de focalización en las zonas urbanas donde los “casos sociales” y bolsones de pobreza merecen especial atención y son más difíciles de ubicar. Por lo tanto, la reforma contempla brindar la oportunidad de que las organizaciones sociales de base (OSB) reciban dinero en efectivo, a través del sistema bancario o servicios financieros y no financieros, por el mismo valor de lo que percibía en forma de bienes.

De esta manera, por ejemplo, los comedores populares recibirán vía cuenta bancaria su presupuesto asignado y los comités del vaso de leche recibirán el monto de dinero correspondiente al valor de los insumos alimentarios para cubrir sus raciones, con la finalidad de que hagan el mejor uso del recurso a cambio de lograr el propósito de mejorar la situación de seguridad alimentaria de su jurisdicción. En ese caso la transferencia monetaria es condicionada a que las organizaciones sociales de base contribuyan haciendo el mejor uso del recurso para contribuir a aliviar, en parte, los problemas de los grupos más vulnerables.

De modo alternativo, las transferencias no monetarias condicionadas constituyen una vía para que los miembros de las OSB puedan mejorar su acceso a través de un incremento de su ingreso. Para ello, se realizará la sustitución de ayuda por servicios especializados como los relacionados a manejo gerencial de proyectos, recursos, planeamiento y otros que presentan mayor impacto en empresas tipo pymes o emprendimientos sociales o entes descentralizados regidos bajo un Presupuesto por Resultados.

Ser participativo es positivo, pero ser, adicionalmente, más efectivo y eficiente, es mejor. Medida 5: Los convenios de gestión por resultados como herramienta legal de la reforma

Los procesos de formulación y ejecución de políticas deben enriquecerse con las voces y raciocinios de todos quienes están involucrados. De esta manera, la decisión adquiere legitimidad, con lo cual su aplicación tendrá altas probabilidades de tener menos resistencias y más apoyo. En ese sentido, al ocurrir situaciones frecuentes como cambios de reglas, se debe propiciar el intercambio de puntos de vista de diferentes actores, sin que ello suponga una barrera para la adopción de decisiones firme por el cambio. Por ello, lo importante debe ser que los recursos sean mejor empleados y a menor costo, para que la inclusión de la población con mayor vulnerabilidad crónica sea realidad tangible.

En este sentido, los gobiernos subnacionales deben definir las mejores reglas en búsqueda de lograr una fácil adaptabilidad ante propósitos de cambio. Para el alcance de una participación eficiente, la existencia de un Convenio de Gestión Descentralizada por Resultados (a ser evaluado anualmente) se convierte en una herramienta de cambio de los procedimientos que, si bien hace participar a cada actor en cualquier clase de reforma, está bajo exclusivo liderazgo del gobierno subnacional. Por lo tanto, los convenios traducen la visión de alcanzar resultados y procesos eficaces y eficientes en aras de mejorar la situación social del municipio. Se coordinan convenios de gestión con participación.

*los gobiernos subnacionales deben definir las mejores reglas en búsqueda de lograr una fácil adaptabilidad ante propósitos de cambio*

### Cuadro 3 Componentes para la identificación de beneficiarios y el seguimiento y evaluación del gasto social

<b>Primer Componente de Focalización de Hogares (CFOH)</b>	
1.	Finalidad: administrar una base de datos socioeconómica que permita priorizar la atención de las localidades, hogares y personas, sobre la base de su situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.
2.	Funcionamiento: a nivel geográfico e individual se identifican familias o zonas geográficas a las que se les otorgarán bienes específicos que favorezcan al núcleo familiar o a la colectividad determinada.
3.	Instrumentos: son mapas de pobreza (INEI) y la ficha Socioeconómica Única y la Metodología de Focalización Individual, implementada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
<b>Segundo Componente de Beneficiarios de los Programas Sociales (CBPS)</b>	
-	Finalidad: "administrar la identificación nominal de cada uno de los beneficiarios, concordantes con los tipos de focalización utilizados por los programas sociales y de subsidios financiados con recursos públicos"
-	Funcionamiento: las entidades encargadas de programas sociales y subsidios deberán "registrar, actualizar y poner a disposición semestralmente la relación nominal de beneficiarios al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes)"
-	Instrumentos: el Documento Nacional de Identidad
<b>Tercer Componente de Uso de la Información de Desempeño</b>	
-	Finalidad: aprovechar la información del Sistema de Presupuesto por Resultados

Fuente: Ley para el fortalecimiento del seguimiento y evaluación del gasto social [Ley 594] aprobado por el Congreso de la República del Perú, 2010  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

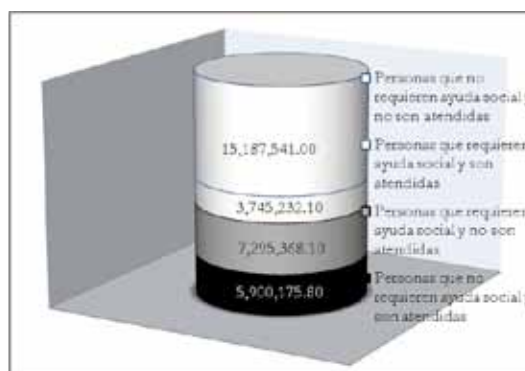
#### 1. Beneficiarios

La etapa de diseño de programas sociales demanda la definición de una población objetivo global, de modo que se definan segmentos vulnerables menores, sobre los cuales se tendrán intervenciones focalizadas. Para estos fines, la Ley 594 del 2010 presenta criterios útiles.

Conocidos los criterios de identificación ahora se precisa saber el tamaño de población que debe ser receptora de la ayuda social. El Gráfico 3 aclara cuántas personas deben y no deben ser receptoras de recursos públicos de los programas sociales. Las zonas blancas indican un gasto efectivo, en la medida que hay coherencia entre demanda y oferta de programas sociales de alimentación, mientras que la zona gris indica deficiencias de suministro

o sub-cobertura, y la zona negra indica deficiencia por filtraciones.

**Gráfico 3**  
**Distribución de la población bajo necesidad de las políticas y programas sociales, Perú [2009]**



Fuente: INEI [2010], ENAHO 2009  
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

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

El Estado tiene la responsabilidad de proteger y respetar todos los derechos de todos. Sin embargo, las demandas sociales exceden a la disponibilidad de recursos públicos y, por esta razón, la inversión social debe tener prioridades.

En consecuencia, los recursos públicos deben orientarse a proteger socialmente a los más vulnerables. De ahí que aquellos que sufren de desnutrición crónica infantil, producto de vivir excluidos y sumidos en la pobreza extrema, adquieren la atención prioritaria, pero no la única. Pero el énfasis no radica solo en satisfacer a los más necesitados, sino en que una inadecuada nutrición supone una brecha muchas veces inalcanzable a futuro en el desarrollo de capacidades intelectuales y físicas que permitan reducir la inequidad existente.

Los cambios de las prácticas, actitudes y comportamientos de la población son de lenta maduración, pero de permanente impacto. Por lo tanto, los recursos públicos se invertirán con una visión de Estado, mirando el futuro de seres humanos antes que el presente político de los gobernantes.

Medida 7: Educación como cimiento del desarrollo a largo plazo

El derecho de los nutricionalmente más vulnerables es lo primero que habrá que respetar. Por ello, las canastas de alimentos, alimentos fortificantes y

productos fortificantes serán parte importante de la inversión social a nivel de los distritos de quintiles más pobres. Sin embargo, tanto o más importante que aliviar la necesidad presente de alimentación es asentar la lactancia materna exclusiva, el manejo adecuado de alimentos, la higiene y otros mensajes claros que aportan mucho más a reducir sostenidamente la vulnerabilidad a la desnutrición. Ciertamente, los resultados se visibilizarán más en el largo plazo que en el corto plazo, pero lo importante es que serán permanentes y ello cimentará las bases para hacer viables los municipios sostenibles. La propuesta, si bien ataca las causas inmediatas, también aborda las causas subyacentes. En este sentido, hay que comprender que la nutrición es multicausal y el entendimiento de eso por parte de la población es fundamental. Para ello, el componente información, educación y comunicación y las responsabilidades de los diferentes actores juegan un rol determinante.

*Lo que es gratis nunca se valora.*

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

El Estado ha destinado significativos recursos públicos para respetar los derechos sociales [a la alimentación, nutrición, educación, salud y bienestar]. Si bien ésta es su obligación, los receptores de la ayuda social no necesariamente han

sabido corresponder. Es necesario que los ciudadanos ejerzan sus responsabilidades básicas para mejorar el uso de los escasos recursos públicos, tales como: proteger el bien público, y ello significa no sólo ser parte demandante de derechos, sino parte ofertante de colaboración. De

*Es necesario que los ciudadanos ejerzan sus responsabilidades básicas para mejorar el uso de los escasos recursos públicos,*

esta manera, la reforma de programas sociales necesita que los ciudadanos, a título individual-colectivo o bajo una organización social de base, sean parte de un programa de voluntariado de promotores comunales y vigilantes sociales. Para ello es necesario nutrir a la ciudadanía para que sea capaz de acceder, utilizar y compartir información de las oportunidades de apoyo social que el Estado y la sociedad civil ofrecen a la población, a fin de ampliar sus oportunidades de mejora de calidad de vida. Asimismo, se precisa que el ciudadano sea capaz de observar y emitir opinión basada en información veraz sobre el desempeño de los ejecutores en cuanto al uso y destino de los recursos públicos programados a atender las necesidades de la población objetivo. Así el rol de vigilancia rentabilizará la inversión social.

Todo problema político, en el terreno de la pobreza y la desigualdad, es un problema económico no resuelto.

Medida 9: Preocuparse en promover empleo antes que el asistencialismo

Los programas sociales han sido una modalidad de transferencia de ingresos a la población de escasos recursos. Sin embargo, la mejor manera de que esta población salga de esta condición de precariedad no es a través de un mayor acceso y uso de programas, sino de la posibilidad de tener una fuente de ingreso permanente. De esta manera, la ruta idónea para propender a una estabilidad social y política ante la reforma de los programas es aumentando el flujo de información de oportunidades de empleo a personas no calificadas. En consecuencia, mientras no se resuelva el tema del ingreso permanente de los pobres a través de empleo digno, el problema político de mayores demandas por presupuesto para los programas sociales (y sobre todo alimentarios) no cesará.

La riqueza del capital social no está en la existencia en sí misma, sino en su contribución al logro del objetivo de la inclusión social.

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

Las organizaciones sociales de base (OSB) vinculadas a programas alimentarios se han convertido en importantes actores en la formulación y ejecución de políticas públicas. Su presencia en la escena política es innegable no sólo por su capacidad de demandar, sino fundamentalmente por su habilidad de actuar. Por esta razón, la reforma contempla capitalizar las fortalezas de las OSB y comprometerlas

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

## 2. Delivery

Cuanto más directa y rápida sea la relación entre el ciudadano y el gobierno respetuoso de su derecho social, más efectiva será la inversión.

Medida 11: Sustituir ayuda en bienes por transferencias condicionadas

Los costos de transacción derivados de los extensos y tensos procesos de adquisición y distribución de bienes y/o servicios precisan eliminarse. De esta manera, se liberan recursos y se amplía la posibilidad de brindar más recursos para la población objetivo. La mejor alternativa consiste en sustituir la ayuda social en bienes en los distritos de quintiles de mayor pobreza por transferencia [monetaria y/o no monetaria] condicionada a las

OSB. Experiencias internacionales y nacionales de ayuda directa a la población objetivo conduce a pensar que las transferencias a quienes necesitan la ayuda puede rentabilizar el recurso público.

La suma de intervenciones es positiva, pero aún más efectiva es la inversión social cuando se multiplican los esfuerzos de manera colectiva. Por ello, la sinergia es un imperativo impostergable.

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

La reforma de los programas sociales se sustenta en la práctica de la sinergia del accionar de diversos componentes y agentes. La diversidad de intervenciones, de desarrollo institucional, de control de calidad, de monitoreo, entre otros, serán eficaces si y sólo si alcanzan la perfecta sintonización de su operatividad. Por esta razón, la propuesta descansa en la existencia de la normativa necesaria para que los actores involucrados en el “convenio de gestión por resultados” tengan claros los incentivos y las penalidades por alcanzar, correspondientes a este propósito. Se aspira que, a nivel local, las autoridades, por su cercanía a los problemas y por las estrechas relaciones interinstitucionales, puedan hacer tangible la sinergia.

Para ello, la reforma contempla todo un procedimiento de la articulación de esfuerzos a nivel nacional, regional, provincial y distrital.



3. Monitoreo

*Si no se aprende del pasado, subsistirán los errores del presente y, por tanto, el futuro no será diferente para los más vulnerables.*

Medida 13: Invertir en sistemas de monitoreo

Las palabras monitoreo y evaluación de impacto llegaron hace varias décadas atrás en el lenguaje técnico de los profesionales de las ciencias sociales. Las técnicas de medición cuantitativa y cualitativa han evolucionado, a fin de que sea accesible no sólo para los pasajeros de la academia, sino para quienes temporalmente ostentaban poder de decisión en la esfera pública.

*Si no se aprende del pasado, subsistirán los errores del presente y, por tanto, el futuro no será diferente para los más vulnerables.*

Sin embargo, si bien los términos han estado presentes en diversas esferas, la práctica de hacer el monitoreo y evaluación ha sido muy limitada. Aún más, las lecciones aprendidas de las pocas experiencias de monitoreo, raramente se convirtieron en mejoras de modalidades de pensar y actuar en la inversión social. Por esta razón, si bien la reforma contempla el predominio de los Convenios de Gestión Descentralizada por Resultados, éste sólo adquirirá efectividad en la medida que exista un sistema de monitoreo que permita evaluar el cumplimiento.

A raíz de ello, el sistema se convierte en una herramienta fundamental para el aprendizaje institucional del Estado en términos de medir los cambios de la situación social del municipio, así como los cambios de las capacidades de gestión de las municipalidades.

La gestión descentralizada por resultados es importante, pero no por ello debe renunciarse al monitoreo estratégico. De realizarse una analogía, correspondería indicar que si bien un Estado puede resultar federativo, igual resulta necesario un bloque central que provea del monitoreo estratégico antes mencionado. En ese sentido, si bien la gestión descentralizada permite el empoderamiento de las localidades, de encontrarse [o subsistir fallas] la revisión no solo debe alcanzar a esa gestión sino también a las entidades encargadas del monitoreo.

Para poder comenzar a respetar los derechos sociales de las personas se precisa comenzar a respetar el derecho a la identidad. Por ello, un monitoreo del buen cumplimiento de este deber es asegurando que todos los niños, niñas y adolescentes posean su documento nacional de identidad (DNI).

Medida 14: Existencia de adecuados identificadores de la población objetivo

La mejor inversión de los recursos de los programas sociales a fin de evitar la filtración y mejorar la cobertura es realizar un seguimiento del ciudadano sujeto de ayuda. El conocer sus necesidades presentes y futuras a lo largo de su ciclo de vida permitirá sintonizar las intervenciones del Estado



en aras de respeto a sus derechos básicos. Para que ello sea posible, la principal herramienta para identificar al ciudadano desde su nacimiento debería ser el DNI, para monitorear su desenvolvimiento y sus requerimientos de servicios sociales básicos. Si bien el DNI es el principal instrumento, la medida se extiende a toda clase de identificaciones que realice el Estado en la gestión de programas sociales.

*La mejor inversión de los recursos de los programas sociales a fin de evitar la filtración y mejorar la cobertura es realizar un seguimiento del ciudadano sujeto de ayuda.*

Adicionalmente, y tan importante como lo anterior, resulta que los órganos ejecutores tengan acceso a las bases de acceso de ciudadanos [que en el caso del DNI es la Reniec] de modo que exista una mejor sincronización de las intervenciones.

## Referencias

- Apoyo Consultoría [2009]. Situación de las fusiones de los Programas Sociales: alcances y resultados. Lima.
- Arróspide, Mario [2009]. Presupuesto público evaluado: Programa nacional de apoyo directo a los más pobres – Juntos. Documento preparado para el Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <[http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/inf\\_finales/JUNTOS\\_FINAL.pdf](http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/inf_finales/JUNTOS_FINAL.pdf)>
- Banco Interamericano de Desarrollo; Banco Mundial [2009]. Perú: informe de la gestión de las finanzas públicas. Basado en el marco de referencia para la medición del desempeño. PEFA.
- Benavides, Martín; Mena, Magrith; Ponce, Carmen [2020]. Estado de la Niñez Indígena en el Perú. Instituto Nacional de Informática [INEI] y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF].
- Bigio, Saki; Ramirez-Rondan, Nelson [2006]. Corrupción e indicadores de desarrollo: Una revisión empírica. Documento de Trabajo 2006-007. Banco Central de Reserva del Perú, Lima. Disponible en: <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2006/Documento-Trabajo-07-2006.pdf>>
- Contraloría General de la República [2008]. Programas sociales en el Perú: elementos para una propuesta desde el control gubernamental. Contraloría General de la República, Lima.
- Francke, Pedro; Cruzado, Edgardo. [2009]. Transferencias monetarias: condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza. Lima, Perú: Proyecto Capital.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [2010]. Informe Técnico: Evolución de la Pobreza al 2009. Lima.
- Lindert, Kathy; Lindert, Anja; Hobbs, Jason; De la Brière, Benedicte. [2007]. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a decentralized context. [Vol. Discusión paper N° 0709]. Estados Unidos: World Bank.
- Ministerio de Economía y Finanzas [2010]. Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013. Lima: MEF.
- Ministerio de Economía y Finanzas [2010]. Metodología del Cálculo del Índice de Focalización de Hogares. Lima: MEF.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social [2010]. Boletín N° 2, Mayo 2010. Lima: MIMDES. Disponible en: <[http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGPDS/indicadores/boletin\\_02\\_endes2009.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGPDS/indicadores/boletin_02_endes2009.pdf)>
- Oficina General de Estadística e Informática, Ministerio de Economía y Finanzas [s.f.]. Base de datos nacional del sistema HIS. Recuperado el 23 de octubre de 2010, de <http://www.minsa.gob.pe/estadisticas/estadisticas/Servicios/Atenciones/ATENCIONESMacros.asp?00>
- Perry, G.; Arias, O.; López, J.; Maloney, W.F.; Servén [2006]. Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles. Washington: World Bank.
- Ravina, R. [2005]. Pautas para el diseño del sistema de seguimiento y evaluación del gasto público en el Perú [Documento para discusión ed.]. Lima.

- SISOL, M. d. [s.f.]. Sistema Metropolitano de la Solidaridad. Recuperado el 21 de septiembre de 2010, de <http://www.sisol.gob.pe/home/imagenes/marcolegal.pdf>
- Vásquez, E. [2008]. Gerencia estratégica de la inversión social. Lima: Centro de investigación de la universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. [2009]. Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú. Estadísticas recientes, preguntas [i] resueltas y tareas pendientes. Lima: Care Perú, Educa, Save the Children, Tarea y Unicef y Grupo Impulsor de la Educación en Áreas Rurales.
- Vásquez, E. [2010a]. Estudio Propuesta de reforma de programas alimentario-nutricionales en el Perú. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. [2010b]. Propuesta de Reforma de Programas Alimentario-Nutricionales en Perú. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Vásquez, Enrique; Chumpitaz, Annie; Jara, César. [2009]. Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú. Estadísticas recientes preguntas [i] resueltas tareas pendientes. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Vásquez, Enrique; Franco, María del Carmen [2008]. La [in]viabilidad de la fusión de los programas sociales en el Perú. Apuntes 62 , 77-124.
- Vásquez, Enrique; Monge, Alvaro. [2007]. ¿Por qué y cómo acortar las brechas de género en la educación de las niñas y adolescentes rurales? Lima: Movimiento Manuela Ramos; Universidad del Pacífico.

## Portales web

- <http://www.iadb.org/>
- <http://gestion.pe>
- <http://www.inei.gob.pe>
- <http://www.juntos.gob.pe>
- <http://www.mef.gob.pe>
- <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>
- <http://www.projovent.gob.pe>
- <http://www.sisol.gob.pe>
- <http://www.up.edu.pe>
- <http://www.worldbank.org>

### Vásquez Huamán, Eduardo Enrique



Director de Desarrollo de la Universidad del Pacífico, profesor del Departamento Académico de Economía y miembro del Centro de Investigación de esta casa de estudios. M.Sc. en Política Pública y Ph.D. en Política de la Universidad de Oxford (Inglaterra), Bachiller y Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Ex Presidente del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y ex Director del Centro de Promoción de la Pequeña Empresa (PROPYME).