

El que mucho abarca, poco aprieta

En su primer mensaje a la nación, el Presidente de la República reiteró su propósito de “hacer de la inclusión social una prioridad”, para lo cual el primer mandatario considera una exigencia “que el conjunto de los programas sociales sean agrupados y articulados en un Ministerio de Desarrollo y de Inclusión Social (MDIS), para que el desarrollo pueda llegar efectivamente a los que más lo necesitan”. Anteriormente, el entonces nominado Ministro de la Producción, Kurt Burneo, había declarado –con una anticipación osada, teniendo en cuenta la volatilidad de las decisiones y prioridades políticas en el país- que su paso por ese portafolio era temporal, pues el encargo central que había recibido del Presidente Humala era precisamente el diseño del MDIS. En un artículo periodístico, Burneo se explayó sobre el tema, sentenciando que “se necesita revisar la concepción, operatividad y estructura de los programas sociales, todo ello expresado en una política de Estado que se plasme en la existencia de una institución alternativa a las que existen hoy, que aglutine a una suerte de tecnocracia social de primer nivel”.

Se entiende que la “institución alternativa” a la que hace referencia Burneo es el MDIS, cuya existencia, en sus palabras, “será vital para los próximos años, no sólo por la expectativa acrecentada de muchos sectores excluidos sino también porque se requiere programas sociales con metas que efectivamente se logren (eficacia) y al menor costo posible (eficiencia) a fin lograr una mejor calidad de gestión gubernamental.” La propuesta de ley que crea el MDIS ya ha sido aprobada por el Consejo de Ministros y en el cortísimo plazo será discutida en el Parlamento.

Aunque casi nadie discute la necesidad de hacer que los programas sociales del Estado sean más eficientes y efectivos, la aglutinación de todos ellos en el MDIS no parece ser la mejor alternativa para alcanzar tales propósitos. Esta propuesta parece soslayar que cada programa social obedece a criterios de conceptualización, diseño y ejecución singulares y que éstos se enmarcan en objetivos sectoriales específicos. Es evidente que hay diferencias notables entre los procedimientos técnicos y operativos que rigen programas tan disímiles como los alimentarios que maneja el PRONAA y los del programa de Electrificación Rural o de Caminos Vecinales; entre los de Juntos y los de Techo Propio; entre los que se emplean en Construyendo Perú y los que caracterizan a los programas dirigidos al fortalecimiento de las mype; entre el Vaso de Leche y Mibarrío.

Además, el planteamiento del nuevo gobierno colisiona con la realidad de una burocracia renuente al cambio y a las fusiones. No puede desconocerse que los programas sociales son la base de la gestión de la gran mayoría de ministerios: Techo Propio, Mibarrío, COFOPRI, Agua para Todos en Vivienda; PRONAA en el Ministerio de la Mujer; Juntos en la Presidencia de Consejo de Ministros; Caminos Rurales en Transportes, Electrificación Rural en Energía y Minas; y así sucesivamente. Si se pretende adscribir estos programas al nuevo Ministerio, es claro que los ministerios cedentes perderían nivel de influencia política y recursos

presupuestales, algo que sus titulares tratarán en lo posible de evitar, sobre todo si ostentan la misma jerarquía funcional que el eventual Ministro de Desarrollo e Inclusión Social.

Por esas mismas razones, será difícil que el MDIS absorba a los ministerios involucrados (o a algunos de ellos), además de que la experiencia demuestra que los “mega-ministerios” no son necesariamente una garantía de eficiencia y efectividad: debe recordarse, por ejemplo, que el desarrollo de los programas habitacionales en el país se inició en el 2002 cuando se tomó la decisión política de crear el Ministerio de Vivienda, segregándolo del entonces Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento. Este pentaministerio fue creado durante la administración Fujimori, cuando por una mala percepción de lo que significaba la reorganización del aparato estatal, optó en 1992 por disolver el antiguo Ministerio de Vivienda y Construcción creado a mediados de los años 70. Entre 1992 y el 2001, la prioridad que desde el pentaministerio se otorgó a la vivienda fue mínima, lo que explica en gran medida el notable retraso del sector inmobiliario residencial en el Perú.

De igual modo, aunque se logre el suficiente consenso político (dentro y fuera del gobierno) para crear el MDIS, su implementación será más lenta y compleja de lo que parece, pues existen articulaciones institucionales alrededor de los programas e intervenciones estatales que no se pueden dejar de considerar. Por ejemplo, el programa Techo Propio forma parte de la política nacional que define y ejecuta el Ministerio de Vivienda; sin embargo, la entidad que gestiona directamente el programa es el Fondo Mivivienda. Si se crea el MDIS, Mivivienda debería ser adscrita a este nuevo ministerio, pero ocurre que esta entidad también maneja el Crédito Mivivienda que no es, en sentido estricto, un programa dirigido a la población pobre. Se optaría entonces por segregarse del Fondo Mivivienda aquellos recursos logísticos, administrativos, humanos y presupuestales que dicha entidad emplea para la gestión del Programa Techo Propio. Pero, como es obvio, hay órganos funcionales dentro del Fondo (finanzas, riesgos, administración, control interno, logística, promoción) que son compartidos por ambos programas, lo que generaría la necesidad de replicar dichos órganos dentro de la nueva unidad ejecutora dentro del MDIS que se encargue del Techo Propio, incrementando los gastos burocráticos. Ello sin considerar los cambios legales, normativos y administrativos que deben ser procesados para formalizar la nueva organización.

Tampoco se ha tenido en cuenta que, dentro del proceso de descentralización que vive el país desde el año 2002, existe el compromiso político de transferir la ejecución de programas sociales a los gobiernos regionales y locales, por lo que la agrupación de éstos en el MDIS iría en la dirección contraria del espíritu de la desconcentración de funciones.

Todo lo anterior permite concluir que no es indispensable ni práctico consolidar en un nuevo Ministerio todos los programas sociales, generando una nueva estructura compleja para administrarlos, pues –como dice el viejo refrán– el que mucho abarca poco aprieta. Lo que se requiere con urgencia es promover, desde el Estado pero con la participación de otros actores vinculados, una visión consensuada sobre la naturaleza de la pobreza y exclusión que afectan a una parte importante de la población peruana, y, en base a ello, diseñar, aplicar y monitorear una estrategia coordinada para lograr un abordaje eficiente y efectivo de estos problemas.

Bajo este modelo, la gestión de los programas sociales seguiría a cargo de las actuales unidades ejecutoras en los diferentes niveles de gobierno.

Sobre la conceptualización de la pobreza y la exclusión, debe empezar por reconocerse que el Perú, hoy más que nunca, está en posibilidades concretas y reales de resolver en los próximos veinte años con el problema de la pobreza y la indigencia que agobian al 22% y al 10% de peruanos, respectivamente. Debe partirse del hecho de que la pobreza y la indigencia (o pobreza extrema) son condiciones disímiles, cuya solución requiere consecuentemente, de aplicar soluciones diferentes: la gente pobre necesita apoyo para alcanzar un piso mínimo que le permita, luego, con su propio esfuerzo superar sus carencias; mientras que la que vive en condiciones de indigencia, debe recibir ayuda para no morir por desnutrición o enfermedades contagiosas y para que sus hijos acudan a la escuela y sean ellos los que lideren dentro del grupo familiar los esfuerzos dirigidos a alcanzar el piso mínimo para salir adelante. Esta no es una idea original, ya Jeffrey Sachs en *“El fin de la Pobreza”* hablaba de contribuir a que los pobres pongan “el pie en el primer peldaño” de la escalera del desarrollo.

Raras veces se ha pensado en una estrategia integral para atender estas necesidades en el país, siendo una de ellas la propuesta de Hernando de Soto, para quien la ausencia de legalidad en el derecho de propiedad predial era la causa de la pobreza, por lo que planteó una solución masiva: titularlos todos los predios informales a través de COFOPRI y el PETT. Para De Soto, el título de propiedad era el primer peldaño para salir de la pobreza al que hace referencia Sachs, y aunque es cierto que sus planteamientos han sido reconocidos como aportes intelectuales valiosos y los programas basados en ellos han alcanzado éxitos tangibles, es innegable que la realidad ha demostrado que, por lo menos en nuestro país, estos no han sido suficientes para comprender y resolver los problemas de la pobreza e indigencia.

La identificación de este piso mínimo o primer peldaño es pues una tarea clave, sin la cual el objetivo de acabar con la pobreza extrema y reducir sensiblemente la pobreza no van a poder cumplirse. En principio, debe reconocerse que el origen y la naturaleza de la pobreza en las áreas rurales son diferentes a los de las zonas urbanas, lo que demanda estrategias diferenciadas para encararla. Como hipótesis de trabajo se propone considerar que en las áreas urbanas, el piso mínimo es que los pobres accedan a los beneficios de la ciudad (es decir condiciones de habilitación urbana y social, incluyendo en ésta última a la generación de oportunidades de empleo) y que en las áreas rurales, además de proveer condiciones físicas mínimas como en las áreas urbanas, se asegure la rentabilidad de la actividad rural que sustenta su economía. En este último caso, no se trata, necesariamente, de generar competitividad para que los pueblos rurales participen del mercado global, nacional o regional (puesto que en la mayor cantidad de casos esto no es posible) sino que aunque sigan viviendo de una economía de subsistencia, garantizarles que sea sostenible (con un programa como Sierra Productiva, por ejemplo) y si ni siquiera esto es posible otorgarles ayudas monetarias condicionadas (tal y como plantea el programa Juntos o el anunciado Pensión 65).

Una vez identificado y validado este piso mínimo, se pasaría a diseñar la propuesta integral que tentativamente, tendría cuatro componentes:

1. La identificación y priorización de un número limitado (no deberían ser más de una decena) de **programas sociales estructurales**, de eficiencia y efectividad comprobadas (o comprobables) en la atención de la pobreza e indigencia en los ámbitos urbano y rural. Entre ellos deberían incluirse los programas de electrificación rural, caminos vecinales, vivienda social, mejoramiento barrial urbano y rural, de compensación económica condicionada (como Juntos, Pensión 65, Beca 18) o de desarrollo económico rural (como Sierra Productiva o Aliados).

La ejecución de los programas sociales estructurales se debería basar en los siguientes principios: *transparencia* (convocatorias públicas y subsidios directos a las familias) *focalización* (mediante instrumentos objetivos y controlables); *integralidad* (buscar intervenciones que busquen impactos integrales y no parciales); *homogeneidad* (criterios similares para la evaluación de los programas); *complementariedad* (para evitar que los programas se superpongan en objetivos, componentes o áreas de intervención); *territorialidad* (las intervenciones deben asentadas territorialmente teniendo en cuenta los planes de desarrollo regionales y locales); *participación y articulación* (de la población beneficiaria y de los actores públicos y privados); y *sostenibilidad* (asegurando la disponibilidad de recursos y la capacidad de gestión hasta alcanzar las metas fijadas).

2. La subordinación de los demás programas sociales a los objetivos y metas de los programas estructurales, lo que podría implicar una transferencia de recursos paulatina hacia estos últimos, sin necesidad de exigir la previa fusión de programas, pues este es un proceso burocrático, lento e impredecible. Se debe, en esencia, priorizar y ordenar la ejecución en función de la estrategia general, no necesariamente de poner el énfasis en cumplir exigencias administrativas. Se trata por ejemplo, de que los planes de titulación de COFOPRI o de los programas de compensación (como Cuna Más, Comedores Populares, entre otros) se supediten –en las ciudades– a las metas y ámbitos de intervención de Techo Propio y Mibarrio, así como a Sierra Productiva, Aliados, a los programas de mejoramiento de infraestructura y a Juntos, en las áreas rurales.
3. El establecimiento de mecanismos fiscales, administrativos, presupuestales e institucionales que permitan que tanto los gobiernos locales y regionales, los fondos de cooperación internacional y los que se implementen como producto de los planes de responsabilidad empresarial destinen recursos para ejecutar programas que utilicen la metodología, los criterios y los objetivos de los **programas estructurales**. Así, en el mediano plazo, el gobierno nacional se iría concentrando en la función normativa, de asignación de recursos, de evaluación y subsidiaria (cuando no haya capacidades locales o regionales para la gestión de los programas); mientras que los gobiernos regionales y provinciales grandes serían los que gestionen los programas y los distritales los que harían los proyectos y se encargarían de las intervenciones. De esta

forma, paulatinamente se iría propiciando una adecuada descentralización en la gestión, sin superposiciones pero actuando coordinadamente.

4. La creación de una entidad estatal que defina, transversalmente, la estrategia general de lucha contra la pobreza y monitoree la gestión de los programas sociales, sean estos estructurales o complementarios, pero que no adopte el formato de una Comisión (como es la actual Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales) ni de un ministerio (como el pretendido MDIS) sino más bien que actúe como FONAFE, a la manera de un “holding” de programas sociales (que podría denominarse Fondo Nacional de Desarrollo e Inclusión Social -FONDIS) cuyo directorio estaría integrado por los Ministros que manejan los programas sociales además del Ministro de Economía y que, al igual que en el caso del FONAFE, dejará la operación misma de los programas a cada Ministerio, evitándose de esta forma los conflictos y demoras que generaría la creación del MDIS.

El FONDIS se constituiría con un aporte inicial, proveniente de los excedentes de las empresas públicas administradas por el FONAFE, de los saldos de ejecución que provengan de los presupuestos anuales de los programas sociales; de un porcentaje de los Fondos Contravalor y de las utilidades anuales de las empresas públicas, así como de donaciones de la cooperación internacional y de entidades privadas. Estos recursos se dedicarán exclusivamente a la ejecución de programas sociales, de manera complementaria a los asignados a los sectores, reservándose un máximo de 1% para la administración del Fondo y un porcentaje similar para el desarrollo de un Programa de investigaciones sociales, en coordinación con las Universidades y ONGs, así como para el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales en la gestión de programas sociales.

Las principales atribuciones del FONDIS serían:

- a. Evaluar la eficiencia y efectividad de todos los programas, comprobando su factibilidad, los niveles de ejecución, la eficacia de la gestión y el logro de impactos sociales, económicos, ambientales e institucionales. Esta evaluación debe estar alineada con los Objetivos del Milenio (poniendo como meta superarlos y no solamente alcanzarlos).
- b. Establecer líneas de base y metodologías de evaluación de impacto que sean homogéneas y comparables, reemplazando al Sistema Nacional de Inversión Pública y además, dejando de lado las evaluaciones sectoriales. Para ello, cada programa social deberá tener un Reglamento para su ejecución y un Protocolo para la evaluación de impactos (SNIP ex post), aprobados por el sector correspondiente y de aplicación obligatoria, bajo responsabilidad. El FONDIS deberá entonces verificar el cumplimiento del Reglamento y del Protocolo, así como recomendar su modificación cuando sea necesario.

- c. Aprobar los presupuestos de los programas sociales a cargo del gobierno central, a propuesta de los sectores y en función de los niveles de ejecución previos y de los impactos identificados en cada programa. Los fondos presupuestados y no ejecutados por los programas sociales en un determinado ejercicio serían reasignados por el FONDIS y destinados a los programas de mayor ejecución o impacto, sin retornar al tesoro público, haciendo más eficiente la ejecución presupuestal.
- d. Verificar que los programas complementarios compatibilicen sus metas con las de los programas estructurales, evitando la duplicidad de esfuerzos y las superposiciones que ahora se producen, principalmente entre programas administrados por sectores diferentes. En la misma línea, el FONDIS podría disponer, de ser necesario, la fusión de programas sociales, evaluando y reasignando al personal.
- e. Evaluar las operaciones de endeudamiento externo para programas sociales y proponer al Consejo de Ministros su aprobación, así como gestionar recursos privados o de cooperación internacional para la ejecución de los programas sociales estructurales.
- f. Fijar y evaluar las políticas y los indicadores de gestión (de recursos humanos, logísticos, operativos) de los programas sociales, buscando niveles de homologación y eficiencia, disponiendo además la ejecución de acciones de auditoría técnica y administrativa, en coordinación con la Contraloría General de la República. Deberá además, aprobar el nombramiento y la remoción de los gerentes y principales funcionarios de los programas.
- g. Administrar el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que registra la información de las familias pobres (extremos y no extremos) y la de los beneficiarios de los diferentes programas. Actualmente, el SISFOH se encuentra en proceso de implementación y su gestión está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- h. Validar los procesos de acreditación de los gobiernos regionales y locales que decidan implementar programas sociales estructurales con sus propios recursos, verificando que éstos se sujeten a los Reglamentos y Protocolos aprobados y sean supervisados por el sector correspondiente. Los programas acreditados no pasarán por la fase de pre-inversión del SNIP, recibirán un aporte complementario del FONDIS, podrán financiarse a través de donaciones privadas o a través del mecanismo de obras por impuestos y podrán utilizar los procedimientos simplificados de contratación que disponga el FONDIS.

- i. Establecer programas de capacitación de gestión de programas sociales para funcionarios de gobiernos locales, regionales y de los sectores encargados de programas sociales.
- j. Implementar un Registro de Contratistas y Consultores privados de programas sociales, incluyendo mecanismos de acreditación de competencias, así como procedimientos simplificados para la contratación de obras y servicios asociados a la ejecución de estos programas.
- k. Definir la estrategia de comunicación masiva de los programas sociales, incluidas la promoción y publicidad así como los instrumentos de participación ciudadana a través del Acuerdo Nacional, las Mesas de Concertación y los Consejos de Coordinación Regional y Local.

En conclusión, centralizar la estrategia de abordaje y el monitoreo de la política social y dejar la operatividad de los programas sociales en manos de los sectores que actualmente los administran es mucho más apropiado que aglutinar la gestión de estos programas en una sola entidad ejecutora, como se pretende con la creación del MDIS. Ojalá que el legítimo interés del gobierno nacional por promover la inclusión y reducir los niveles de pobreza, que ha generado además un inusitado apoyo en la ciudadanía, sea respaldado por un modelo de gestión eficiente y efectivo. De lo contrario, se corre el riesgo de incumplir el logro de estos objetivos sociales que nuestro país hoy en día está en capacidad de atender, por la disponibilidad de recursos humanos, económicos e institucionales. Sería imperdonable y peligroso que estas oportunidades se diluyan, como tantas otras veces, por decisiones políticas y administrativas que, persiguiendo buenos propósitos, terminan impidiendo su concreción.

Guido Valdivia Rodríguez
Instituto Ciudades Siglo XXI
Universidad Ricardo Palma
Agosto 2011