

Perú: Pobreza y políticas sociales en la década de los noventa

Parodi Trece, Carlos

Resumen

El problema de la reducción de la pobreza está en la agenda de casi todos los gobernantes del mundo y la discusión sobre cómo hacerlo ocupa el centro del debate político. No sólo es un estado de la cuestión, sino un inaceptable estado de la cuestión. Lo que desconcierta al común de los ciudadanos es que los avances científicos y tecnológicos no han ido acompañados de un incremento del bienestar social al mismo ritmo. En el Perú, los niveles de pobreza (alrededor de 50%) se han mantenido desde hace 30 años. Más aún, la política social en la década de los noventa ha sido regresiva e ineficaz. La ausencia de un marco institucional adecuado, la percepción de que el mercado solo lo soluciona todo y la falta de evaluaciones de impacto de los programas sociales han estado en el corazón del problema. No se trata únicamente de gastar (invertir más), sino de hacerlo mejor y esto está concertado directamente con la falta de una adecuada gerencia social. Esto no quita veracidad al hecho de que sin crecimiento económico sostenido no hay reducción de pobreza. Pero, el tipo de crecimiento sí influye por dos razones. En primer lugar, un crecimiento intensivo en capital, no aumenta el empleo y por ende no colabora con la reducción de la pobreza. En segundo lugar, el crecimiento económico genera los recursos, vía una mayor recaudación tributaria, para invertirlos en sectores sociales. Pero el cómo hacerlo es una decisión política, teñida, muchas veces de intereses personales y no en respuesta a la realidad social del país. Como se demuestra en este artículo, de las intenciones a los hechos existe un largo trecho, que de no abordarse de manera adecuada perpetúa la pobreza.

Palabras clave: Pobreza, Políticas Sociales, Programas Sociales, Gerencia Social, Crecimiento Económico.

Peru: Poverty and Social Policy in the Decade of the Nineties

Abstract

The problem of reducing poverty is on the agenda of almost all governments in the world, and the discussion as to how to do this occupies the attention of public debate. It is not only a state to

Recibido: 00-10-23 . Aceptado: 01-02-22

* Universidad del Pacífico. Lima, Perú.

be questioned, it is an unacceptable state in question. What confounds the common citizen is that scientific and technological advances have not been accompanied at a similar rate by increases in social welfare. In Peru levels of poverty (around 50%) have remained the same over the last 30 years. What's more, social policy in the 1990s has been regressive and inefficient. The lack of an adequate institutional framework, the perception that the workings of the market will alone solve the problem, and the lack of impact evaluation for social programs have been at the heart of the problem. It's not a matter of spending or investing more, it's a matter of doing it better, and this is directly related to the lack of adequate social management. This does not mean that we cannot reduce poverty without sustained economic growth, but the type of growth is influential for two reasons. In the first place, capital intensive growth does not increase employment, and for this reason does not reduce poverty. In the second place, economic growth generates resources through a greater tax revenue, which can be invested in social sectors. But how to do this is a political decision, tainted many times by personal interests and not as a response to the social reality of a country. As is demonstrated in this article, between intentions and actions, there is a wide gap, and if we do not touch on this theme adequately, poverty will be a perpetual problem.

Key words: Poverty, social policy, social programs, social management, economic growth.

Introducción

Sin lugar a dudas la década de los noventa ha marcado un punto de inflexión en las estrategias de desarrollo de América Latina. Perú no ha estado ajeno a esta tendencia, pues luego de una década de profundos desequilibrios macroeconómicos, originados tanto en factores internos como externos, se implementó un programa de estabilización, seguido por uno de reformas estructurales, que tenían como objetivo sentar las bases para un crecimiento autosostenido, en un marco general de modernización y competencia, basado en el mercado como principal asignador de recursos. En este nuevo esquema, el sector privado adquirió un rol preponderante, como motor del crecimiento económico.

Sin embargo, crecimiento y desarrollo económico no son dimensiones equivalentes. El primero es requisito necesario para el segundo, pero no suficiente. El desarrollo se re-

laciona con el bienestar de la población y se expresa no sólo en indicadores económicos, como comportamiento de la inflación y tendencias del Producto Bruto Interno, sino adicionalmente con indicadores sociales como pobreza, distribución de ingresos, tasas de mortalidad infantil, cobertura y calidad de los servicios educativos y de salud, agua potable, etc., es decir, tiene una dimensión humana.

¿Cómo se vincula lo anterior con las políticas sociales?; dar respuesta a esta interrogante supone definir qué objetivos tienen las políticas sociales; estos básicamente se resumen en la igualación de oportunidades con la meta suprema de eliminar la pobreza. Inmersos en este objetivo general se encuentran múltiples temas: definir los nuevos roles del sector privado y del sector público, clarificar el rol de las políticas en función del contexto (no es lo mismo, diseñarlas en un entorno de ajuste que en uno de crecimiento, pues en el primer caso tienden a ser predominantemente

asistencialistas), buscar la eficiencia de la inversión social sin atentar contra la equidad, etc. Tradicionalmente, la predominancia de estados centralistas ha llevado a pensar en un gobierno central que asuma los roles de financiamiento y provisión de los servicios sociales. Sin embargo, la típica restricción de recursos, combinada con la falta de incentivos para que el sector público lleve a cabo su tarea adecuadamente ha llevado a repensar las políticas sociales. Estas también han sido objeto de “reformas estructurales”; es así como se agregaron nuevos temas, como la descentralización, la focalización, la provisión privada de servicios sociales, el cuestionamiento del modo en que el Estado transfiere los recursos al interior del sistema público, la necesidad de evaluar los programas sociales, la participación de la sociedad civil, etc. Todos los temas mencionados son parte integral de las reformas estructurales de las políticas sociales.

Esta modernización de la forma en que se abordan las políticas sociales necesita del crecimiento, pues éste provee los recursos, es decir, financia la política social. La estabilidad de los ingresos fiscales y el consenso político necesario para asignar los recursos a la inversión social de modo permanente surgen como elementos claves. Un crecimiento estable provee, a través de la recaudación tributaria, ingresos fiscales también estables. Ahora bien, a ello se le debe agregar la decisión política, que en el óptimo debería responder a un consenso, de utilizar los recursos mencionados en inversión social.

Como la estabilización es la base para el crecimiento, puede establecerse un nexo entre los tres conceptos: estabilización + crecimiento + políticas sociales = desarrollo. La estabilización “ordena” la economía, el crecimiento (que sólo es posible si la economía se encuentra estabilizada) financia la política so-

cial. Sólo la integración de las tres en una estrategia global posibilita el desarrollo. Puesto de otro modo, la estabilización, entendida como la búsqueda de una inflación baja, es una condición necesaria, pero no suficiente para crecer. Inclusive si el crecimiento se va a basar en la inversión privada, éste tampoco asegura que el empleo aumente en la misma proporción, pues depende el patrón de crecimiento. Si el crecimiento es intensivo en capital, basándose en sectores como minería, la economía va a crecer (en el sentido que se produce más), pero el empleo va a responder muy poco; por otro lado, la alternativa es poner en marcha una estrategia de crecimiento basada en sectores intensivos en trabajo, es decir, promoviendo aquellos sectores que generen empleo, como lo son, para el caso peruano, agroindustria, construcción y turismo. Ello supone implementar políticas sectoriales, de promoción a ciertos sectores priorizados por el gobierno. De lo contrario, la economía se estabilizará y crecerá, pero el empleo no aumentará.

Adicionalmente, las reformas en los sectores sociales son un componente integral de la sostenibilidad de las reformas económicas. Aquellas reformas son difíciles y costosas. Sin embargo, sin ellas no sólo se pone en riesgo la sostenibilidad de las transformaciones en el campo económico, sino que además son la base de una estrategia de reducción de la pobreza en el largo plazo y por ende, de la consolidación de la democracia.

Si cualquier programa económico no muestra resultados positivos en el campo social, luego de un tiempo prudente de haber sido aplicado, se inician las presiones para cambiar al mismo. Por ello la reducción de la pobreza, en la medida que eleva el bienestar, es funcional al mantenimiento no sólo de las reformas económicas, sino también al de la

democracia misma. Estas reformas estructurales, que pueden llevar a la economía a una senda de menor o mayor participación estatal son claves y deben ser funcionales a la estrategia de desarrollo seguida (1).

2. Estrategias de Reducción de la Pobreza

Existe un consenso universal en la necesidad de reducir la pobreza como parte medular de una estrategia de desarrollo. Las discrepancias entre los estudiosos del tema de la pobreza se centran en las estrategias para lograr el objetivo. Además, también se compara la idea de que es necesaria una política pública para acelerar la reducción de la misma, dado que el libre mercado, entendido como “laissez faire”, al menos en el corto plazo no muestra resultados alentadores. Por lo tanto, el foco de la discusión está centrado en el diseño de una adecuada política pública.

La pobreza inhibe el desarrollo; de esta manera, una estrategia de reducción de la pobreza puede justificarse en los siguientes tres niveles:

- a. Las consecuencias directas sobre los afectados: por lo general los pobres carecen de una adecuada nutrición, no reciben suficientes cuidados médicos, no tienen un nivel de educación que les permita ingresar al mercado laboral por lo que están marginados del mismo, etc. Además, el grado de movilidad social es bajo, por lo que la pobreza se autoperpetúa de generación en generación.
- b. Las consecuencias sobre toda la economía: la pobreza es un problema que afecta a toda la economía por ejemplo, a través de la formación de los llamados barrios pobres (2). Del mismo modo, la privación física y psicológica que sufren los pobres

impide un uso eficiente de los recursos humanos.

- c. Las consecuencias sobre el desarrollo social y político de los países afectados: las tensiones generadas por la existencia de amplios sectores de pobreza originan un “conflicto social” que es un obstáculo para el desarrollo. En este sentido, la pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean un problema para quienes no son pobres (3).

Teniendo a la reducción de la pobreza como objetivo, los instrumentos de política existentes para tal efecto pueden dividirse en dos clases (4):

- a. La ruta INDIRECTA, que prioriza el uso de recursos para acelerar el crecimiento para que éste luego impacte positivamente en el ingreso de los pobres y por lo tanto, en su nivel de vida. Este efecto se denomina “goteo hacia abajo” y el nexo principal entre crecimiento y reducción de la pobreza es la creación de empleos adecuadamente remunerados.
- b. La ruta DIRECTA, que implica la provisión pública de las necesidades básicas, como educación, servicios de salud, vivienda, etc. así como transferencias (provenientes en la mayoría de los casos de un esquema de tributación progresiva) que financien la satisfacción directa de las necesidades básicas de los pobres.

La distinción básica entre los dos enfoques está en que el primero defiende la generación de ingresos para que con éstos, los pobres aumenten su consumo, mientras que el segundo aboga por la provisión directa del consumo de los bienes y servicios básicos. Este último supone una redistribución de ingresos entre los distintos grupos (aquellos con mayores ingresos financian la estrategia) a menos que se cuente con una fuente externa de

financiamiento. La ruta indirecta puede complementarse “sesgando” la estrategia hacia la generación de ingresos para los pobres, lo que también tendría un elemento redistributivo. Un ejemplo sería la creación de un mercado de créditos para los mismos.

Por lo tanto, en los dos enfoques puede considerarse la cuestión de “focalizar” la política en favor de los pobres; la política óptima envuelve una mezcla de ambos a menos que una de las rutas claramente muestre ser superior a la otra. Por ejemplo, si el crecimiento incrementa el ingreso sólo de los “no pobres” y además no existe una movilidad social “hacia arriba”, el rendimiento de la ruta indirecta será cero (5). Este “retorno” o productividad del enfoque indirecto podría ser hasta negativo si es que el crecimiento aumenta la pobreza. En estas circunstancias, es imprescindible optar por la ruta directa, pero teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: primero, debe demostrarse que los factores políticos y económicos que reducen o eliminan el impacto del crecimiento en el alivio de la pobreza no afectan también a la ruta directa, impidiendo una provisión adecuada y eficiente de los bienes y servicios básicos a los pobres. En segundo lugar, no debe olvidarse que a pesar que el crecimiento no disminuya la pobreza en el corto plazo, también es cierto que el crecimiento financiero en el mediano y largo plazo la ruta directa, a través de la generación de los recursos necesarios para poder implementarla.

3. Los Principios Básicos

La nueva Agenda de Reducción de la Pobreza recoge elementos de todas las estrategias anteriores, pero especialmente del Banco Mundial, del PNUD y de la CEPAL. Esta estrategia puede resumirse en los siguientes principios básicos:

1. Para salir de la pobreza, los pobres buscan seguridad y un bienestar sustentable temporalmente, de modo que pueda mantenerse a pesar de los choques internos y externos (originados en la política económica). El nuevo énfasis no está sólo en el ingreso o en el consumo de los pobres, sino en una visión multidimensional del concepto de bienestar.
2. La herramienta básica está en la ayuda a los pobres para que estos puedan lograr un bienestar seguro y duradero.
3. El Estado tiene un rol fundamental en la reducción de la pobreza: debe proveer la información sobre las causas, incidencia e intensidad; debe generar el entorno institucional para que los pobres puedan elevar su bienestar; debe asegurar que los pobres tengan acceso a la infraestructura física, social y económica adecuada y por último, debe estar orientado hacia el bienestar social.
4. El primer requisito de la estrategia de reducción de la pobreza es su orientación hacia un crecimiento trabajo-intensivo, designado específicamente a incrementar los activos, empleo e ingreso de los pobres. Potenciar el uso de habilidades y capacidad de los pobres es la vía más rápida hacia el crecimiento.
5. El segundo requisito es un acceso creciente a los servicios sociales, tarea que debe estar básicamente en manos del Estado, en competencia con el sector privado. En este contexto, la salud básica y la educación primaria para todos es un componente fundamental para que los pobres puedan desarrollar adecuadamente todas sus capacidades. Esto no implica que el Estado necesariamente tenga que ser el proveedor directo del servicio.
6. El tercer requisito es el desarrollo de un sistema efectivo y eficiente de transferen-

cias, como un mecanismo de protección ante choques no previstos; un ejemplo es un programa de seguridad alimentaria. Esta labor debe ser compartida por individuos, comunidades, agencias no gubernamentales y el Estado. Aquí se ubican los programas de apoyo social.

7. En caso de requerirse subsidios o transferencias, los grupos vulnerables (aquellos a los cuales se dirige directamente la ayuda), deben estar correctamente focalizados (*well-targeted transfers*). Los altos costos y los problemas de incentivos y de información sugieren la superioridad de la autofocalización o la focalización a través de las características de los pobres (por ejemplo, a partir de su localización geográfica).
8. Las estrategias de alivio de la pobreza son más factibles en un contexto internacional apropiado para un crecimiento trabajo-intensivo. Esto implica, entre otras condiciones, un entorno comercial adecuado, un esquema conducente a un alivio de la deuda externa para los países de bajos ingresos y programas internacionales de ayuda mejor focalizados.
9. La ayuda internacional debe orientarse a los países con mayor concentración de pobreza y que además estén implementando las políticas adecuadas para reducirla.
10. Las estrategias deben ser sustentables no sólo política, fiscal y administrativamente, sino que no deben comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Los elementos mencionados de algún modo, resumen e incorporan todos los aportes de las distintas visiones sobre la relación entre desarrollo y pobreza. De hecho, contienen debilidades (6) pero destacan por su simpleza.

4. Pobreza y Políticas Sociales en el Perú

Luego de una década de caos macroeconómico, la economía peruana ha redefinido desde 1990, su estrategia de desarrollo. De un Estado productor se pasó a uno regulador, que simplemente asegure el marco institucional para que sea la inversión privada el motor del desarrollo y el mercado, el principal asignador de recursos. La óptica gobiernista sugirió convertir al Perú, a través de las reformas estructurales, en un país próspero, eficiente y competitivo, en el cual la iniciativa privada permita romper el círculo vicioso de la pobreza.

La configuración de este patrón de desarrollo para el Perú, no sólo redefinió el rol del Estado, sino que a través del mismo, la relación Estado-sociedad. Las Políticas Sociales, tradicionalmente universales y en manos del Estado, no escapan a esta transformación, pues ésta requiere una mayor participación de la comunidad organizada; es así como aparecen conceptos como la focalización y la descentralización. Los Programas Sociales, que instrumentalizaron la política social gubernamental llevaron inmersos esta nueva concepción y a grandes rasgos, fueron de dos tipos: por un lado, los de alivio de la pobreza, de naturaleza temporal y con el objetivo de atender a la población más vulnerable, como consecuencia del drástico programa de ajuste económico iniciado a comienzos de la década anterior y por otro, los de superación de la pobreza, más relacionados con la inversión en capital humano y con un horizonte de mediano y largo plazo. Los primeros están a cargo de instituciones especiales, como Foncodes, Pronaa, agrupados dentro de lo que podría denominarse Programas de Alivio de la Extrema Pobreza, mientras que los segundos son desarrollados por los Ministerios de línea.

La política social ha experimentado un cambio en los últimos años. De una concepción universalista se ha pasado a focalizar la inversión social. Focalizar implica direccionar los recursos sólo a los grupos poblacionales definidos previamente. La idea es concentrar los escasos recursos destinados al gasto social hacia la población más vulnerable; de este modo, se altera la relación del Estado con la sociedad. Esta nueva visión implica esquivar el paternalismo, penetrar en los núcleos más pobres de la población, ser eficiente en cuanto a gastos unitarios, descentralizar a los gobiernos locales la realización de tareas, etc. (7).

El gasto social, que instrumentaliza la política social del gobierno, fue muy afectado por la crisis de los ochenta. Si bien es cierto, este hecho no fue una característica única del Perú (8), el resultado fue que a fines de la década de los ochenta, el gasto social era 70% menor que al comienzo de la misma. De este modo, el gasto social como porcentaje del PBI cayó de 5% en 1981 a 2% del PBI en 1990. Dentro de este gasto, el porcentaje dedicado a gastos corrientes, especialmente el destinado a remuneraciones, creció de 75% a 80%, quedando muy poco para la ejecución de programas multisectoriales o programas de emergencia destinados a favorecer directamente a la población más pobre del país. La interrelación de los resultados económicos con la política social es evidente: si se desea mantener el equilibrio fiscal, como condición para evitar un rebrote inflacionario, se requiere de mayores ingresos fiscales para poder aumentar el gasto público. Ahora bien, dentro del gasto público, la priorización de los gastos sociales es un elemento clave para la estrategia. En simultáneo, el uso adecuado de los fondos de cooperación internacional, que incrementan las posibilidades de aumentar el gasto social, también se convierte en un elemento impor-

tante. Por último, debe mencionarse que no sólo se trata de gastar más, sino de hacerlo en forma eficiente y eficaz.

Desde 1990 se han puesto en marcha en el Perú una serie de programas sociales con fines diversos. A riesgo de ser excesivamente simplificador, puede sostenerse que el gobierno ejecutó dos tipos de programas sociales. En primer lugar, programas de alivio de la pobreza, como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), el Programa de Alimentación y Nutrición para familias de alto riesgo de desnutrición (Panfar), etc. En segundo lugar, estuvieron los programas de superación de la pobreza, más directamente vinculados con la inversión en recursos humanos desde una perspectiva de largo plazo. Estos programas están a cargo de los Ministerios de línea (como los Ministerios de Salud y Educación), entre los que destacan el Programa de Mejora del Gasto Social Básico, el Programa Salud Básica para Todos, etc.

En 1993 se elaboró la "Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza", que fue presentada a la Comunidad Internacional ante el Grupo Consultivo del Club de París en junio del mencionado año. Dentro del mencionado documento, se planteaban como principios de base, la recuperación económica, la elevación del volumen y eficiencia del gasto social del Estado, la coordinación con la sociedad civil y el otorgamiento de responsabilidades a las municipalidades y gobiernos locales.

El aumento del gasto social en general y del gasto social per-cápita en particular es un resultado del marco anterior. En 1990 el gasto social per-cápita era de 12 dólares, monto que subió a 62 dólares en 1993 y 83 dólares en 1994. Hacia 1996 llegó a 130 dólares y a 167 en 1998. El gasto social, como porcentaje del PBI aumentó de 3.6% en 1993 a 6.8% en 1998.

Sin embargo, la idea es no sólo avanzar en otorgar más recursos, sino en hacer un mejor uso de ellos, es decir, aumentar la eficiencia de cada dólar gastado. En la Tabla I se muestra la evolución de la pobreza y pobreza extrema entre 1991 y 2000. Pueden observarse avances en el campo de la reducción de la pobreza hasta 1997 y un estancamiento posterior, aspecto íntimamente ligado a la interrupción del crecimiento de todas las economías emergentes a raíz de las crisis financieras internacionales. Sin crecimiento económico no es posible reducir la pobreza.

4.1 Foncodes, la reorganización del Marco Institucional y la participación de la sociedad civil

La respuesta oficial para enfrentar los problemas sociales se centró, desde 1990, en las denominadas políticas de alivio de la pobreza. Foncodes fue creado en 1991, como una institución que actúa como un Banco Social, en la medida que se encarga de financiar proyectos de apoyo social, infraestructura social y desarrollo productivo, sobre la base del

esquema demand driven (9). Concentra aproximadamente el 50% del gasto social del gobierno y constituye la principal herramienta del gobierno en materia social.

Su creación responde a la tendencia de toda la región, de pasar de políticas sociales universalistas a la focalización de fondos compensatorios, los cuales han surgido como respuesta a los programas de estabilización económica y a los procesos de reestructuración del Estado vigentes en la mayoría de países de América Latina (10).

Foncodes es un agente financiador encargado de canalizar recursos del Tesoro Público y de organismos internacionales, como el Banco Mundial, a proyectos de inversión social. La idea era que complementemente temporalmente la acción de los ministerios sociales, dado que el propio Estado consideraba que estos últimos no tenían la capacidad gerencial necesaria para atender las demandas sociales surgidas por el programa de ajuste. Por eso fue creado como un organismo de carácter transitorio que funcionaría direccionando recursos hacia pequeños proyectos de inversión social, utilizando un enfoque “demand driven”, es

Tabla I
Pobres y Pobres extremos (en porcentaje)

	Total	Lima	Resto Urbano	Rural
Total Pobres				
1991	57.4	47.6	52.2	70.8
1994	53.4	42.4	50.4	65.5
1997	50.7	35.5	48.9	64.8
2000	54.1	45.2	49.8	66.1
Pobres Extremos				
1991	26.8	10.1	20.7	46.8
1994	19.0	5.5	13.0	36.2
1997	14.7	2.4	7.6	31.9
2000	14.8	4.7	8.4	30.1

Fuente: Elaboración propia.

decir, en función a los perfiles de proyectos que presentaba la propia comunidad organizada, concebida como núcleos ejecutores.

Las funciones de Foncodes consisten en focalizar y promover, seleccionar y evaluar, aprobar o rechazar, desembolsar y supervisar. La fase de focalización determina metas para la asignación de recursos en función de los indicadores de pobreza disponibles. Una vez que el núcleo ejecutor ha sido constituido, un representante designado por los beneficiarios, conocido también como institución intermedia, debe presentar un perfil del proyecto que desea ejecutar. Este expediente técnico se somete a la selección y evaluación por parte de la Gerencia de Programas y Proyectos. Los criterios para la elección de un determinado proyecto se relacionan con el tipo de beneficiario, el efecto reactivador esperado, la brevedad de la ejecución y la importancia relativa del componente mano de obra en la estructura de costos de la propuesta. Luego de aprobado el proyecto, se firma el contrato de financiamiento entre las partes.

Las principales líneas de acción han sido clasificadas en cuatro rubros: asistencia social, infraestructura social, infraestructura económica y apoyo general a la población.

La creación de Foncodes tiene relación con la decisión del Presidente Fujimori respecto de la imposibilidad de canalizar con éxito el gasto social a través de los Ministerios de línea (como salud y educación), pues estos habían sufrido un profundo deterioro, en gran parte explicada por la reducción de los salarios reales de los trabajadores del sector público, lo que está directamente conectado con los diversos programas de ajuste de la década de los ochenta así como del implementado en 1990. Por ello, en un contexto en el cual debía actuarse rápidamente, se concluyó que actuar

a través de los Ministerios tradicionales no era la mejor alternativa.

Esto originó la reversión de la tendencia original de desactivar el Ministerio de la Presidencia, que había sido creado por el APRA (11), con la finalidad de que agrupe a varios fondos que podían usarse para acelerar el gasto. Esto supuso una masiva reorganización del aparato estatal: se eliminó el Ministerio de la Vivienda, cuyas funciones fueron trasladadas al Vice-Ministerio de Transportes, FONAVI y ENACE fueron trasladados al Ministerio de la Presidencia, lo mismo que la construcción de escuelas, labor encargada a INFES, que antes se encontraba en el Ministerio de Educación. PRONAA fue creado para dirigir los programas alimentarios, también dependiente del Ministerio de la Presidencia. Foncodes se convirtió en una agencia pública descentralizada dependiente directamente del Presidente de la República.

Sin embargo, la lógica de los fondos de inversión social, como Foncodes, parte de la premisa que la comunidad beneficiaria es capaz de articular sus propias demandas. Una debilidad de estos fondos es que los más marginados no tienen esa capacidad. Por eso es que el entorno adecuado para que esta "lógica de proyectos" funcione es un contexto descentralizado y flexible, dentro del cual los actores sociales, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y los gobiernos locales tengan la competencia suficiente para facilitar la articulación de las demandas. Siendo el Perú, un país de tradición centralista, los empleados públicos locales están acostumbrados a actuar a partir de decretos emanados del gobierno central. El cambio en las reglas de juego, que deja a aquellos que canalicen las demandas de sus comunidades, por lo tanto, no está exenta de dificultades.

Como se ha reseñado, la solución de corto plazo ante la emergencia social, fue centralizar los programas sociales en el Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, en el presupuesto de la República de 1994, se incorporó el programa de Focalización del Gasto Social, que representó un esfuerzo por estimular la débil capacidad de respuesta de los Ministerios de línea ante el desafío de mejorar, tanto la calidad como la cantidad del gasto social básico, en las áreas de salud, educación y justicia (12).

Mediante el mencionado programa, se le otorgaron mayores recursos a los Ministerios, con la condición de que mejoren su capacidad operativa; esto simplemente significa que hagan aquello que supuestamente deben hacer, pero esta vez con el incentivo de recibir mayores fondos. Estos fondos provendrían del Tesoro Público, no de fuentes externas. Los cambios solicitados eran muy simples: por ejemplo, aumentar las horas de atención en los centros de salud. También se fomentó la participación de la sociedad civil, por ejemplo, a través del sistema de Administración Compartida.

4.2 La Estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000

En su mensaje a la nación, del 28 de julio de 1995, el Presidente de la República anunció la meta de reducir la pobreza extrema de 19% en 1994 a 11% en el año 2000. Para ello, se publicó la "Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000", documento en el cual se reconoce que el principal aspecto de la lucha contra la pobreza es la generación de empleo e ingresos. Por eso se requiere de un crecimiento estable. Sin embargo, como no necesariamente los beneficios del crecimiento se distribuyen entre todos los individuos y, de ser así, no necesari-

amente se da una distribución progresiva del ingreso (es decir, que los pobres incrementen sus ingresos en una mayor proporción que los ricos), es importante también contar con un conjunto de programas sociales que alcancen a los segmentos más pobres de la población.

Planteó, entre otros aspectos, que la lucha contra la pobreza es un compromiso nacional, que requiere la participación de toda la comunidad para lograr un impacto mayor de los recursos gastados, y como gestores de su propio bienestar.

Dada la necesidad de contar con una identificación más precisa de la ubicación y características de la población en extrema pobreza, en 1996 el Ministerio de la Presidencia construyó un mapa de pobreza distrital. Este mapa tiene en cuenta factores que permiten tanto la identificación de las áreas más pobres del país (aspecto geográfico) como las áreas de mayor concentración de pobres extremos (aspecto demográfico).

Así, se identificaron 212 distritos con el nivel de vida más bajo del país (pobres extremos, según el índice de pobreza construido), 182 distritos que concentran a más de 5000 pobres extremos y 25 por ambas características. Un aspecto importante es que estos últimos 207 distritos con el mayor número de habitantes pobres extremos representan el 50% de la población en extrema pobreza, mientras que los 212 restantes agrupan apenas al 10% de la población en la misma categoría. Fueron en total 419 distritos.

La estrategia cuenta con tres líneas de acción para el logro de sus objetivos: Apoyo Asistencial (alimentación, nutrición y planificación familiar), infraestructura social (infraestructura educativa y de salud, agua y desagüe) e infraestructura económica (vías de acceso, pequeñas irrigaciones y pequeñas obras de electrificación).

Para llevar a cabo esta estrategia, se estimó una inversión de 2700 millones de dólares; de ellos el 17.4% (470 millones) corresponderían a asistencia social, el 46.8% (1264 millones) a infraestructura social y 35.8% (966 millones) a infraestructura económica.

Los resultados mostrados en el cuadro 1 permiten observar que se lograron ciertos avances en la reducción de la pobreza extrema, pero que ésta se estancó a partir de 1997. Los años 1998 y 1999 fueron de recesión para el Perú, como consecuencia de la crisis asiática, que redujo los precios de las materias primas (especialmente, desde el punto de vista peruano, del cobre), del fenómeno del niño (que redujo las exportaciones pesqueras y aumentó las importaciones agrícolas) y de la crisis rusa (que determinó una sequía crediticia en todo el mundo emergente). Bajo esas condiciones, no se podía crecer.

5. Una evaluación de la Política Social en la década de los noventa

La presente sección tiene como objetivo evaluar, desde una perspectiva crítica, los resultados de la estrategia reseñada en los párrafos precedentes. En primer lugar, cabe mencionar que la primera medición de la pobreza en el Perú se hizo en 1970 y arrojó que el país tenía 50% de pobres (medidos a partir del enfoque de las líneas de la pobreza). Treinta años después, en el 2000, el nivel de pobreza alcanzó 54.1% (ver Tabla I). Es decir, en treinta años, la situación no se ha alterado, pese a que desde el punto de vista político, hubo gobiernos militares dictatoriales (1968-1980), civiles (1980-1990) y una democracia delegativa o “democradura” (1990-2000), donde la corrupción fue una de sus principales manifestaciones, así como el (mal) uso del gasto social para fines electorales. Desde el punto

de vista económico, se ha intentado con gobiernos muy intervencionistas (1968-80), cuasiliberales (1980-85), populismo macroeconómico (1985-90) y liberal (1990-2000). Entonces, si parece que ya se intentó todo, ¿qué ha ocurrido? Para algunos la respuesta está en el hecho que cualquier reforma (independientemente de la dirección que tenga) requiere tiempo para brindar resultados; para otros, las reformas fueron mal concebidas y no aplicables al caso peruano.

Un segundo hecho empírico está relacionado con la desigual distribución de ingresos. En el Perú, el 20% de mayores recursos le corresponde el 60% del ingreso total, mientras que el 20% más pobre sólo recibe el 3% del mismo. Desde luego esta situación tiene raíces históricas (13). Sin embargo, esta característica, lejos de atenuarse parece deteriorarse y esto está relacionado con la distribución del gasto social, que, en la década de los noventa, ha sido regresivo. Por ejemplo, del gasto total del Estado en educación primaria, el 20% más pobre recibió en 1997 sólo el 11.5% del gasto, mientras que el 20% más rico recibió el 24.0%. Las cifras son aún más elocuentes en el caso de la educación superior. Ahí, el 20% más pobre sólo recibió el 3.1% del gasto educativo público en ese nivel, mientras que el quintil de mayores ingresos recibió el 50% del gasto. Resultados similares se observaron en el caso de salud. Esto se denomina regresividad en el gasto público social.

En tercer lugar, el gasto social ha sido ineficaz, debido a una ausencia de una gerencia social adecuada. En otras palabras, no se sabe cómo gastar. Ello se ha analizado, desde el punto de vista empírico a través de la subcobertura de los programas sociales; ello se calcula a través del llamado error tipo I. Esto significa averiguar el porcentaje de pobres, que no fueron atendidos por los programas socia-

les. También se ha investigado la sobrecober- tura, es decir, el nivel relativo de personas que no son el público objetivo, pero que sin em- bargo, han resultado siendo beneficiarios, es decir las filtraciones (error tipo II) (14). En el caso del sector educación, las filtraciones al- canzan niveles mayores que 90%, mientras que en el caso de salud, mayores que 80%. En síntesis, el gasto público social ha beneficiado desproporcionadamente a hogares de mayo- res ingresos y no a los pobres extremos o in- dicientes.

En cuarto lugar, el monto de gasto asig- nado a sectores sociales no es un buen indica- dor de los progresos en la reducción de la po- breza. Si en el Perú, desde 1996, se destinan anualmente, más de 5000 millones de dólares para sectores sociales, ¿por qué la reducción de la pobreza no mostró avances? En el Perú no se han llevado a cabo, salvo excepciones, evaluaciones de impacto de los programas. Simplemente se ha asumido que a mayor gas- to social, mayor reducción de pobreza, lo que es un error. Además, los aumentos en el gasto social han sido sólo asistenciales, de modo que los pobres dependen de lo que el gobierno les entregue. Esto tiene su correlato en la cues- tión política. Se percibió al mejor gobernante como aquél que proporciona más bienes y ser- vicios (como ocurrió en la segunda década del gobierno de Fujimori) y no a aquél que pro- porcione a los pobres las herramientas para que estos puedan alterar su condición de ma- nera permanente.

6. Conclusiones

a. El crecimiento estable es condición nece- saria pero no suficiente para el desarrollo social. Necesaria, porque provee los re- cursos para ejecutar programas sociales y además genera empleo (dependiendo del

tipo de crecimiento del país), pero no sufi- ciente, porque existen sectores de la po- blación marginados del mercado y porque la política social debe ser vista como un ingrediente permanente que articulada con la política económica, configuren una verdadera estrategia de desarrollo.

- b. La política social no es sólo un conjunto de programas sociales. Es un componente de una estrategia de desarrollo que busca la incorporación económica y social de los grupos más postergados. Por ello se define en función de metas de largo plazo en educación, salud, nutrición, sanea- miento, justicia, infraestructura, etc.
- c. Las políticas sociales no sólo son respon- sabilidad única del Estado. Es fundamen- tal la participación de los gobiernos loca- les, población beneficiaria, organizaciones no gubernamentales, sector privado, igle- sia, etc. para canalizar de mejor manera los recursos, tanto internos como externos. Así, la superación de la pobreza no sólo es un desafío gubernamental sino nacional.
- d. El diseño e implementación de los pro- gramas sociales suponen un marco insti- tucional, que sea funcional a la estrategia global.
- e. A pesar de la reducción de la pobreza de 57.4% a 50.7% entre 1991 y 1997 y de la reducción de la pobreza extrema de 26.8% a 14.7% en el mismo período, dada la magnitud del problema, todavía falta mucho por hacer. La reversión en los avances en el año 2000 muestra que la base es frágil. Para ello, consideraciones como la inversión en educación y salud, la incorporación progresiva de los pobres al mercado y el aumento en la eficiencia del gasto social (no sólo gastar más, sino gas- tar mejor), son fundamentales.
- f. La década de los noventa mostró que el uso de los recursos para la inversión so-

cial fue ineficaz , regresivo y relacionado con el ciclo electoral. De ahí que los montos invertidos (más del 40% del presupuesto nacional desde 1997) no hayan impactado en la reducción de la pobreza.

Notas

1. Las reformas estructurales pueden, en general seguir dos caminos: o priorizan al mercado o al estado como asignador de recursos. En el caso peruano, la dictadura militar del General Juan Velasco (1968-1975) prorixó la segunda opción, mientras que en la década de los noventa se optó por la segunda.
2. En Perú se denominan pueblos jóvenes, en Brasil favelas, en Chile poblaciones, etc. Son distintas denominaciones para caracterizar al mismo fenómeno: la pobreza urbana.
3. Ver Sen Amartya, "Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza", Comercio Exterior, Vol. 42, N°4, 1992, pp.310.
4. Existen varios documentos que optan por esta clasificación; por ejemplo, véase Bhagwati Jagdish, "Poverty and Public Policy", World Development, Vol.16, N° 5, 1988, pp.539-555; también puede revisarse, Inter-American Development Bank, "Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean: Agenda for Action", Washington, 1992.
5. Ver Bhagwati Jagdish, op. cit. pp.540.
6. Ver Lipton y Maxwell (1992) op.cit. pp.8-11 y Askwith (1994) op.cit. Pp.16-18.
7. Flores Rosa, Hacia una mayor eficiencia del Gasto Social, Revista Moneda, Banco Central de Reserva, Febrero/Marzo, 1995.
8. El gasto social fue utilizado como instrumento de ajuste fiscal, lo que explica su

deterioro generalizado en la década de los ochenta en América Latina. Se sugiere revisar, Cominetti Rosella, Ajuste Fiscal y Gasto Social, Revista de la Cepal 54, Santiago de Chile, diciembre 1994.

9. Bajo este enfoque las mismas comunidades presentan a Foncodes proyectos sociales de su interés. La principal crítica a esta conceptualización es que sólo las comunidades menos pobres, entre las pobres, son capaces de articular y proponer proyectos, pues las primeras adolecen de las capacidades técnicas y de la "voz" necesaria para hacerlo.
10. Portocarrero Felipe y María Elena Romero, Política Social en el Perú 1990-1994: Una Agenda para la Investigación, Documento de Trabajo N° 19, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1994.
11. El Apra (Alianza Popular Revolucionaria Americana) es el partido político vigente más antiguo del Perú; fue creado en 1924 por Victor Raúl Haya de la Torre y recién llegó al poder en 1985, implementando un esquema de populismo macroeconómico que terminó en la peor crisis macroeconómica del siglo XX en el Perú.
12. Ministerio de la Presidencia, *Lineamientos Básicos de la Política Social*, Lima 1994.
13. Los problemas con la desigual distribución de ingresos se originan en el siglo 19. Ver, Parodi Trece Carlos, *Perú 1960-2000: Políticas Económicas y Sociales en Entornos Cambiantes*, Lima, Universidad del Pacífico, 2000, cap.2.
14. Vásquez Enrique, Cortez Rafael y Gustavo Riesco, *Inversión Social para un buen gobierno en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico, 2000.

Bibliografía Citada

- Askwith Michael (1994). Poverty Reduction and Sustainable Human Development: Semantics or Substance?, Institute of Development Studies, Discussion Paper N° 345.
- Bhagwati Jagdish (1998). Poverty and Public Policy, World Development, vol. 36, N° 5, Washington, pp. 539-555.
- Cominetti Rosella (1994). Ajuste Fiscal y Gasto Social, Revista de la Cepal 54, Santiago de Chile.
- Flores Rosa (1995). Hacia una mayor eficiencia del Gasto Social, Revista Moneda, Banco Central de Reserva del Perú.
- Inter-American Development Bank (1992). Reducing Poverty in Latin America and the Caribbean: an Agenda for action, Washington.
- Lipton Michael y Simon Maxwell (1992). The New Poverty Agenda: An Overview, Discussion Paper N° 306, Institute of Development Studies.
- Ministerio de la Presidencia (1994). Lineamientos Básicos de la Política Social, Lima.
- Parodi Trece Carlos (1997). Economía de las Políticas Sociales, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima.
- Parodi Trece Carlos, Perú 1960-2000: Políticas Económicas y Sociales en entornos cambiantes, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Lima, 2000.
- Portocarrero Felipe y María Elena Romero (1994). Política Social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, Documento de Trabajo N° 19, Lima.
- Sen Amartya (1992). Sobre conceptos y medidas de la pobreza, Revista Comercio Exterior, vol. 42, N° 4.
- Vásquez Enrique, Cortez Rafael y Gustavo Riesco (2000). Inversión Social para un buen gobierno, Lima, Universidad del Pacífico, 2000.