

# La Nueva Agenda de la Inclusión

*País*



*El Gobierno busca favorecer a los sectores olvidados con nuevos programas que serán coordinados a través del Ministerio de Desarrollo Social.*

**M**antener el crecimiento pero con inclusión social, para favorecer a los sectores olvidados y reducir fuertemente la pobreza, es una tarea bastante compleja, las acciones tomadas por el Ejecutivo en sus primeros meses indican que va en esa línea.

**Política Social Pasada y el Nuevo Modelo**

El actual Gobierno quiere marcar la diferencia y redefinir toda la gestión social que el Estado brinda. No es que en el pasado no se haya ejecutado programas sociales, sino que, salvo algunas excepciones, las políticas sociales no han sido debidamente planificadas ni sostenibles en el tiempo, y en consecuencia sus programas muestran algunas deficiencias. La pobreza bajó del 48% al 31%, aunque la pobreza extrema se mantuvo encima del 60% en algunas zonas rurales y la desigualdad apenas se contrajo 8% en el quinquenio. Algunos expertos sugieren que acá hay una lectura importante que hacer. Primero, que una economía en crecimiento continuo como la peruana permite reducir la pobreza; sin embargo, bajar la pobreza extrema y la desigualdad es más complicado. En ese sentido, es más factible mantener estabilidad

macroeconómica que lograr inclusión social.

Para reducir las enormes brechas sociales y atacar la pobreza extrema, es necesario mecanismos estatales de intervención directa. Por ello, es importante desarrollar políticas y programas sociales, pero de un modo más eficiente. El MEF estima que 40% del gasto social se ha estado perdiendo por ineficacia o, peor aún, por corrupción, sin cumplir sus fines. Otro problema serio son las filtraciones, cuyo número se calcula en 3.7 millones; es decir, personas a quienes no les corresponde la asistencia social, y en quienes se malgasta más de un tercio del presupuesto destinado. Si incluimos la estructuración ineficiente de varios de estos programas, el balance es negativo: mal coordinados, dispersos, contradictorios, repetitivos o sin articulación. Si el Gobierno quiere sumar en cuanto a políticas sociales, se requiere una reingeniería general de los programas existentes y de los nuevos a implementar.

Por eso es que el Ejecutivo trata de implantar un nuevo modelo de gestión social, el cual, en parte, se ve plasmado en el proyecto de ley presentado al Congreso para la

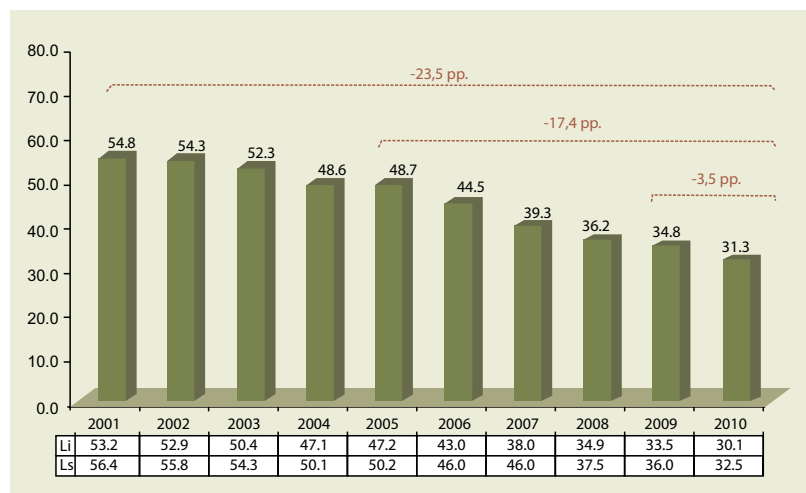


Figura 1. Perú: incidencia de la pobreza total, 2001-2010 (porcentaje). Tomado de Encuesta nacional de hogares anual 2001-2010, de INEI.

creación de un nuevo ministerio dedicado a dicho fin. Dicho modelo tiene cuatro fases: (a) reorientación de las políticas sociales, (b) modernización de la gestión, (c) aumento de las prestaciones sociales y (d) reorganización institucional, que supone crear el nuevo ministerio.

En este nuevo esquema, un paso obligado para cambiar el modus operandi de las políticas sociales es la modernización de la gestión, lo que implica utilizar el presupuesto por resultados y aprovechar las tecnologías de la información (TIC). Con un presupuesto como este, se trabaja en función de metas, y genera la necesidad del monitoreo y evaluación de sus resultados, a diferencia de antes, cuando se utilizaba un presupuesto basado en supuestos históricos, y que carecía de cifras reales. Aunque determinados programas exitosos ya lo usan, tiene que convertirse en la regla. De otro lado, con las TIC se busca la simplificación administrativa, automatizando e integrando los expedientes de los beneficiarios a través de las redes, lo que ahorra tiempo y disminuye la burocracia, y permite así un Gobierno electrónico.

#### Pensión 65

Pensión para adultos mayores de 65 años sin ningún tipo de aportación laboral. Público objetivo: adultos mayores de los 800 distritos más pobres del país. Finalidad: contribuir a una vejez digna.

#### Cunamás

Cuidado y asistencia a niños de la primera infancia cuyos padres trabajan. Público objetivo: 800 distritos más pobres del país. Finalidad: colaborar con la crianza de niños pobres.

#### Beca 18

Promoción y subsidio de las capacidades y habilidades de los jóvenes para que accedan a carreras técnicas o universitarias: Público objetivo: jóvenes de bajos ingresos: Finalidad: desarrollar educación.

#### SAMU

Servicio ambulatorio de salud para emergencia. Público objetivo: 800 distritos más pobres del país. Finalidad: superar el colapso del sistema de salud y atender los casos urgentes.

### Los Nuevos Programas Sociales y el Gasto Social

Bajo el nuevo enfoque, el aumento de las prestaciones sociales comenzará a darse a partir del cuarto trimestre del año, con la inauguración de los nuevos programas ofertados por el Gobierno. Veamos algunos detalles de estos. El ministro de Economía, Luis Castilla, ya calculó en S/. 1,000 millones el costo de los nuevos programas sociales durante su primer año de funcionamiento. Dicho monto no requiere ingresos adicionales del Estado, ni generará desbalance en la disciplina

fiscal. Para lo que resta del año solo habrá una reorientación de los recursos presupuestados hacia la implementación de los nuevos programas, optimizando su uso y eficacia conforme lo planificado en el nuevo modelo de gestión social. Es algo en lo que ya se ha avanzado, según el ministro Castilla: "Si se efectúa una reingeniería de los programas sociales se evitan duplicidades, y se pueden utilizar los mecanismos para una mejor focalización. Hemos avanzado en actualizar el padrón de los beneficiarios en pobreza extrema. Sin duda es un presupuesto totalmente manejable, porque

Tabla 1

Panorama Social General: Deuda Social Pendiente

Indicador	Base 2010	Indicador	Base 2010
Desnutrición crónica	17.9%	Habilidad en matemáticas (2° primaria)	49.2% jalados
Analfabetismo > 15	7.4%	Comprensión de textos (2° primaria)	23.3% jalados
> 18 sin DNI	427.966	Asistencia a educación inicial (2009)	66.1%
Pobreza	31.3%	Mortalidad infantil	17 x 1,000 nv
Pobreza extrema	9.8%	Mortalidad materna	93 x 100,000 nv
Desigualdad (Gini)	0.41	Morbilidad x TBC (2008)	103,5 x 100,000
Desarrollo humano	0.8	Acceso a saneamiento (2009)	61.7%
Ingreso promedio nacional por trabajo	S/. 979.5	Violencia física o sexual del esposo	39.3%
Consumo del quintil más pobre (2009)	5.9%	Victimización: tasa de robos x 100,000	156.1
Valor agregado de MYPES < 10 trabajadores	13.7%	Emigración anual (2009)	249,491
Acceso a saneamiento en la sierra (2009)	43.1		

Nota. Tomado de Ministerio de la Producción.

Tabla 2  
Pobreza por Ámbitos, 2001-2010

Ámbitos geográficos	IV Trím.	May-Dic	Anual							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total país	54.8	54.3	52.3	48.6	48.7	44.5	39.3	36.2	34.8	31.3
Lima Metropolitana	31.9	34.7	32.6	30.9	32.6	24.2	18.5	17.7	14.1	12.8
Resto del País	64.0	62.3	60.2	55.7	55.2	52.8	47.8	43.8	43.2	39.0
Área de residencia										
Urbana	42.0	42.1	40.0	37.1	36.8	31.2	25.7	23.5	21.1	19.1
Rural	78.4	77.1	75.2	69.8	70.9	69.3	64.6	59.8	60.3	54.2
Región natural										
Costa	39.3	40.7	37.9	35.1	34.2	28.7	22.6	21.3	19.1	17.7
Sierra	72.0	69.9	68.8	64.7	65.6	63.4	60.1	56.2	53.4	49.1
Selva	68.7	65.6	64.1	57.7	60.3	56.6	48.4	40.9	46.0	37.3

Nota. Tomado de Ministerio de la Producción.

existe un concepto muy importante, que es el de gradualidad”.

A partir del próximo año, sí habrá un aumento significativo del gasto estatal, aunque ello tampoco supondrá utilizar recursos fiscales extras, como las regalías. Por lo pronto, los mil millones de soles adicionales significarán un aumento del 25% en el presupuesto de programas asistenciales, cifra aceptable considerando que somos la economía de menor gasto social en la región, pues el promedio latinoamericano es del 8% del PBI, mientras nuestro índice llegaba solo al 3%. Por eso, en los próximos años se espera lograr un incremento sostenible del gasto social respecto de 2011, pasando de uno global de S/. 9,000 millones anuales a S/.13,000 millones. Dicho gasto social se repartirá de este modo: S/. 700 millones en los cuatro nuevos programas y S/. 3,300 millones en repotenciar los programas anteriores que sean exitosos, como es el caso de Juntos.

Asimismo, tanto el MEF como el Ministerio de la Producción han asegurado que el gasto social pasará de un esquema básicamente asistencial a uno productivo, donde su diseño y ejecución incluirá la creación de “combos” que propicien la participación de la sociedad y la empresa privada en proyectos que incluyan servicios de interés

social, como caminos, electrificación, saneamiento o postas médicas. A su vez, los programas serán planificados por niveles o fases, y permitirán aliviar carencias esenciales a corto plazo y desarrollar posibilidades económicas a largo plazo: habrá programas protectores, como Juntos (vacunación infantil); luego programas habilitadores, como Beca18; y finalmente programas promotores, que vinculen emprendimiento, mercado y Estado, para generar un triángulo virtuoso. Así, el gasto social se vuelve inversión social.

### El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Dado que en la actualidad existen 26 programas sociales heredados, descontando los próximos a instaurarse, la puesta en operatividad de este nuevo modelo de gestión social busca que el incremento previsible de la inversión social no sea un derroche. Con la vieja dinámica, los programas antiguos y nuevos se desdibujarían y el nivel de impacto e intervención estatal sería bajo. Por eso, el Gobierno apuesta en la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) como condición esencial y último paso para la culminación del proceso de reformas estructurales, normativas y técnicas del nuevo sistema. El Midis sería el ente que sostendría la reforma de la gestión en el tiempo.

Ciertamente, crear un nuevo ministerio no es la única opción para hacer viable un proceso de reformas sociales como el planteado. En el pasado, funcionaba un gabinete con coordinaciones intersectoriales según el tipo de políticas sociales implementadas –sea a través del Mimdes, Minpro, etc.–; sin embargo, la experiencia ha demostrado su falta de articulación. El Midis buscará romper esta vieja institucionalidad, generando un ente rector en lo social, con competencias para controlar la política intersectorial a todo nivel (nacional, regional

### Por Qué Aplicar el Presupuesto por Resultados

Un eje fundamental dentro del nuevo modelo es la aplicación del presupuesto por resultados a todos los programas sociales. La ventaja de esta metodología es contundente de acuerdo a sus propios índices de incidencia. Mientras el Vaso de Leche tiene filtraciones que alcanzan el 75% (de cada sol invertido se pierde 75 céntimos) y el Sistema Integrado de Salud (SIS) registra pérdidas del 45% de recursos destinados, a programas como CRED (Programa de Crecimiento y Desarrollo), que si aplican el programa por resultados ataca las causas de la desnutrición infantil a través de la vacunación y capacitación de la madres con éxito. El introductor de esta metodología fue el ex ministro Luis Carranza, quien explica sus razones: “Para diseñar los programas sociales lo fundamental no es cuánta plata vas a gastar, sino la meta que quieres lograr. Es un reto porque implica cambiar la lógica del burócrata presupuestario, que, básicamente, transfiere el recurso y deja que la institución vea cómo lo gasta”.

y local), así como para concentrar todas las labores de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas sociales, hoy dispersas. De esta forma, las metas sociales de reducción de la pobreza y de la desnutrición crónica serán delegadas a esta entidad, que deberá evaluar sus resultados.

En una primera etapa, el Midis pasaría a controlar el funcionamiento de los nuevos programas sociales (Pensión 65, Beca 18, Cunamás y SAMU), así como programas comprobadamente potenciales como Juntos. En una segunda etapa, concentraría todo el aparato tecnocrático en lo social y contaría con el control y coordinación de todas las políticas sociales, aunque no las ejecute directamente. Se estima en alrededor de S/. 21 millones su costo de implementación. El proyecto de ley para su creación plantea que el Midis adopte una estructura similar a la de los Ministerios de Desarrollo Social de México y Chile: dos viceministerios, uno para la formulación y evaluación de políticas, y otro de ejecución o prestación social.



Foto: www.elcomercio.pe

## Más Programas Efectivos y Cálculos Esperanzadores

Según el ministro Kurt Burneo, titular del Ministerio de la Producción y voceado futuro ministro del nuevo Midis, se espera que ya desde fines de año también se pueda ampliar o repotenciar otros programas sociales además de los nuevos. Pese a que los Gobiernos pasados no hicieron una buena gestión social, existen programas que vale la pena seguir trabajando, ya que su incidencia ha sido buena o regular. Entre ellos, se puede mencionar a los programas CRED, Crecer, Agua para Todos y el SIS. Si el nuevo modelo funciona como se espera, se estima que el gobierno pueda reducir la pobreza a menos del 20% y bajar los niveles de desnutrición hasta el 6%.

Se espera tenerlo en una primera etapa junto con los nuevos programas a su cargo. ■

Tabla 3  
Programas Sociales Vigentes

Función	Programas	Creación	PIM 2010 S/. Mill.
Asistencia /seguridad alimentaria - nutricional	Vaso de Leche	1984	390
	PRONAA - PCA	1992	738
	PIN - PAN	2006	
Infraestructura local	Foncodes	1991 DL 657	446
Personas con discapacidad	Conadis	1998 Ley 27050	
Bienestar Familiar - Población en riesgo	INABIF	2003	106
Apoyo a las MYPES	Mi Empresa (ex Prompyme)	1997 DS 059-97-PCM	
Seguro Integral en Salud	SIS	1998 + 2002 Ley N° 27657	503
Empleabilidad juvenil	Pro Joven	1999 RM 1 12-99-TR	151
Empleo temporal	Construyendo Perú	2001 DU 130-2001	151
Protección vs. violencia familiar	PNCVFS	2001 DS 008-PROMUDEH	24
Atención integral a la infancia	Wawa Wasi	2001 y 2005 DS 011-MIMDES	73
Transferencias condicionadas en Salud y Educación	Juntos	2005 DS 032-2005-PCM	613
Alfabetización	Pronama	2006 DS 022-2006-ED	140
Desarrollo rural	Agrorural (ex Pronamachs y otros)	2008 DL 997	142
Bono > 75 años	Gratitud	2010 RM 591-MIMDES	35

Nota. Tomado de Produce.