

Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos

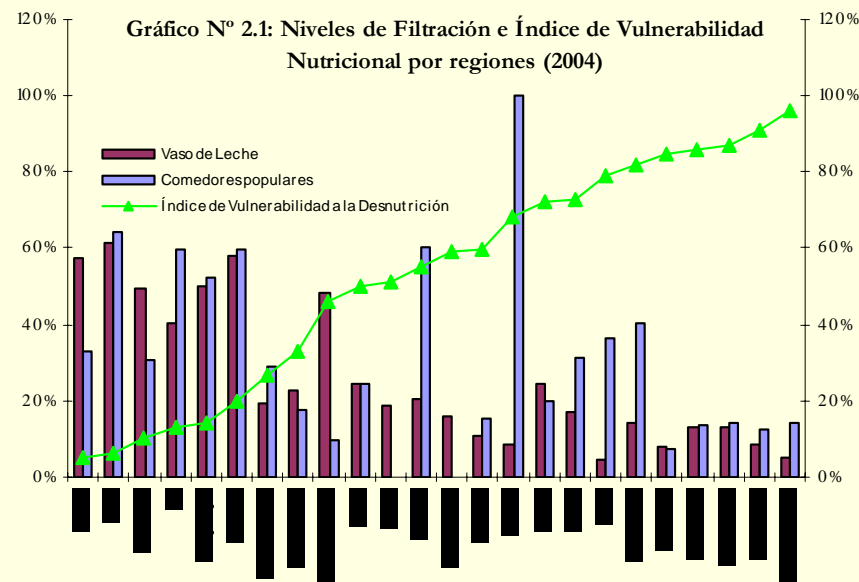
Enrique Vásquez, PhD.

Profesor e Investigador de la Universidad del Pacífico

Programas de Alimentación-Nutrición: El Vaso de Leche y los Comedores Populares

1. Diagnostico

- El número de filtrados en el programa del Vaso de Leche a nivel nacional es de **1,073,639** y para los Comedores Populares es de **297,858**
- Durante el año 2004, el nivel de subcobertura para el Vaso de Leche fue del **68.5% (3,930,511 personas)** a nivel nacional, mientras que para los Comedores Populares fue del **97.5% (13,857,667 personas)**
- Para ambos programas los niveles de filtración son más elevados en las regiones con menores niveles de desnutrición, lo cual es indicativo de una mala asignación de los recursos.



Fuente : Vásquez (2005) *Programas Sociales de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos*. CIUP, Lima

Programas de Alimentación-Nutrición: El Vaso de Leche y los Comedores Populares

2. Opciones políticas de solución

a) *Proyecto de Ley 11441*

- Propone la creación de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia.
- Articulará los esfuerzos de las entidades ejecutoras de los programas y proyectos públicos de los distintos sectores en lo referido al gasto social, creándose mecanismos de evaluación y seguimiento.

b) *Tercerización*

- Tercerizar el servicio de los programas al sector privado evitando la politización del servicio.
- Tercerizar los subsistemas de procesamiento, análisis y presentación de la información, de preferencia a empresas privadas que se encuentren dentro del rubro. Este proceso mejoraría la calidad de la información recogida.
- Estructurar el proceso de licitación de proveedores de tal manera que la propuesta más costo-efectiva sea la seleccionada. Dar preferencia a las empresas agro-industriales locales al momento de la selección.

Programas de Alimentación-Nutrición: El Vaso de Leche y los Comedores Populares

3. Análisis de Costos y Beneficios

Costos de Oportunidad	Beneficios Potenciales
<ul style="list-style-type: none">▪ La filtración en el Vaso de Leche le costará al Estado S/. 108,417,252.80.▪ Con esta cifra se podría atender al 19% de los 3.9 millones de niños y niñas subcoberturados.▪ Para los Comedores Populares, el costo de la filtración sería de alrededor de S/. 24,209,290.46.▪ Estos fondos solo servirían para atender a un 2.15% de los 13.8 millones de subcoberturados.	<ul style="list-style-type: none">▪ Sería posible elevar en 750,000 el número de beneficiados por el programa del Vaso de Leche.▪ Otra opción es elevar el gasto anual <i>per cápita</i> en los beneficiarios en S/. 60.▪ Para los Comedores Populares, podría ampliarse la cobertura a 297,858 personas adicionales.▪ Alternativamente, podría ampliarse en S/. 66.7 el gasto anual <i>per cápita</i> del programa (Un incremento del 82% con relación al gasto actual)▪ Incrementar el mercado para los productos de cultivos andinos.

Programas de Alimentación-Nutrición: El Vaso de Leche y los Comedores Populares

4. Identificación de Ganadores y Perdedores

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none">■ Población subcoberturada en la actualidad, que recibiría los beneficios del programa.■ Beneficiarios de los Programas, que recibirán una mejor atención.■ Empresas agro-industriales locales, que se convertirían en los nuevos proveedores.	<ul style="list-style-type: none">■ Organizaciones sociales de base, en particular las dirigentes que perderán influencia política.■ Proveedores actuales, que perderían los ingresos provenientes de abastecer a los programas.■ Servidores públicos a nivel municipal, cuyos puestos se volverían innecesarios.■ Políticos, que perderían la capacidad de utilizar los programas con fines electorales.

Programas de Alimentación-Nutrición: El Vaso de Leche y los Comedores Populares

5. Obstáculos para la Implementación

a) *La politización del uso de los programas alimentarios*

- Las organizaciones de base de los Comedores Populares y de los Comités del Vaso de Leche siempre han sido terreno de pugna entre organizaciones políticas y ONG.
- La politización se aprecia en la forma como la identificación de ciertas dirigentes con determinados partidos políticos ha generado disputas entre facciones.

b) *Las rentas de los proveedores*

- En varios casos los proveedores se seleccionan de manera poco transparente, de acuerdo a intereses políticos y comerciales
- Dichos proveedores ejercerán presiones políticas a través de *lobbies* para impedir cualquier intento de eliminar sus rentas.

c) *La burocracia a nivel municipal*

- Las burocracias que administran los programas en las municipalidades absorben los recursos propios de las mismas.
- Una reforma eliminaría muchos de estos puestos de trabajo, es de esperarse que combatan encarnizadamente cualquier intento de modernizar los programas.

Programas de Alimentación-Nutrición: El Vaso de Leche y los Comedores Populares

6. Conclusiones

- Los programas de alimentación-nutrición del Estado presentan elevados niveles de filtración y subcobertura, lo que es indicativo de un manejo ineficaz de los recursos nacionales.
- Se debe aprobar el Proyecto de Ley N° 11441, de modo que se cree el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia.
- Tal institución ahorrará al Estado Peruano millones de soles, que podrán ser utilizados mejor para atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Se debe introducir la tercerización tanto en los programas mismos como en los mecanismos que los monitorearán y evaluarán. De esta manera se mejorará su desempeño.
- La implementación de estas medidas permitirá expandir la cobertura de los programas de alimentación nutrición y/o mejorar la calidad del servicio prestado.
- En toda etapa del proceso se debe tomar en cuenta la resistencia de los intereses creados, y tener preparadas medidas para lidiar con ella.

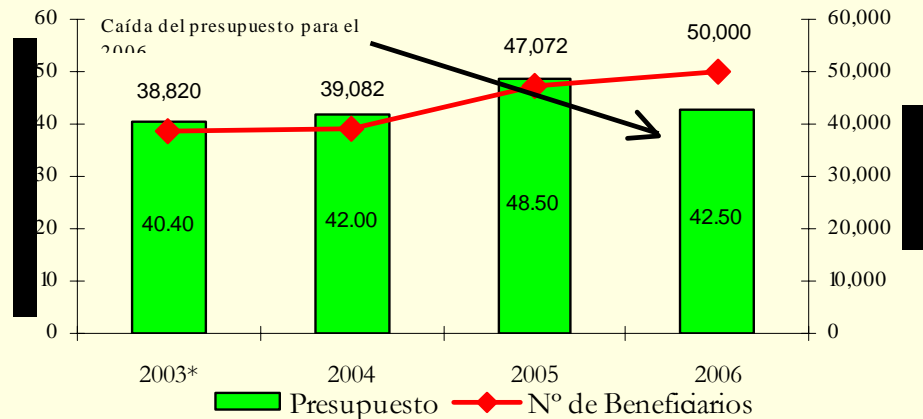
Programas de Salud y Bienestar: El Seguro Integral de Salud y Wawa-wasi

Niveles de Filtración y Subcobertura de los Planes A y B del Seguro Integral de Salud

	Plan A (Niños de 0 a 4 años)		Plan B (Niños de 5 a 17 años)	
	Producción	Nivel alcanzado	Producción	Nivel alcanzado
Filtración	14,786,289	24.10%	19,108,853	29.30%
Subcobertura	29,692,049	48.50%	46,112,790	70.70%

Fuente: Vásquez (2005) *Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos*. CIUP, Lima

Presupuesto y número de beneficiarios del Programa Nacional Wawa-Wasi, (2003-2006)



Fuente: Vásquez (2005) *Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos*. CIUP, Lima

1. Diagnóstico

a) El Seguro Integral de Salud

- Es producto del Seguro Escolar Gratuito (SEG) y del Seguro Materno Infantil (SMI)
- Desviación recursos en la atención de **24.1%** de afiliados que no corresponden al público objetivo. Hay altos niveles de subcobertura: **48.5%** para el plan A y **70.7%** para el Plan B.

b) El Programa Nacional Wawa-wasi

- En el Presupuesto Público 2006, se recortan sus fondos en **S/. 6 millones**, un **12.37%**; pero incrementando el nivel de cobertura de **47,000 a 50,000** beneficiarios

Programas de Salud y Bienestar: El Seguro Integral de Salud y Wawa-wasi

2. Opciones de políticas de Solución

- a) *Sistema de Información del Seguro Integral de Salud (SIS) para el Monitoreo y Evaluación de sus resultados.*
 - Enfoque en desarrollar los mecanismos de identificación e incorporación de beneficiarios, sistemas de pago, consolidación de líneas de financiamiento y de medidas de control que aseguren el correcto uso de los fondos.
- b) *Una alternativa: La Tercerización*
 - La tercerización busca que el público objetivo acceda a las ventajas del sector privado, con el financiamiento público .
- c) *Replicando experiencias exitosas*
 - A través de las Asociaciones CLAS el gobierno central, con ayuda del gobierno local, descentraliza los servicios de salud de manera que la población participe y asume responsabilidades por la gestión y administración del servicio .
 - En línea con los lineamientos de la OMS, las ACLAS buscan que las comunidades tomen un rol más activo en la gestión de los servicios de salud, y ayuden a la formulación del Plan de Salud Local .
- d) *Los Wawa-wasi*
 - Los problemas del programa Wawa-wasi deben enfocarse desde dos perspectivas: el solucionar sus problemas presupuestarios, e incrementar la participación de la comunidad en el programa.

Programas de Salud y Bienestar: El Seguro Integral de Salud y Wawa-wasi

3. Análisis Costo Beneficio

Costo de Oportunidad	Beneficios Potenciales
<i>Sistema de Información del SIS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Costos operativos de la recolección y procesamiento de datos. • Reducción para el 2006 en S. 3 millones del presupuesto del Programa de Atención Madre – Niño. • Inversión en infraestructura logística para la implementación del SIU en la nueva red de información del SIS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción en la filtración debido a mejor identificación de beneficiarios. • El padrón ordenado de beneficiarios permite la evaluación de impacto. • El manejo del SIU y su base de datos por personal capacitado permitirá identificar usuarios de distintos programas .
<i>Experiencias ACLAS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de infraestructura con fondos adicionales del MINSA. • Exoneración de impuestos a los ingresos percibidos por las ACLAS con el fin de reinversión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación activa de los miembros de la comunidad. • Desarrollo de la capacidad para enfrentar los eventuales recortes de presupuesto y crisis financieras, gracias a RDR. • Mayor cobertura de beneficiarios SIS, y por ende, mayores recursos para la reinversión en el centro y/o puesto de salud.
<i>Programa Nacional Wawa-wasi</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • 3,000 niños y niñas, que recibirán una atención inferior en el 2006 debido a los recortes de presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectos positivos sobre la nutrición infantil, los salarios y empleabilidad de las mujeres, y la asistencia a clases de los hermanos mayores.

Programas de Salud y Bienestar: El Seguro Integral de Salud y Wawa-wasi

4. Identificación de Ganadores y Perdedores

Ganadores	Perdedores
<i>Sistema de Información del SIS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> •Población adicional cubierta gracias a la mejora en la focalización. •El público que recibirá mejor atención como consecuencia de las reformas. 	<ul style="list-style-type: none"> •El 60.4% de los usuarios filtrados, que dejarían de ser atendidos.
<i>Experiencias ACLAS</i>	
<ul style="list-style-type: none"> •Las Comunidades que participan en la formulación de los planes de salud locales. •El proceso de descentralización, ya que las comunidades aprenderán a participar mejor en las tomas de decisiones que las afecten. 	<ul style="list-style-type: none"> •Las DISA's que perderán la autoridad sobre el destino de los recursos. •Los miembros de la comunidad que desconocen sus derechos y que reciben información incompleta. •Los miembros de la comunidad no calificados para participar en los CLAS.
<i>Programa Nacional Wawa-wasi</i>	
<ul style="list-style-type: none"> •Los niños y niñas que recibirían mejor atención. •Las familias, que obtendrían los beneficios de colocar a los menores en los Wawa-wasi. 	<ul style="list-style-type: none"> •Los sectores recibirán los fondos tomados del presupuesto del PNWWW.

Programas de Salud y Bienestar: El Seguro Integral de Salud y Wawa-wasi

5. Obstáculos para la implementación.

- Las motivaciones políticas que intervendría en las reforma del SIS y de las ACLAS.
- La heterogeneidad en el desarrollo de las comunidades.
- El conflicto de intereses entre la industria farmacéutica y el MINSA como ente vigilante de la salud.
- Para el PNWW, el mayor obstáculo es la falta de disponibilidad de tiempo de los miembros de la comunidad involucrados.
- Para solucionar el problema de asignación de recursos al PNWW, solo se requiere voluntad política para dar prioridad al cuidado de los niños.

Programas de Salud y Bienestar: El Seguro Integral de Salud y Wawa-wasi

6. Conclusiones

- Se espera el cumplimiento del compromiso adquirido en el Acuerdo Nacional de Corto Plazo, donde se requiere la culminación de la correcta implementación de un programa social como el SIS que aún se encuentra en su etapa piloto.
- La atención estatal en los servicios de salud puede ser provista más eficientemente por la propia comunidad, bajo un esquema de tercerización.
- El PNWW está recibiendo fondos insuficientes para cumplir apropiadamente su labor. Esta situación debe remediarse inmediatamente, tomándose además medidas para evitar que se repita en el futuro.
- Se debe incrementar el nivel de participación de la comunidad en el Programa, ya que esta es indispensable para su apropiado funcionamiento.

Programas Educativos: Alfabetización y Educación Rural

1. Diagnóstico

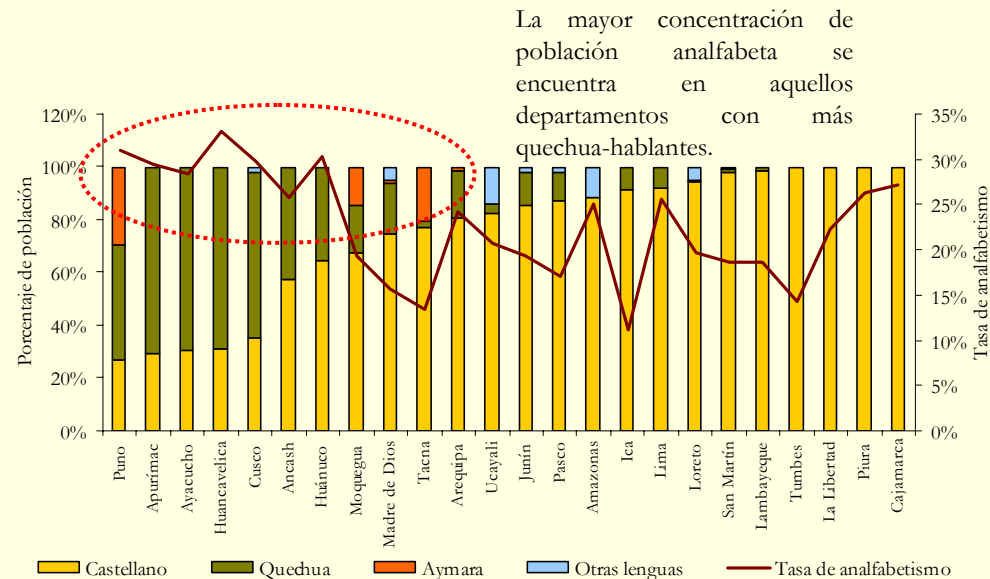
a) *Alfabetización*

- Al año 2004, la tasa de analfabetismo asciende al **24.63%** de la población.
- La mayor concentración de personas analfabetas se encuentra en zonas en las que más del **60%** de la población habla una lengua diferente del castellano

b) *Educación Rural*

- La tasa neta de cobertura en áreas rurales tan sólo llega al **43%** en educación inicial, **90.2%** en primaria y **52.6%** en secundaria.
- Las tasas de conclusión de primaria y secundaria ascienden al **59%** y **24%**, respectivamente.
- La elevada deserción escolar – **3.9%** en primaria y **6.8%** en secundaria – puede deberse a las altas tasas de repitencia – el **12.8%** de la población rural desapueba primaria y el **9.7%**, la secundaria

Lengua materna aprendida durante la niñez y tasa de analfabetismo, según regiones (2004)



Fuente: Vásquez (2005) *Programas Sociales y de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos*. CIUP, Lima

Programas Educativos: Alfabetización y Educación Rural

2. Opciones de políticas de solución

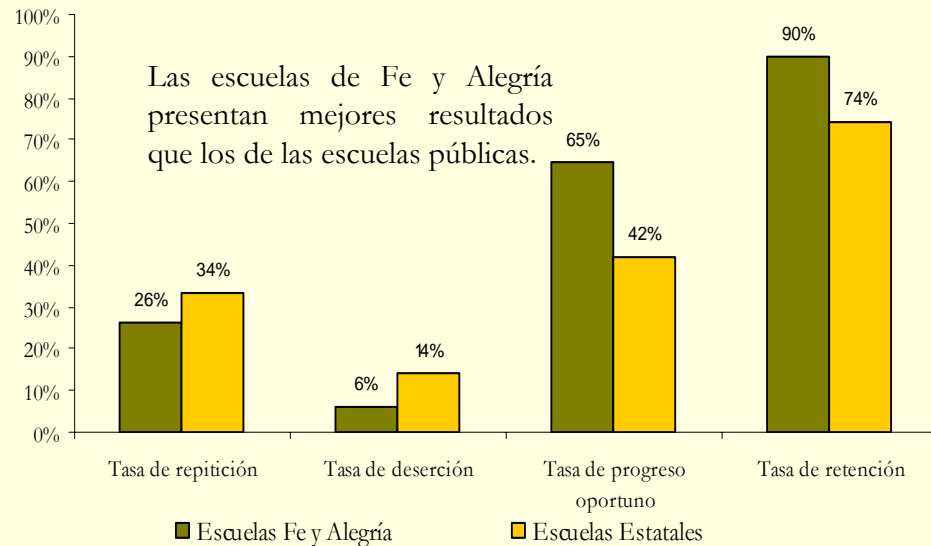
a) *Alfabetización*

- Incrementar el bajo número de facilitadores.
- Incentivos para que la población se desplace hacia los centros de enseñanza.
- Mejorar el tratamiento otorgado a aquellos que ya aprendieron a leer y escribir, pero que necesitan practicar para obtener mayor fluidez y comprensión de lectura.

a) *Educación rural*

- Seguir el modelo de Fe y Alegría, cuya gestión es responsable del buen desempeño de sus alumnos.

Logros de Fe y Alegría vs. escuelas públicas



Fuente: Vásquez (2005) *Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos*. CIUP, Lima

Programas Educativos: Alfabetización y Educación Rural

3. Identificación de ganadores y perdedores

a) Alfabetización

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none"> El programa en sí, ya que ahorraría costos y obtendría mejores resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ninguno
<ul style="list-style-type: none"> Familiares de beneficiarios, sobre todo si son mujeres, ya que tomarán mejores decisiones con respecto a salud, nutrición y educación de sus hijos. 	
<ul style="list-style-type: none"> En el largo plazo, el Estado ganaría al contar con más ciudadanos letrados. 	

b) Educación Rural

Ganadores	Perdedores
<ul style="list-style-type: none"> Los alumnos de zonas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> Los miembros de los sindicatos del sector, ya que al tercerizar la educación se tendría que reducir el personal.
<ul style="list-style-type: none"> Las familias de estos alumnos. 	<ul style="list-style-type: none"> Las familias de los alumnos pueden sentirse perjudicados al no poder disponer de ellos para las labores domésticas y del campo.
<ul style="list-style-type: none"> En el largo plazo, el Estado ganaría pues deberá invertir menos en políticas de alivio y reducción de la pobreza. 	

Programas Educativos: Alfabetización y Educación Rural

4. Obstáculos para la implementación

a) *Politización del sindicato de profesores*

- La creciente presión del SUTEP, el cual exige, entre otras demandas: la gratuidad de la educación, incremento de sueldos y pensiones para los maestros, etc.
- Los continuos paros y movilizaciones representan un desafío para implementar cualquier reforma en el sector educativo, sobre todo considerando la cada vez mayor politización presente en este grupo

b) *Heterogeneidad del desarrollo de las comunidades*

- La interculturalidad presente en el Perú exige que las políticas educativas se adapten a las distintas realidades en las que operan.
- Esto representa un desafío para la sostenibilidad del programa.

Programas Educativos: Alfabetización y Educación Rural

5. Conclusiones

a) *Alfabetización → Implementación + Difusión + Refuerzo*

- Además de incrementar el presupuesto, debe reformularse la cantidad de recursos necesarios para alcanzar buenos niveles de eficacia y eficiencia.
- Los gobiernos locales deben coordinar con organizaciones de la sociedad civil para que apoyen el desarrollo del programa y la participación de la población.

b) *Educación rural → Base legal + Reorganización + Incentivos*

- Es imprescindible contar con una legislación marco para la reforma educativa.
- Para asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las reformas se deben generar incentivos y penalidades para estimular el buen rendimiento de profesores y alumnos.

Programas de infraestructura: FONCODES y PRONAMACHCS

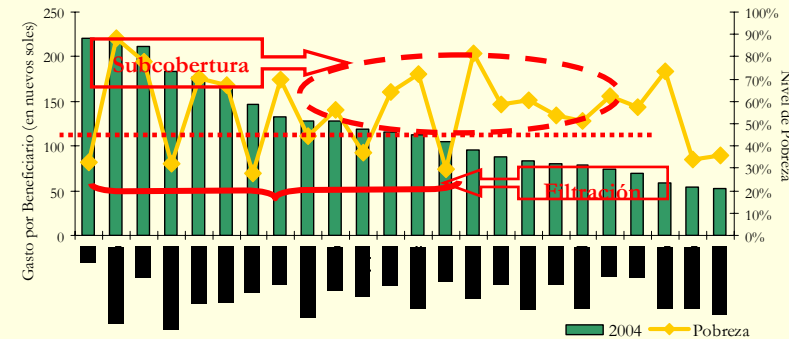
1. Diagnostico

a) FONCODES

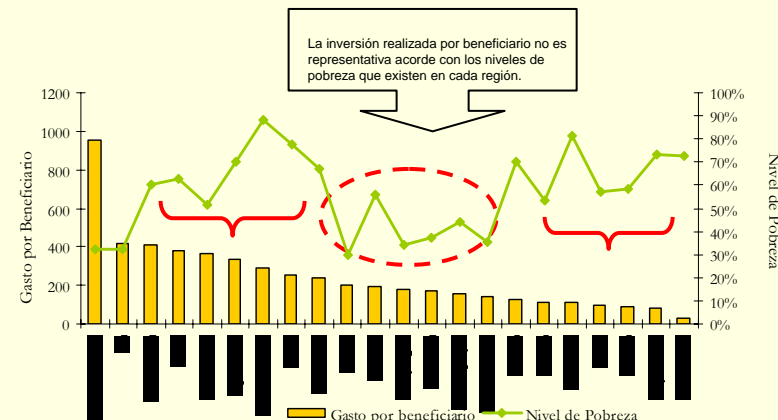
- La inversión en el programa *Mejorando tu Vida* alcanzó los US\$ 65,864,802 en el año 2004.

- La distribución de los desembolsos no corresponde a los niveles regionales de pobreza. Lo mismo ocurre con el programa *A Producir*.

Gasto por Beneficiario realizado en el programa “Mejorando tu vida” según regiones. (En nuevos soles)

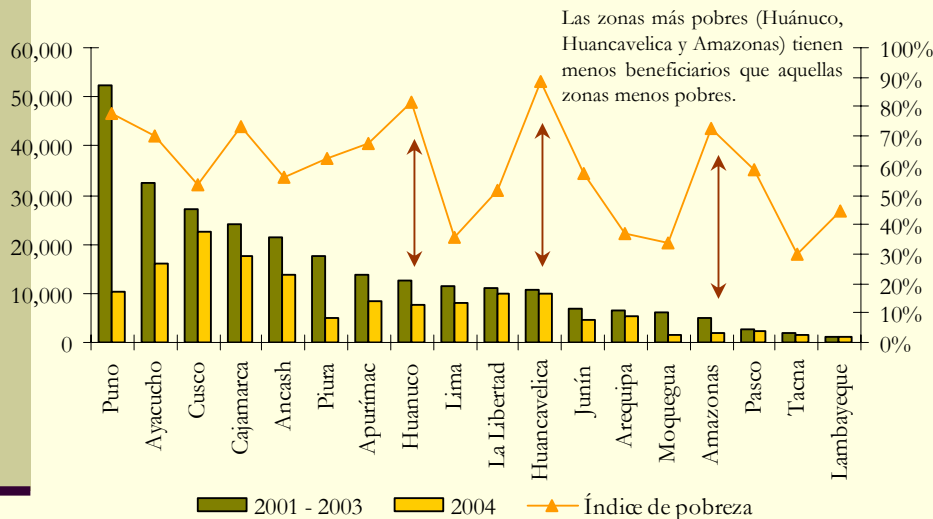


Gasto por Beneficiario realizado por el programa “A Producir” según regiones. (En nuevos soles).



Programas de infraestructura: FONCODES y PRONAMACHCS

Distribución de beneficiarios de PRONAMACHCS y niveles de pobreza, según regiones (2004)



b) PRONAMACHCS

- Aproximadamente el **47.67%** del presupuesto se dirige al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales.
- Éstas cuentas tienen montos bastante mayores que las correspondientes al giro del programa propiamente.

Fuente: Vásquez (2005) *Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos*. CIUP, Lima

Programas de infraestructura: FONCODES y PRONAMACHCS

2. Opciones políticas de solución

a) Mejora en la implementación de los programas

- Se requiere mejorar la implementación de la focalización por grupo socioeconómico para eliminar la filtración.
- Se debe priorizar las regiones y distritos con mayores niveles de pobreza.

a) Focalización a nivel municipal

- Realizar la focalización a nivel municipal, de manera que se pueda aprovechar una mayor coordinación entre las distintas comunidades.

a) Empoderamiento de la población

- Fomentar una mayor participación por parte de las comunidades, para que realicen una labor fiscalizadora.
- Un sistema de vigilancia social a cargo de la comunidad a través de la Asamblea o la Junta Comunal.

Programas de infraestructura: FONCODES y PRONAMACHCS

3. Análisis costos y beneficios

<i>Costos</i>	<i>Beneficios</i>
<i>PRONAMACHCS</i>	
<ul style="list-style-type: none">•En el 2004, el 47.67% (US\$ 9.9 millones) de los recursos del programa fueron destinados al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales.•Si solo se asignara el 8% (US\$ 1.7 millones) del total a gastos administrativos, se podría destinar aproximadamente US\$ 8.3 millones directamente al financiamiento de proyectos.	<ul style="list-style-type: none">•Destinando US\$ 8.3 millones directamente al financiamiento de proyectos se tendrían 58,803 beneficiarios adicionales, considerando que en el 2004 PRONAMACHS tuvo 147,436 beneficiarios con un presupuesto de US\$ 20.8 millones.

Programas de infraestructura: FONCODES y PRONAMACHCS

4. Identificación de Ganadores y Perdedores

Ganadores	Perdedores
<i>FONCODES</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Beneficiarios potenciales de una correcta focalización.• Mano de obra capacitada que saldrá a formar sus propios negocios	<ul style="list-style-type: none">• Población que participa en el programa como resultado de la filtración
<i>PRONAMACHCS</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Beneficiarios potenciales de una correcta focalización.• Beneficiarios potenciales del incremento de cobertura, como resultado del recorte en gastos administrativos.	<ul style="list-style-type: none">• Población que participa en el programa como resultado de la filtración.• Personal administrativo excesivo que sería eliminado.

Programas de infraestructura: FONCODES y PRONAMACHCS

5. Obstáculos para la implementación

a) *Burocracia*

- Se está transfiriendo recursos a las regiones y municipalidades pero no poder de decisión.
- La administración de PRONAMACHS posee un aparato burocrático que dificulta el objetivo fundamental del programa.

b) *Presión de beneficiarios actuales*

- Los beneficiarios actuales de las regiones con menores niveles de pobreza, que dejarían de recibir los recursos producto de la filtración de los programas.

c) *Legitimidad de los indicadores y resultados expuestos*

- Los resultados de FONCODES carecen de credibilidad, ya que no pueden ser medidos sino hasta años después de haberse terminado la inversión.
- En el caso de resultados de avances de metas hasta la fecha, se puede observar en varios proyectos concluyeron el primer semestre con un avance de proyecto que no llega al 40% de la meta, mientras que en unos pocos el acumulado sobrepasa el 60% de meta concluida

Programas de infraestructura: FONCODES y PRONAMACHCS

6. Conclusiones

- PRONAMACHCS → Focalización + Redistribución + Difusión
 - PRONAMACHCS debe realizar una revisión minuciosa de los beneficiarios actuales, redistribuyendo los fondos hacia los más excluidos.
 - Se debe utilizar la mayor parte del dinero para financiar los proyectos y no en gastos administrativos.
- A pesar de haber empezado a transferir recursos ordinarios a sus núcleos ejecutores, FONCODES aún conserva la facultad de toma de decisiones .
- Los niveles de subcobertura encontrados en ambos programas que la focalización geográfica y por niveles socioeconómicos debería evitar; por lo que este método de focalización fallaría en alcanzar los resultados esperados.

Programas Sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos Emblemáticos

Enrique Vásquez, PhD.

Profesor e Investigador de la Universidad del Pacífico