



SEMINARIO REGIONAL
**“Mejoramiento de la institucionalidad de la política social
y constitución de una Autoridad Social”**

CEPAL, División de Desarrollo Social

(Santiago de Chile, 10-12 de Agosto de 2004)

**Autoridad social y la institucionalidad de la
política social en el Perú**

Documento de trabajo N° 5

Rossana Mostajo

Este documento fue elaborado por Rossana Mostajo G. (rmostajo@yahoo.com), consultora internacional en política fiscal y social.

La autora agradece las conversaciones mantenidas con los ex Secretarios Técnicos de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) Sres. Javier Abugattás, Alejandro Arrieta, Elena Conterno, Pedro Francke y Mario Ríos (Viceministro de Desarrollo Social); como también con Jaime Johnson, ex Coordinador de la ST-CIAS. Asimismo, agradece a los Sres. Rudecindo Vega, Secretario Técnico de la CIAS; Juan de la Puente, Consejero Presidencial; Waldo Mendoza, Director de Asuntos Económicos y Financieros y Nelson Shack, Director de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas; Gastón Garatea y Roxana García-Bedoya de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; Vladimir Radovick, Representante del BID; Mark Lewis y Carlos Santiso del DFID; Livia Benavides del Banco Mundial y Samuel Morley del IFPRI.

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
I. Contexto	5
II. Marco conceptual	7
III. Características de la intervención social del Estado	9
IV. Autoridad social en el Perú?	13
a) Nivel de planificación estratégica.....	13
b) Nivel de política.....	16
c) Nivel institucional.....	17
V. La comisión interministerial de asuntos sociales (CIAS) y la secretaría técnica de las CIAS	21
VI. Muchas iniciativas, pocos resultados	27
a) Principales problemas que afectan el desempeño de las políticas y programas sociales.....	27
b) Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso.....	28
VII Elementos estructurales de las políticas sociales	31
a) Principales problemas estructurales.....	31
b) Otros factores.....	31
c) Riesgos.....	32
d) Desafíos.....	32
e) Fortalezas.....	33
f) Factores a claves de tener en cuenta.....	33
Bibliografía	35
Anexo 1	37
Anexo 2	39

Resumen ejecutivo

Si bien en el Perú la figura de autoridad social recae en la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), ésta no ha logrado constituirse en tal. El caso peruano es uno de reiterados intentos fallidos por institucionalizar lo social al interior de un Estado gastado que no ha sabido reciclarse, modernizarse ni mejorar en razón de un conjunto de problemas que no pueden resolverse de manera coyuntural, sean éstos problemas heredados (relacionados con la mala focalización, escasa coordinación y una baja calidad del gasto expresada en altos grados de filtración y de subcoberturas de los servicios, importantes proporciones de obras de infraestructura inconclusas, etc.), la atención en lo urgente, ausencia de visión estratégica, falta de respaldo y compromiso político real, magnitud y diversidad de las carencias de la población, falta de recursos, etc. Hay quienes han calificado esta experiencia como de “parálisis hiperactiva”.

Más aun, no ha habido un planeamiento de política social más allá del que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas en función de la programación del gasto público. Con todo, no hay políticas sociales jerarquizadas ni poblaciones objetivo priorizadas. Cabe destacar que si bien no se cuenta con una política social institucionalizada en un sentido amplio, los sectores sociales tradicionales de educación y salud existen institucionalmente con líneas muy claras de política y de toma de decisiones.

Es imprescindible una autoridad social que permita integrar, planificar, supervisar y orientar la acción en términos de prioridades y asignación de recursos, desde una perspectiva de desarrollo integral, visión estratégica y transversalidad de lo social en todo el quehacer del Estado. No se trata de centralizar todo lo social en una instancia tipo Ministerio sino en una instancia superior con capacidad real de injerencia y articulación de todos los Ministerios (sociales, productivos y financieros), niveles de gobierno, beneficiarios, sociedad civil y sector privado.

En su último discurso al país (julio 2004), el Presidente anunció que *“para ejecutar el Plan Nacional de Superación de la Pobreza hemos creado una Autoridad Ejecutiva Social que resuelva el problema de la duplicidad, filtración de recursos y el estancamiento burocrático. Esta autoridad llevará el nombre de Consejo Presidencial Nacional de Políticas Sociales. No será un Ministerio ni implicará crear más burocracia. Al contrario su labor será la de coordinación y ejecución y en ese Consejo estarán presente los ocho ministerios que ejecutan la inversión social.”* Se espera que el presente trabajo sea un insumo valioso en esta labor.

I. Contexto

No obstante la tendencia favorable de algunos de los indicadores sociales en los últimos años en el Perú, como la tasa de mortalidad, la esperanza de vida y asistencia escolar, el impacto de las intervenciones destinadas específicamente a la lucha contra la pobreza, ha sido escaso debido, entre otros factores, a la falta de integración de las políticas aplicadas.

Algo que puede explicar este hecho es la ausencia de instancias coordinadoras y concertadoras de las acciones ejecutadas y al carácter asistencialista con el que fueron concebidas. Estos resultados tienen como base el despilfarro de recursos de la inversión pública y constituyen lecciones para el diseño de un nuevo enfoque que permita enfrentar adecuadamente los problemas y la eficiencia en el comportamiento institucional del Poder Ejecutivo.

En la década de los noventa, los “esfuerzos” en el ámbito social se tradujeron en un incremento del gasto social, focalizado en los sectores populares, sobre lo que por años aparecía como una eficaz política social. Sin embargo, el manejo de la denominada “lucha contra la pobreza” estuvo marcadamente influenciada por ostensibles acciones de corte clientelista y asistencialista. El sesgo hacia la obra física que caracterizó la inversión social tuvo una estrategia de intervención caracterizada por su dispersión y carácter aislado, ajena a planes estratégicos y participativos de desarrollo, lo que derivó en un impacto limitado en la reducción de la pobreza.

Esta orientación obedeció a un tipo de liderazgo político de corte crecientemente autoritario y populista –orientado al esquema de reelección presidencial- que buscaba capitalizar, de este modo, las obras de inversión social ejecutadas. Este esquema trajo aparejado un modelo de sociedad desmovilizada y atomizada que era articulada desde el vértice por el liderazgo autoritario presidencial. El tipo de estrategia de intervención mencionado, carecía de una visión de futuro y de sostenibilidad en la medida que estaba a cargo de las instituciones del Estado, cuyo objetivo básico era garantizar la reelección presidencial.

El endurecimiento del proyecto autoritario, luego de las elecciones de 1995, se expresó en el desmantelamiento o neutralización de las principales instituciones de la democracia, manifestándose la política social sólo a través de programas asistencialistas. El manejo del gasto se concentró en el Ministerio de la Presidencia, al cual se dirigió más del 30% del presupuesto de la Nación, dado que sus acciones le permitían vincular directamente al Presidente, con las poblaciones beneficiarias, obviando tanto autoridades locales como organizaciones sociales. Trabajos realizados en esta línea por organismos de cooperación internacional dieron cuenta de las distorsiones que empezaba a mostrar la política social.

Todo ello se expresó, a nivel de las decisiones gubernamentales en materia de política social, en una marcada verticalidad, temerosa de cualquier forma de intervención local sobre tipo y prioridad del gasto social.

En suma, existía una resistencia explícita a articular proyectos del gobierno central con municipios y organizaciones locales.

Al finalizar la década, los problemas sociales y económicos se vieron agravados no sólo por la debilidad del Estado y sus instituciones, sino también, por la pérdida de valores democráticos, la devaluación del capital social y el debilitamiento de los lazos de asociatividad y confianza en el tramado social. La manipulación sistemática de la población a través de los medios de comunicación, dejó al país con una profunda crisis de confianza entre los peruanos. Ello se torna más grave en un país donde todavía prevalece la discriminación que impide que los peruanos se perciban con una identidad común.

Las experiencias recientes en los países latinoamericanos evidencian que las políticas económicas aplicadas han propiciado la aparición de un estrato social de mayor pobreza, o en pobreza extrema, y ha propiciado también desigualdades en la atención social a los pobres y a los más pobres. En el caso peruano, durante la última década, las políticas sociales armonizaron con los principios económicos vigentes,

haciéndose más restrictivas de lo que se hubiese querido. Se atacó a la pobreza solo tangencialmente, utilizando la ayuda social como plataforma política con fines de clientelaje electoral y de contención de las demandas sociales.

Se promovió la formación de organizaciones de base, más con propósitos de manipulación política, que de participación libre y democrática para la atención de las necesidades elementales de sobrevivencia. En suma, las prácticas asistencialistas y la corrupción generalizada en el otorgamiento de bienes y servicios de apoyo social dificultaron la superación de los hasta hoy no resueltos problemas estructurales.

II. Marco conceptual

La “institucionalidad social” puede ser considerada como “un todo” que abarca a las instituciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales, como también su impacto social (objetivos y subjetivos). El continuo entre los aspectos que componen la institucionalidad, dará cuenta del tipo de relación que cada país establecerá con su población.¹

La autoridad social es “*la encargada de fijar prioridades, coordinar, asignar recursos y efectuar el control, monitoreo y evaluación de la ejecución llevada a cabo por otras agencias mediante la utilización de la lógica de los proyectos (y no de la propia institucionalidad burocrática tradicional)*”.²

En este sentido, se trata del conjunto de organismos estatales encargados del diseño, la coordinación, la ejecución y el financiamiento de las políticas sociales. Sin embargo, también puede utilizarse una definición más amplia de institucionalidad social que implica los modos de gestión y de participación de la ciudadanía, e implica una serie de percepciones, valores y normas que construyen un determinado modo de relación entre las organizaciones que actúan en el ámbito de las políticas sociales y la población en general.

Una instancia como esta tiene como propósito elevar significativamente la capacidad de las entidades publicas para diseñar, formular, implementar y evaluar políticas y programas sociales que respondan de manera eficiente, eficaz y con calidad a los problemas de desarrollo social. Con esto le competen funciones de:

- *Priorizar*: establecer una estrategia que determine cuáles son los sectores, programas y espacios territoriales prioritarios, como también, jerarquizar poblaciones objetivo
- *Coordinar*: con la autoridad económica y con los niveles intra e intersectoriales, dentro del marco de un proceso descendente que va desde las políticas hacia los planes, programas y proyectos
- *Asignar recursos*: con el establecimiento de criterios presupuestarios de coordinación y priorización.
- *Controlar*: la implementación y ejecución de los lineamientos y decisiones de política a dos niveles: control de la legalidad (con instancias descentralizadas) y control de oportunidad (con instancias desconcentradas)
- *Evaluar*: ex-ante, durante y ex-post y retroalimentar la toma de decisiones con los resultados de las evaluaciones

Cabe plantear y mencionar sobre lo difícil que es contar con una autoridad social en términos de que se constituya como contrapeso de la autoridad económica. Este es un problema de especial relevancia para repensar los núcleos problemáticos de la institucionalidad social en los países de la región donde, dadas las condiciones imperantes, la autoridad económica es la que define las prioridades y lineamientos en materia social.

¹ (CEPAL 2000)

² Franco, Rolando, mimeo.

III. Características de la intervención social del Estado ³

En la década pasada hubo importantes esfuerzos para combatir la pobreza, pero su viabilidad se vio limitada por el escaso compromiso del gobierno de implementar las estrategias de lucha contra la pobreza que se habían propuesto, hecho que no contribuyó a que el quehacer público tuviera una visión común, así como, que convocase la participación ciudadana, a los gobiernos locales y a la población en situación de pobreza, en el esfuerzo de atacar la pobreza de manera integral y concertada. En general, no existió voluntad política para atender y escuchar las visiones y percepciones de la población en situación de pobreza.

El desarrollo tenido en los noventa, centrado en la estabilización económica, con pocas consideraciones sobre el desarrollo y la distribución de sus beneficios, dieron lugar a una política de gobierno, en la cual estas consideraciones estaban ausentes y las demandas sociales eran atendidas mediante el surgimiento y proliferación de proyectos de inversión de toda índole, dimensión, escala, complejidad y orientación estratégica, promovidos tanto por el Estado, las organizaciones religiosas y la cooperación internacional.

A inicios de la década de los noventa se creó el Programa de Emergencia Social (PES), para iniciar la protección de la población en situación de pobreza extrema del país. En agosto de 1991 se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), destinado a financiar los proyectos de inversión social. En 1992 se creó el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa (INFES), con la finalidad de atender los requerimientos en infraestructura y equipamiento en educación y salud. En dicho año también, se estableció el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), para brindar asistencia alimentaria en las áreas urbano-marginales y zonas rurales deprimidas del país.

Cabe mencionar, que se trataron de programas de alivio a la pobreza que se establecieron en respuesta a una situación social crítica. Por ejemplo, FONCODES y PRONAA fueron concebidos para el corto plazo y, en ningún caso, constituyeron la solución definitiva a los problemas, aunque siguen en vigencia en la actualidad.

En 1993 se establecieron explícitamente los primeros Lineamientos de Política Social, se trató de indentificar programas de carácter permanente que generaran condiciones de desarrollo complementarios a la estabilización económica. También se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Municipal (FONCOMUN) con el fin de transferir capital a nivel local y fortalecer la gestión municipal. Al año siguiente, se inició el Programa de Focalización del Gasto Social Básico, luego denominado Programa de Mejora del Gasto Social Básico, y también el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR) destinado a proveer de vivienda e infraestructura social y productiva a las poblaciones desplazadas por la violencia.

Se creó, asimismo, el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente y se elaboró el Plan Nacional de Acción por la Infancia. Finalmente se diseñó la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema en 1996 y en 1997 se aprobó mediante Decreto Supremo N° 012-97-PCM el Reglamento Funcional de Mejora del Gasto Social Básico, en el cual se establecieron orientaciones de mediano y largo plazo para ejecutar los programas relacionados con educación, salud, saneamiento, justicia y electrificación rural, entre otros. Todas estas instituciones que, conjuntamente con otros órganos de los Ministerios de Salud, Educación, Promudeh y Presidencia fueron los principales ejecutores de programas y proyectos diseñados específicamente para combatir la pobreza y reducir los costos sociales del proceso de estabilización y ajuste estructural de principios de la década.

A partir de 1998 el programa para la Focalización de la Inversión Económica y Social (Profines) perfeccionó la metodología de FONCODES y aplicó en los distritos priorizados una metodología participativa para que la propia población beneficiaria establezca sus prioridades.

A través de ellas, el Estado ejecutó el Gasto Social, el cual evolucionó de un 3,9% del PBI en 1990 a

³ Elaborado sobre la base de PCM (2003).

7,9% en el 2000 y pasó a constituir el 38,2% del presupuesto general de la república en 1990 a 43,9% en el 2000. Se observó un incremento sostenido en el Gasto Social en la primera mitad de la década (de US\$ 91,3 en 1990 a US\$ 186,9 en 1995) y una tendencia decreciente en la segunda mitad (de US\$ 186,9 en 1995 a US\$ 180,2 en 2000), periodo en el que se aprecia un incremento en los niveles de pobreza.

En general, los recursos orientados a los programas de alivio a la pobreza tuvieron una tendencia creciente, de modo que, entre 1995 y el 2001, se incrementaron de 178 millones de dólares a 400 millones. Se generó una multiplicidad de programas (32) a cargo de distintos operadores, y se experimentó una sobre-cobertura de poblaciones objetivas en determinadas zonas del país y la falta de atención en otras. A diferencia de otros países que han emprendido estrategias de reducción de la pobreza, el Estado ha venido financiando la mayor parte de este gasto con recursos del tesoro público.

Recientemente en el área de salud, el fondo más importante de subsidio directo al beneficiario lo constituye el Seguro Integral de Salud (SIS), resultado de la fusión del antes denominado “Seguro Escolar” dirigido a financiar atenciones para niños en edad escolar (3 a 17 años) matriculados en las escuelas públicas a nivel nacional, con el denominado “Seguro Materno Infantil” orientado a financiar las prestaciones de salud de la mujer gestante, parto y recién nacido. Actualmente el SIS tiene por objetivos: a) Reducir las barreras económicas que limitan el acceso a los servicios de salud de la población pobre y desprotegida de la seguridad social, b) Contribuir a ampliar la cobertura de salud para población pobre y desprotegida de la seguridad social. Los beneficios se entregan por medio de cuatro planes, con esquemas específicos de focalización. El Plan A: Todos los niños entre 0 y 4 años; plan B: Todos los niños entre 5 y 17 años; plan C: Todas las gestantes; Plan D: Los adultos pobres identificados mediante una ficha (proxy-test) que sufran emergencias médicas o quirúrgicas y sean atendidos en establecimientos públicos; plan E: Las mujeres dirigentes pertenecientes a organizaciones de base (Vaso de Leche, lustrabotas, wawa wasi, Comedores Populares). Durante el año 2002 se proyecta efectuar un gasto mayor a los 200 millones de soles.

El Programa de Vaso de Leche (PVL) es el de mayor presupuesto y cobertura, capta aproximadamente el 39% del presupuesto asignado a programas similares, para el año 2002 se ha presupuestado 332 millones de soles y se estima que los beneficiarios son alrededor de cinco y medio millones. En Lima Metropolitana se concentra el 35% de los fondos. En general la ejecución en todas las localidades supera el 90%, sin embargo cabe anotar que unas 71 municipalidades de las 1813 reciben 174 soles mensuales en contraste con el millón de soles mensuales que reciben dos municipalidades distritales de Lima Metropolitana.

En la actualidad, existe absoluta conciencia de la importancia de la inversión en capital humano como condición del desarrollo, y que ella, en el marco de una acción promotora de la universalización de los derechos, es tarea de todos los sectores. Se enfatiza al mismo tiempo, la necesidad de asumir el hecho que las diferencias culturales, antes que plantear un problema para la integración nacional, constituyen una fuente de enorme riqueza para enfrentar los grandes desafíos que plantea el desarrollo en un país diverso y de grandes poblaciones marginadas como es el Perú. Es en este sentido que el desarrollo de capacidades debe ser adecuado a las diversas realidades regionales.

Este enfoque supone una política social de naturaleza inclusiva, centrada en la generación de mecanismos que promuevan el desarrollo de la persona en el contexto de una política de gobierno que ha asumido la responsabilidad inmediata de la descentralización. La Reforma de la Constitución en materia de descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su modificatoria, constituyen pasos importantes en este proceso. Ello implica la gradual transferencia de competencias a los gobiernos regionales, en concordancia con el presupuesto participativo descentralizado previsto para el 2003, y lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867, para regular la participación de los Alcaldes Provinciales y la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales y Fortalecer el Proceso de Descentralización y Regionalización, recientemente aprobadas por el Congreso de la República.

Durante la década de los noventa, el gasto social pasó de 3,4% a 5,3% del PBI, siendo el promedio de la

década 4,8%. Cabe mencionar que la tendencia creciente de la inversión social se verifica especialmente en el gasto destinado a los denominados “Programas de Alivio a la Pobreza”, cuyo presupuesto entre 1995 y el 2001 se incrementó de 178 millones de dólares a 400 millones entre esos dos años.

No obstante la fuerte inversión dirigida a las personas en situación de pobreza, el efecto en la reducción de la pobreza se vio limitado por las características de la intervención, que no permitió la generación de capacidades e integración de la población más pobre al desarrollo.

Entre las principales limitaciones de la intervención estatal que impidieron la superación de la pobreza, cabe citar:⁴

- Multiplicidad de programas con poblaciones objetivos similares: Para una misma población objetivo se ejecutaron diversos programas, escasamente coordinados y sin una instancia que permitiera una acción coherente y efectiva. Ello dio lugar a una superposición de acciones que restringieron la eficiencia del gasto social destinado a los sectores más vulnerables⁵.
- Enfoque sectorializado y desarticulado: Primó el enfoque sectorializado y desarticulado, el cual dificultó una intervención integral sobre los factores clave que determinan la pobreza, imposibilitando la articulación de las instituciones y programas del Estado y sector no gubernamental y que se generaran sinergias y efectos multiplicadores sobre los diversos aspectos que permitiesen el desarrollo de las capacidades de la población.
- Gestión centralizada y deficiente focalización: El diseño, la programación y gestión de la inversión social para la lucha contra la pobreza se realizó de manera centralizada y sin una focalización real en las áreas geográficas más necesitadas. Ello ha dado lugar a la presencia de los programas en zonas geográficas no prioritarias, y a la escasa o nula acción en las zonas de mayor pobreza. La filtración y sobreposición son algunos de los resultados de la mala gestión de los programas sociales.
- Nula participación de los gobiernos locales en su ejecución: Los programas sociales fueron ejecutados sin una participación efectiva de los gobiernos locales. A este respecto, es menester tener en cuenta que los gobiernos locales son los que están más cercanos a la población y, resulta fundamental su incorporación en la búsqueda de soluciones para enfrentar la situación de pobreza de las localidades.
- Predominio del asistencialismo: El predominio del asistencialismo en los programas sociales por motivos políticos y de clientelismo promovido desde el poder, dejó de lado la generación de oportunidades económicas para las personas en situación de pobreza, que es la única vía por la cual las poblaciones de menores recursos pueden alcanzar independencia económica y romper con la dependencia del apoyo alimentario y otros medios de ayuda fácilmente distorsionables

⁴ PCM (2003).

⁵ A manera de ejemplo es importante mencionar que para atender al grupo de edad de niños de 0 a 5 años en el aspecto nutricional, se vienen desarrollando siete (07) programas de alimentación y nutrición y para los del grupo de 6 a 14 años, cinco (05) programas

IV. Autoridad social en el Perú?

La falta de una política coherente y una estrategia definida de reducción de la pobreza ha ocasionado: dispersión de objetivos y metas y un enfoque sectorizado y desarticulado que no contribuye a resolver el problema de la pobreza; existencia de programas que no responden a las necesidades y aspiraciones de los pobres; baja calidad de las intervenciones, y reducida sostenibilidad de los servicios; filtraciones y subcoberturas debidas a una mala focalización del gasto; gestión centralizada, desordenada e ineficiente con poco impacto social; sesgo asistencialista en las intervenciones estatales que crean dependencia; empleo de recursos sin seguimiento y sin evaluación; falta de oportunidades económicas para los pobres; escasa participación que lleve al empoderamiento de los pobres, y ausencia de construcción de capacidades para los pobres que permita que mediante su propio esfuerzo puedan superar su situación de pobreza.

a) Nivel de planificación estratégica

Es importante mencionar la ausencia de políticas sectoriales estratégicas y de un plan de desarrollo nacional. No hay normatividad ni marco institucional que sustente la implementación de un plan de desarrollo nacional de mediano plazo. La inexistencia de una estrategia de desarrollo integral y coherente genera que predominen criterios pragmáticos cortoplacistas. “Este problema se refuerza toda vez que la política macroeconómica no sólo se ha convertido en el principal, sino en el único determinante del conjunto de políticas en todos los sectores de la actividad gubernamental. Por esta razón, consideraciones relacionadas al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos --austeridad fiscal, políticas de endeudamiento público, reducción del número de funcionarios gubernamentales, asignación de recursos para el pago de la deuda externa, entre otros-- han sido los condicionantes del diseño y la ejecución de políticas sectoriales”. La falta de objetivos, programas y metas de cobertura nacional ha redundado en esfuerzos sectoriales no integrados a un marco de estrategia global.

Con las reformas de primera generación se eliminó el Instituto Nacional de Planificación, sus funciones fueron derivadas al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Sin embargo, dichas funciones no se desarrollaron y no se institucionalizó un planeamiento estratégico, conduciendo a la inexistencia de políticas y mecanismos que definan objetivos y prioridades del gasto público, en general, y de los proyectos de inversión con recursos del Tesoro, en particular. Esto condujo a focalizar en presupuestos anuales.

Sin embargo, la mayoría de las partidas presupuestarias están intertemporalmente conectadas. “En general, los proyectos se elaboran de acuerdo con un criterio centralizado y una voluntad presidencial que puede reflejar intereses locales, pero en la mayoría de los casos, se hacen sin un sustento técnico de conformidad global. La lucha contra la pobreza extrema es una voluntad política, pero aún no se conoce ningún documento que diga claramente cuáles son las prioridades para definir políticas y el destino de los fondos.”

i. Planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM)

La planificación estratégica es una herramienta para orientar los recursos públicos hacia el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado. La programación estratégica multianual involucra la determinación de objetivos, la asociación de recursos y la definición de cursos de acción, en un horizonte dinámico que va más allá de la programación anual asociada al presupuesto público que permita cumplir dichos objetivos, evaluar su progreso, como también el cumplimiento de metas preestablecidas.

El año 2000, la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros del MEF implementó los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM). En su diseño la implementación de los Pesem se concibió como mecanismo para iniciar un diálogo y concertación al interior de la administración pública con miras a lograr acuerdos básicos sobre la visión, misión, objetivos generales y prioridades tanto nacionales como sectoriales. En el trasfondo, estaba la idea de que la sociedad peruana "*requiere acuerdos mínimos para*

*asegurar la coherencia social y el desarrollo integral. Una actitud adecuada de toda la sociedad expresada en decisiones y acciones correctas debe generar, en el mediano plazo, las condiciones para el pleno desarrollo humano...y compartir ideas que lleven a la mutua cooperación cualquiera sea la composición de poderes en la sociedad y el Estado”.*⁶

Esto surge ante la necesidad de un desarrollo más esencial e integral que sustente en la cohesión social, el cambio de mentalidad hacia estilos de vida más saludables y productivos, como también en la adecuación del Estado y una base material mínima para la realización de todos los habitantes. Para ello, se requiere de líneas orientadoras tales como generar empleo adecuado, desarrollar una gestión pública eficiente, promover igualdad de oportunidades para todos los habitantes, asignar adecuadamente los demás recursos disponibles, etc. *"Un trabajo inmediato es entender cómo puede darse un equilibrio entre la población, sus necesidades básicas, los recursos potenciales y la organización como sociedad y Estado".*

Sin embargo, no han logrado consolidarse como ejercicio de una planificación adecuada (en tanto responden al presupuesto) ni de una programación seria, y los sectores e instituciones los ven como un requisito formal del MEF más que como un verdadero marco de programación multianual orientador estratégico de las acciones públicas.

Estos planes tienen como componentes: (i) un diagnóstico tipo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), (ii) un “análisis estratégico” con la formulación de la visión, misión, lineamientos de política, objetivos estratégicos y metas, e (iii) indicadores para la medición del desempeño.

Si bien estas funciones parciales de planeamiento ejercidas por el MEF representan un avance y tienen efectos positivos sobre la actividad del Estado, son claramente insuficientes para encarar los retos del desarrollo económico y social, sobre todo si se tiene en cuenta la cambiante y dominante presencia de la globalización, por un lado, y la inaceptable realidad de la pobreza en nuestro país, por otro.

Dentro del marco de la elaboración e implementación del Plan nacional para la Superación de la Pobreza, se espera poder articular los Pesem de manera que los sectores adopten el enfoque de superación de la pobreza y alineen sus planes, programas y presupuestos a este fin.

ii. El Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional es una instancia de diálogo que viabiliza el proceso de consolidación de la democracia, afirmación de la identidad nacional y promoción de una visión compartida del país. Se expresa a través de políticas de Estado concertadas que pretenden brindar la estabilidad que el país requiere para alcanzar un desarrollo sostenido. En este sentido, es un compromiso de las fuerzas políticas con representación en el Congreso, organizaciones de la sociedad civil y sector privado con representación nacional y del Gobierno para establecer Políticas de Estado sobre temas que permitan construir una democracia basada en el diálogo y la justicia.

Ha establecido políticas de Estado al nivel de objetivos, indicadores y metas hasta el año 2021.⁷ De las veintinueve Políticas de Estado concordadas siete corresponden al objetivo de equidad y justicia social. Ellas están referidas a la reducción de la pobreza; la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminaciones; el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, promoción y defensa de la cultura y deporte; acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social; acceso a empleo pleno digno y productivo; promoción de la seguridad alimentaria y nutrición; y fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud⁸.

⁶ Boletín Fiscal del MEF, julio 2001.

⁷ En julio del 2002 se suscribió el documento del Acuerdo Nacional donde se explicitan las 29 políticas de Estado que lo constituyen y que responden a los 4 grandes objetivos de Estado: (a) democracia y Estado de derecho, (b) equidad y justicia social, (c) competitividad del país, y (d) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Véase www.acuerdonacional.gob.pe

⁸ Ver www.acuerdonacional.gob.pe

Sin embargo, no expresan un modelo económico ni de finanzas públicas y, más aún, no aborda el tema de las finanzas públicas ni explicita cómo se financiarán las metas establecidas ni cómo se articularán los esfuerzos de los sectores público, privado y de la sociedad civil en la consecución de los mismos. Más aún, se han incumplido varias metas desde su inicio por el propio Gobierno quien lidera el proceso del Acuerdo Nacional.

Es interesante destacar, que recientemente el sector privado propuso debatir un compromiso para garantizar la inversión y el empleo y sobre la base de esta iniciativa se ha decidido avanzar hacia lo que han denominado un Compromiso Político, Económico y Social de Corto Plazo para los siguientes 3 años. Esto se sustenta tanto en las últimas exposiciones de las autoridades de Gobierno donde indicaron la necesidad de continuar con la política de concertación de temas vitales, haciendo énfasis en la reforma tributaria, el empleo, las políticas sociales y sectoriales, etc. Cabe mencionar que se trataría de un compromiso que vincularía políticamente a sus signatarios, pero que no se trataría de un compromiso entre el Gobierno y la oposición.

Es importante mencionar que el Acuerdo nacional es lo más próximo a una visión y planeamiento de largo plazo en el Perú, pero no cuenta con la debida institucionalización, no especifica roles ni responsabilidades, ni cuenta con un sistema que garantice su cumplimiento.

iii. El nuevo Centro Nacional de Planeamiento Estratégico⁹

Cabe mencionar que desde mediados del 2003 se ha venido impulsando la creación de un nuevo Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

En 1992 se desactivo el Instituto Nacional de Planificación (INP), pasando algunas de sus funciones al Ministerio de Economía y Finanzas, salvo las relacionadas con la Cooperación Técnica Internacional, que se encuentran actualmente en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la práctica, esta decisión política le negó al Estado y la sociedad peruana la posibilidad de orientar y definir su desarrollo en el largo y mediano plazo, estableciendo políticas, lineamientos y prioridades que utilizando nuestras ventajas y potencialidades, aprovechemos las oportunidades que se presentan a nivel interno y externo, comprometiendo al sector privado en el desarrollo económico y social, y optimizando el uso de nuestros escasos recursos de inversión pública.

El organismo que liderará el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico será el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). La responsabilidad central del CEPLAN es la de mantener el sistema en funcionamiento, garantizando el flujo de información, promoviendo la amplia participación del sector privado y la sociedad civil, la transmisión de las decisiones en sus respectivos niveles, brindando soporte a los organismos e instituciones participantes, sirviendo de interlocutor con las diversas instancias de decisión del Estado, entre otros.

El objetivo del planeamiento estratégico es mejorar el proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo y contribuir con el sector privado en sus decisiones de inversión. Los objetivos específicos del sistema de planeamiento estratégico son:

(i) mejorar la capacidad de articular visiones de futuro y elaborar en forma sistemática escenarios para el país, (ii) apreciar el contexto interno y externo actual, su evolución, e identificar opciones estratégicas, (iii) elaborar y coordinar los criterios para hacer operativas y poner en práctica las políticas de Estado (Acuerdo Nacional), (iv) vincular el planeamiento estratégico con el presupuesto (gasto corriente e inversión), la reforma del Estado, las prioridades legislativas, la gestión de recursos humanos y la formulación de políticas regionales e intersectoriales.

Las funciones generales del Centro consistirán en:

⁹ Elaborado sobre la base del proyecto de Ley de creación del sistema nacional de planeamiento estratégico y del Centro nacional de Planeamiento Estratégico, abril 2004.

- Articular la visión de futuro del país y desarrollar estudios estratégicos, identificar tendencias internacionales, contingencias y oportunidades y plantear opciones estratégicas para el desarrollo del país;
- Promover y desarrollar análisis de consistencia en materia económica, social, institucional, política y ambiental, y estudios que mejoren el diagnóstico, conocimiento y comprensión de los problemas nacionales, convocando las capacidades de investigación y propuestas de los centros académicos y de investigación nacionales; y,
- Proponer al Consejo de Ministros el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional conteniendo los objetivos, lineamientos, prioridades y medidas de orden estratégico de la política de desarrollo del país.
- Promover la generación de sinergias entre la actividad privada y pública. Coordinar y apoyar las iniciativas del sector privado y las de la sociedad civil en función de las opciones estratégicas;
- Orientar, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, la formulación del presupuesto de gasto y la programación de inversiones de acuerdo a los prioridades, objetivos, políticas, programas y proyectos estratégicos del sector público aprobados por el Consejo de Ministros;
- Conducir el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la gestión pública basada en resultados e informar al Presidente de la República y al Consejo de Ministros sobre su avance y cumplimiento;

b) Nivel de política

Durante la década de los noventa, el Estado careció de una estrategia social clara. Los programas sociales, muchas veces creados y multiplicados sobre la base de criterios políticos y por lo general subordinados a la política económica, no se inscribieron dentro de una propuesta de política social coherente y articulada. El Estado debe planificar una política social que tenga como objetivos centrales el desarrollo humano, la ampliación de capacidades y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Para enfrentar el problema de la pobreza, el gobierno estableció en 1993 los “Lineamientos Básicos de la Política Social”, planteó la “Estrategia de Alivio a la Pobreza” para el período 1993-1995 y aprobó la “Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema” para los años 1996-2000. Ninguna de las dos fue ejecutada de acuerdo a los principios y acciones planteadas. Adicionalmente en 1998 se formuló una versión preliminar de una Estrategia de Desarrollo Social y en 1999 un Plan de Contingencia sobre Protección Social.

En su lugar, se implementó una política social que se desarrolló a partir de un conjunto de programas, ejecutados por instituciones y Ministerios, como el de la Presidencia y el de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano que, como se ha dicho anteriormente, se caracterizaron por su falta de integralidad, coordinación y deficiente focalización, así como por la nula relación con los gobiernos locales y la sociedad¹⁰.

Estas instituciones y programas basaron su accionar en un gasto social creciente, en la medida que las acciones que desarrollaban requerían el incremento paulatino de recursos para el logro de los fines políticos del régimen.

Actualmente, se está impulsando un nuevo enfoque que demanda el interés real por la persona humana, especialmente por el más desprotegido, manifestada en políticas explícitas de desarrollo social, acondicionamiento del territorio, desarrollo rural, alivio de la pobreza, superación de la desnutrición crónica

¹⁰ El Informe sobre Desarrollo Humano “Aprovechando las Potencialidades” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – Perú, de julio 2002, coincide con esta apreciación al señalar que los programas asistenciales realizados en la década de los años noventa se ejecutaron de manera centralizada y vertical, y que además la participación de las personas fue pasiva y receptiva de ayuda que el Gobierno pudiese brindar. Fue posible detectar en esa década, por tanto, un estilo paternalista y asistencialista contrario al desarrollo humano.

que sufre la niñez, todas ellas, para enfrentar los problemas más agudos que requieren la intervención coordinada de los sectores sociales con los económico - productivos y los de infraestructura. Es importante enfatizar que la superación de los problemas y, sobre todo, la generación de oportunidades de desarrollo, que involucran a más de un sector, requieren de una visión de conjunto, dadas las múltiples dimensiones que demanda su atención¹¹.

Esta nueva concepción implica replantear la organización y formas de intervención de las entidades públicas, centrando su accionar en la realización de actividades de fortalecimiento de las organizaciones sociales, asistencia técnica, canalización de recursos a los gobiernos locales y población organizada y promoción de sinergias entre instituciones que permitan optimizar el gasto social. A ello se adiciona la importancia del seguimiento de los programas sociales con el objeto de asegurar que lleguen a los más necesitados, verificar sus resultados y evaluar su impacto.

Para ello, el actual gobierno elaboro una Carta de Política Social el 2001 y publico el documento de “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres” a principios del 2003 lo cuales son lineamientos que no se implementaron de manera efectiva. Estos han servido de base para la elaboracion del “Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-200”, como tambien para las estrategias de desarrollo rural y de seguridad alimentaria, documentos que fueron elaborados con un esquema participativo transversal al sector publico y que fueron pre-publicados para recibir comentarios de la sociedad civil.¹²

c) Nivel institucional

A pesar de un mayor gasto social efectuado y una mejora relativa en los indicadores sociales, la existencia de debilidades institucionales no ha permitido mejorar, de manera permanente, el nivel de vida de la población pobre. Se cuentan entre estas debilidades los problemas de coordinación intersectorial y duplicidad de acciones y funciones; ausencia de capacidad de rectoría en sectores sociales; deficiente focalización, problemas de regresividad en la ejecución del gasto y reducida transparencia; fallas en la planificación estatal; problemas en la gestión de los programas sociales; postergación de un proceso real de descentralización y ausencia de una Política Social de consenso, articulada con una Política Económica de Desarrollo.

Una expresion de varios de estos factores se encuentra en el hecho de que no existe una clara definicion institucional de competencias, funciones y roles en materia social. Por un lado, dada su conformacion, naturaleza y funciones la Comision Interministerial de Asuntos Sociales es la instancia natural de la Autoridad Social. Sin embargo, existe una aparente duplicidad de funciones con instancias como la Direccion General de Asuntos Economicos y Sociales del Ministerio de Economia y Finanzas (DGAES-MEF), e instituciones como el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). Cabe mencionar que el 2002 se desactivo el

¹¹ A este respecto, cabe mencionar a manera de ejemplo, el problema de la desnutrición crónica de los niños menores de 5 años. En el período precedente, el Estado gastó un promedio anual de 540 millones de soles (US\$ 155 millones) en programas de alimentación y nutrición para este grupo objetivo, sin lograr un cambio sustantivo en los niveles de desnutrición infantil. La experiencia vivida, así como la opinión de los expertos ponen de manifiesto que el problema no se resuelve únicamente con alimentos, sino que, son relevantes para superar el problema, el desarrollo de acciones preventivas de salud, controles de desarrollo y crecimiento, desparasitación, estimulación temprana, aprestamiento, saneamiento básico (agua y desagüe), y nivel de educación de la madre, entre otros.

¹² Vease Anexo 1.

denominado Ministerio de la Presidencia, otra institución que sumaba a la superposición y duplicidad mencionadas (véase siguiente recuadro).

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Vision

Sector eficiente e integrado, que contribuye al desarrollo socioeconómico sostenido del país que orienta y facilita la descentralización para mejorar la calidad de vida de la población.

Mision

El sector contribuye a mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbano marginal y rural más postergada, consolidando el proceso de descentralización, promoviendo la organización de la sociedad civil, apoyando la concertación y participación de la población organizada, promoviendo la formulación de planes de desarrollo sustentables fortaleciendo la capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales, ampliando la infraestructura económica y social en áreas prioritarias, contribuyendo al incremento del empleo e ingresos de la población promoviendo el uso adecuado de los recursos hídricos en cuencas hidrográficas y mitigando los impactos ocasionados por los desastres naturales.

Objetivos estrategicos

1. Dotar de infraestructura económica y social necesaria para mejorar la calidad de vida de la población y generar oportunidades para su desarrollo.
2. Generar y consolidar el proceso de descentralización a través de la promoción de las regiones en el marco del desarrollo sustentable del país.
3. Desarrollar capacidades para una gestión institucional eficiente y eficaz orientada al logro de los objetivos inherentes a las funciones del Sector y de los gobiernos regionales y locales, así como de la población organizada.
4. Atender las áreas de prioridad nacional declaradas en emergencia, a fin de mitigar los impactos ocasionados por desastres naturales ocurridos recientemente en el sur del país.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de la Presidencia del Consejo de Ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) tiene como misión “la coordinación intersectorial e interinstitucional al interior del Poder Ejecutivo, priorizando sus decisiones en función de la política general de gobierno” para lo cual coordina con los distintos sectores a fin de definir y evaluar los grandes lineamientos de política y objetivos estratégicos nacionales: la función del primer Ministro es coordinar las funciones de todos Ministros de Estado. En particular, la Secretaría de Gestión Multisectorial es “el órgano encargado de la coordinación, articulación y seguimiento de las políticas, programas y acciones cuyo carácter abarca a varios o todos los sectores; bajo su competencia está el apoyo a las comisiones permanentes de coordinación en la PCM, el seguimiento del planeamiento estratégico multianual del Poder Ejecutivo, y la conducción de los procesos de inversión pública sectorial.”

Por un lado, MIMDES es uno de los sectores sociales encargado de la función de protección y asistencia social, dentro de su rol de promoción de la ciudadanía, equidad e inclusión social. De hecho, su misión es “garantizar, con la cooperación de los sectores público y privado así como de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional, la atención integral de las personas que viven en situaciones de grave riesgo social, pobreza y pobreza extrema, violencia, discriminación y exclusión social y contribuir a la lucha frontal contra la pobreza; al desarrollo social y la mejora de la calidad de vida de la población; con la inversión en capital social y la promoción de igualdad de oportunidades y equidad para las personas, mujeres y hombres, niñas y niños, adolescentes, adultas mayores y con discapacidad”¹³ lo que evidencia que su atención es la extrema pobreza, los grupos vulnerables y en riesgo, un ámbito acotado de la política social.

¹³ Decreto Supremo N° 008-2002-MIMDES.

Es de señalar que en los últimos años ha estado en reorganización y la idea es cambiar lo que se percibe como un conjunto de programas sociales hacia una institución mas efectiva e integral.

Por su parte, el MEF tiene como misión “diseñar, proponer, ejecutar y evaluar, con eficiencia y transparencia, la política económica y financiera del país a fin de alcanzar el crecimiento como condición básica conducente al desarrollo económico sostenido que implique el logro del bienestar general de la población (asuntos relativos a la política fiscal, financiación, endeudamiento, presupuesto y tesorería)”.¹⁴ Queda clara su injerencia en lo económico y financiero; sin embargo cuando se señalan las funciones del Viceministro de Economía se indica “diseñar, proponer y evaluar la política económica y social”. Esta labor ha radicado básicamente en la DGAES instancia que ha trabajado el tema social tratando de atender los requerimientos ante una autoridad social inexistente.

A este nivel queda claro que la autoridad social es la CIAS de la PCM; sin embargo al nivel de las funciones se evidencia la superposición y duplicidad en los temas de coordinación, diseño y evaluación de las políticas sociales (véase cuadro siguiente). Las funciones se ven como conjuntos cerrados sin ver las áreas de intersección: es necesario delimitar claramente los campos de acción como también identificar y definir las áreas “compartidas” a fin de conseguir un mayor impacto de las acciones a través de alianzas estratégicas entre las instituciones.

MIMDES es un sector a la par que el resto y no puede coordinarlos transversalmente en el sentido que la PCM lo hace; por otra parte, el MEF no puede ser “juez y parte” a la vez. En este ultimo caso, el MEF funge en cierta forma como autoridad social desde un punto de vista mas económico y de cajero, pero ha mantenido visiones sectorializadas limitadas en función de la disponibilidad de recursos. En todo caso, la conformación de equipos sociales y los intentos de articulación han sido un avance importante.

Es importante resaltar la necesidad de una alianza estratégica CIAS-MEF dado que si bien no es función del MEF desempeñarse como autoridad social, tiene el peso e injerencia necesaria para coordinar en razón de que tiene una competencia transversal, el perfil, capacidades y poder (aglutina de abajo hacia arriba), en tanto la CIAS debe contar con un Secretario Técnico con fuerza política (aglutina de arriba hacia abajo).

¹⁴ Resolución Ministerial N° 158-2001-MEF-15 del 18 de mayo de 2001.

SUPERPOSICION Y DUPLICIDAD DE FUNCIONES SOCIALES

	CIAS-PCM	MEF	MIMDES
Función	COORDINACION , FORMULACION , seguimiento y EVALUACION del cumplimiento de los lineamientos de política social; asimismo, de establecer prioridades y coordinación de su implementación y ejecución; como también, la coordinación de la reestructuración sectorial.	DISEÑAR , proponer y EVALUAR la política económica y social	FORMULAR , aprobar, dirigir, COORDINAR , ejecutar, supervisar y EVALUAR las políticas en las áreas de Mujer y Desarrollo Social; Coordinar con las entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales en las materias de su competencia
Naturaleza	Instancia Interministerial conformada por Ministros de Estado	Ministerio	Ministerio sectorial
Instancia Técnica	Secretaría Técnica de la CIAS	Dirección de Asuntos Económicos y Sociales	Viceministerio de Desarrollo Social
"Responsable"	Ministros sociales y Primer Ministro	Viceministro de Economía	Ministra

Fuente: Elaborado sobre la base de los Reglamentos de Organización y Funciones correspondientes.

V. La comisión interministerial de asuntos sociales (CIAS) y la secretaria técnica de la CIAS

Dentro del marco de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) , en 1981 se crearon tres comisiones permanentes de coordinación:¹⁵ la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Comisión de Coordinación de Asuntos Regionales, las cuales estarían integradas por los Ministros de los sectores involucrados a fin de coordinar la política a seguir en los asuntos que les correspondan. Las dos primeras fueron ratificadas en una nueva Ley del Poder Ejecutivo de 1990 (D.L. 560 del 28 de marzo de 1990).

Hacia 1993 recién se empieza a poner en “blanco y negro” la política social (ni siquiera se contaba con un registro adecuado sobre el nivel de gasto social y la PCM era más bien una instancia de coordinación burocrática que técnica y la CIAEF-CIAS sesionaban juntos) y se empieza a hablar de lucha contra la pobreza.

El Presidente del Consejo de Ministros propuso coordinar adecuadamente la política social del Gobierno a fin de que sea incorporada en la política general y poder mejorar las condiciones sociales de la población. Dado lo prioritario de su atención se dispuso la constitución de una Secretaría Técnica *ad-hoc* a fin de efectuar la coordinación con los sectores encargados de llevar a cabo la política social.

Con miras hacia una acción coordinada entre los distintos sectores se realizaron reuniones semanales de CIAEF y CIAS conjuntamente donde se discutieron diagnósticos de la situación social del país entre todos los Ministros bajo la dirección del Presidente del Consejo de Ministros; se examinaron variables de población, empleo, inversión, crecimiento y producto; se diferenciaron entre acciones urgentes e importantes y se establecieron lineamientos explícitos de política social.¹⁶

En 1994, al aprobarse el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM (DS 041-94-PCM del 3 de junio de 1994), se establece como finalidad de Comisiones CIAEF y CIAS el coordinar, analizar, evaluar y recomendar al Poder Ejecutivo las medidas de política los asuntos de su ámbito. En particular, se señalaba como funciones de la CIAS:

- Estudiar y opinar los proyectos de leyes, decretos legislativos y decretos supremos referidos a aspectos sociales que deben ser sometidos a Consejo de Ministros
- Efectuar el análisis de la situación económico – social del país y proponer al Consejo de Ministros las medidas ordinarias y extraordinarias de política social que estime pertinentes
- Coordinar con los sectores involucrados la expedición de normas legales y administrativas orientadas a la atención de situaciones de coyuntura o de emergencia
- Promover y coordinar la política de participación social y de concertación en la gestión de Gobierno

Adicionalmente se creó una Unidad de Coordinación Intersectorial en la PCM a través de la cual se formalizaron reuniones de coordinación técnica entre la PCM, el Ministerio de Economía y Finanzas y los Ministerios sociales, lo que facilitó “*el intercambio de información para tomar decisiones nacionales y sectoriales así como para coordinar y priorizar acciones.*”¹⁷

Con todo, la CIAS no llegó a institucionalizarse como instancia formal:

- La norma de su creación no precisaba qué sectores lo integraban
- Las propuestas de reglamento interno no llegaron a aprobarse

¹⁵ Ley del Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo No.217 del 15 de junio de 1981, Sub-Título II.

¹⁶ Abugattas (1995), pp. 115.

¹⁷ Abugattas (1995), pp. 123.

- Su funcionamiento se ha sustentado en comunicaciones internas
- Se reunió contadas veces desde su creación y lo que ha venido operando son reuniones conjuntas CIAEF-CIAS
- La dinámica de su funcionamiento ha dependido del Secretario Técnico de turno y del apoyo político con el que cuenta

Es importante mencionar, que en 1989 se elaboró un proyecto de reglamentos de la CIAS, pero no fue aprobado. En 1994, un reglamento reformulado tampoco llegó a aprobarse. Un nuevo intento frustrado de reglamentar CIAEF-CIAS conjuntamente (dado que en la práctica se reunían en la misma sesión) se dio en 1995.

A inicios de la presente década la Secretaria Técnica elaboro una propuesta para mejorar el desempeño institucional y técnico en materia de coordinación y dialogo (ver recuadro).

Hacia mediados del 2001, entre los principales problemas en el área social relacionados con una reforma del Estado se evidenciaba: (i) el agotamiento del esquema organizacional, lo que determinaba la no vigencia de mas del 50% de organismos públicos descentralizados, programas y direcciones ministeriales; (ii) la dificultad para atender las prioridades sociales en el corto plazo, con el organigrama, funciones y relaciones existentes entre entidades del Estado, lo que redundaba en una perdida de eficacia; y (iii) la superposición de funciones entre programas especiales, organismos públicos descentralizados y órganos de línea, débil función normativa y regulatoria por la integración vertical de funciones en cada entidad e ineficiente utilización de los recursos públicos.¹⁸

PROPUESTA DE CAMBIOS INSTITUCIONALES Y TECNICOS PARA MEJORAR LA COORDINACION Y EL DIALOGO

Hacia el año 2000, la Secretaria Tecnica de la CIAS elaboro una propuesta de cambios institucionales y tecnicos para mejorar la coordinacion y dialogo entre las entidades publicas que trabajan en la lucha contra la pobreza, factores que se consideran indispensables para favorecer una mayor eficiencia y participacion en la gestion de la politica social.

En el ambito institucional se planteo un marco de gestion de la politica social que facilitara la coordinacion entre las entidades publicas que trabajaban en la lucha contra la pobreza, favoreciera la insercion de las acciones sociales en los planes de mediano plazo para el logro de objetivos funcionales asi como la articulacion entre la evaluacion y la planificacion de las mismas, e involucrara al sector privado y a la sociedad civil en sus diferentes procesos. Con ello se pretendia establecer las condiciones para una mayor eficiencia en el uso de los recursos del gasto social y una mayor co-responsabilidad en las acciones sociales del gobierno, la sociedad civil y los ciudadanos pobres.

Entre los principales elementos se encontraban la creacion y fortalecimiento de instancias funcionales de: (i) gestion y marco institucional para la planificacion, monitoreo y evaluacion, (ii) de dialogo y concertacion con los beneficiarios, la sociedad civil y el sector privado, como tambien mecanismos de captacion de las opiniones y ventanilla de atencion.

En el ambito tecnico se planteo el desarrollo de instrumentos y capacidades de gestion a traves de:

- formulacion de lineamientos generales para el diseño y focalizacion: focalizacion geografica e individual, asignacion de recursos sociales y conceptos transversales y herramientas para el mejor diseño de los programas y proyectos sociales
- creacion de un sistema de informacion social que apoye la planificacion, focalizacion, monitoreo y evaluacion, y favorezca el dialogo y concertacion: estadísticas sociales, creacion de un centro de documentacion, implementacion de un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluacion, guia de programas y proyectos sociales, infraestructura
- capacitacion y desarrollo de recursos humanos para la gestion social

¹⁸ Comision de transferencia, Area Social - Estrategia de Lucha contra la Pobreza, junio 2001

En este contexto, la coordinación de las políticas sociales se evidencio como elemento central y, mas aun, con un CIAS que no funcionaba de manera efectiva, dependiente de un Primer Ministro con una recargada agenda¹⁹ y con ausencia de funciones específicas. De hecho, entre 1999 y el 2000 no se realizo ninguna reunión específica del CIAS desde que los asuntos sociales eran tratados en la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros.

Entre las opciones planteadas para la CIAS al inicio del nuevo gobierno (mediados del 2001) se encontraban reforzar:

- Su peso político dándole el rol de aprobar los presupuestos y proyectos sectoriales
- Su peso económico constituyendo la CIAS en el directorio de los fondos sociales
- Su importancia institucional haciendo que coordine temas como la política nacional para la juventud, dirija las instancias de coordinación intersectoriales temáticas y la cooperación internacional, y realice funciones de monitoreo y evaluación.
- Su rol concertador como instancia encargada del dialogo con la sociedad civil en temas de lucha contra la pobreza

En el trasfondo se requería de que para que la CIAS tenga un peso específico, la Presidencia del Consejo de Ministros opere efectivamente como una instancia de coordinación de gobierno y de formulación de políticas.

En este marco, se empezó a fortalecer a la Secretaria Técnica de la CIAS como instancia tecnica de apoyo y se propuso se encargue de:

- Proponer al Secretario Técnico la agenda CIAS: identificación de temas macropolíticos claves para identificar una agenda de reformas y alternativas de política
- Proponer reglamentación del CIAS con miras a la institucionalización de procedimientos y mecanismos de coordinación
- Proponer esquemas de políticas y pautas para la formulación de políticas
- Proponer distribución de competencias de políticas sociales entre niveles de gobierno
- Establecer mecanismos para lograr un sistema de seguimiento y evaluación de las intervenciones publicas en el área social
- Centralizar las negociaciones de la Matriz Social con el Banco Mundial

La Secretaria Técnica de la CIAS empezó a tener un rol mas activo en el marco de la Secretaria de Gestión Multisectorial de la PCM, pero desde que no cuenta con presupuesto propio, la contratación del equipo técnico se realizaba a través del Ministerio de Economía y Finanzas en el marco de proyectos de cooperación internacional que comprometían el tiempo y trabajo del equipo técnico hacia el cumplimiento de condicionalidades requeridas para obtener prestamos programáticos de reforma social.²⁰ Esta modalidad de contratación funciono básicamente desde 1999 hasta el 2003 y marco la dinámica y orientación del trabajo de la Secretaria Técnica.

¹⁹ Hasta esa fecha, lo usual era que un Ministro de Estado asumiera como Primer Ministro, en adición a su propia cartera.

²⁰ Los prestamos programáticos de reforma social son créditos de libre disponibilidad concertados por el país con Banco Mundial y el BID, que están asociados al cumplimiento de una Matriz de Políticas que contiene compromisos de reformas y acciones sociales mutuamente acordados. Son recursos que se utilizan para atender la balanza de pagos y con ello se evitan recortes presupuestales en los programas sociales.

Hacia fines del 2003 se trató de impulsar el funcionamiento efectivo de la CIAS y se propuso la elaboración de una agenda CIAS a fin de discutirla entre los Ministros de todos los sectores y no solamente los sociales. Sin embargo, se optó por realizar reuniones CIAS independientemente del CIAEF, esta práctica se mantuvo solamente por un par de meses en razón de que ahora en la práctica no se están realizando reuniones de pre Consejo de Ministros (CIAEF-CIAS) sino directamente Consejo de Ministros.

A principios del 2004 se establecieron, mediante Decreto Supremo,²¹ los objetivos estratégicos o ejes de la política social, como también las instancias a través de las cuales se institucionaliza su operacionalización: la CIAS propiamente dicha con la Secretaría Técnica de la CIAS como instancia de apoyo técnico y un Comité Técnico Social como instancia operativa.

- La CIAS es la instancia interministerial de coordinación de las políticas sociales, con funciones de coordinación, formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los lineamientos de política social; asimismo, de establecer prioridades y coordinación de su implementación y ejecución; como también, la coordinación de la reestructuración sectorial.
- La Secretaría Técnica de la CIAS es la instancia técnica que apoya y asesora el diseño e implementación sectorial del sistema de seguimiento y evaluación de la política social; facilita la articulación y coordinación de los programas y proyectos en los tres niveles de gobierno; y promueve el desarrollo de una gerencia social transparente y basada en resultados.
- El Comité Técnico Social es la instancia operativa de la CIAS y responsable de la coordinación de la política social, facilitar la articulación y consistencia de los Planes Estratégicos, Operativos y sus respectivos recursos, así como orientar a las entidades del sector público en la reasignación de la inversión y el gasto a las prioridades de la Agenda Social.

Cabe mencionar, que el espacio natural de articulación y coordinación es la CIAS pero es una instancia que no puede dirigir ni hacer políticas porque aun sigue “descolgada” dentro de la misma Presidencia del Consejo de Ministros: no tiene una vida institucional propia que permita saber que el tema social es importante. La existencia de un Comité Técnico Social (CTS) no asegura per se la integración de los social, es necesario proyectar el CTS al interior de cada sector como mecanismo para institucionalizar la política social.

²¹ Decreto Supremo No. 009-2004-PCM del 6 de febrero 2004.

VI. Muchas iniciativas, pocos resultados

a) Principales problemas que afectan el desempeño de las políticas y programas sociales²²

Los principales problemas referidos al desempeño de las políticas y programas sociales corresponden a los ámbitos de diseño, implementación y gestión y sus resultados, y constituyen condiciones institucionales que impiden a las políticas sociales alcanzar resultados adecuados.

Ahora bien, considerando los efectos que los problemas de diseño e implementación tienen sobre los resultados, como también el grado de influencia sobre la eficiencia, eficacia, cobertura, calidad y sostenibilidad de las prestaciones sociales, se concluye que los problemas más importantes en el desempeño de los sectores sociales son las deficiencias en el diseño de las políticas y programas, la inadecuada asignación de recursos financieros, la ausencia de políticas de participación social, el débil ejercicio de los derechos ciudadanos y del control social, la gestión centralizada y los recursos humanos escasamente calificados.

ÁMBITO DE DESEMPEÑO	PRINCIPALES PROBLEMAS	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS
A. Resultados	Limitada eficacia e impacto	Problemas de información Bajo impacto efectivo
	Limitaciones de cobertura	Baja cobertura en relación a la dimensión de los problemas a atender
	Baja calidad de los servicios	Metodologías de intervención inadecuadas No se consideran criterios de graduación Problemas de pertinencia de la oferta
	Limitada sostenibilidad de los servicios	Problemas en la provisión de los servicios y en el mantenimiento de la infraestructura Instancias locales sin suficiente capacidad y/o recursos Baja apropiación local
B. Diseño	Predominio de enfoques sectoriales o institucionales	Baja articulación intrasectorial Dificultad en articular servicios inter y multisectoriales Inexistencia de mecanismos efectivos de coordinación Confusión de roles normativos, reguladores y operativos
	Deficiencias en el diseño de las políticas y programas	Problemas de información (oferta y demanda) Diseño de soluciones preconcebidas - escasa sensibilidad a la demanda Mayor atención a infraestructura que calidad Bajo/nulo seguimiento y evaluación Ausencia de visión estratégica
C. Implementación y gestión	Debilidad de roles normativos y reguladores	Inadecuada distribución de roles Rol de implementación es el más extendido Predominio de prestación directa por sobre rol rector No jerarquización de roles
	Inadecuada asignación de recursos financieros	Rigidez e inercia presupuestaria Ausencia de plan de desarrollo y de políticas nacionales Ausencia de evaluación por resultados

²² Elaborado sobre la base de Cortazar (2001).

AMBITO DE DESEMPEÑO	PRINCIPALES PROBLEMAS	ALGUNAS CARACTERISTICAS
	Desorden institucional y duplicacion de funciones	Instancias orientadas a mismos problemas o grupos poblaciones Altos costos de transaccion de la coordinacion interinstitucional Heterogeneidad de estrategias, metodologias y directivas "Desinstitucionalizacion" de sectores tradicionales a traves de programas y proyectos especiales que buscan flexibilidad administrativa y eficiencia
	Gestion burocratizada e ineficiente	Respuestas estandarizadas a problemas cambiantes y complejos Rigidos sistemas de control y no necesariamente efectivos Ejecucion no se cine a lo programado Mala ejecucion de procesos de adquisicion y contratacion
	Gestion centralista	Instancias locales con injerencia limitada en la toma de decisiones e implementacion Poca claridad entre funciones y competencias entre niveles de gobierno
	Problemas de focalizacion y selectividad	Altos grados de filtracion y subcobertura Confusion entre selectividad y focalizacion Escasa atencion a lo rural No clara relacion entre focalizacion y enfoque de derechos
	Recursos humanos escasamente calificados	"funcionarios estables mal remunerados" + "consultores inestables bien remunerados" No evaluacion efectiva del desempeño No incentivos al desarrollo Problemas en el servicio civil
	Ausencia de politicas de participacion social	Ausencia de marcos de politica e institucionales para la participacion Baja terciarizacion de los servicios Baja capacidad para adoptar iniciativas de la sociedad civil
	Debil ejercicio de los derechos ciudadanos y del control social	Pocos mecanismos institucionalizados Falta de informacion Debil cultura de participacion y control Escasa promocion del derecho del usuario

Fuente: Elaborado sobre la base de Cortazar (2001).

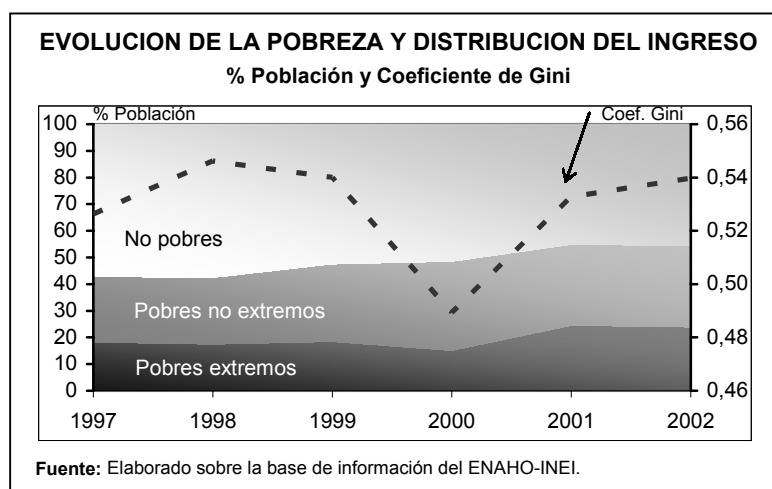
Si bien la comparación del nivel de bienestar de las familias entre 1990 y el 2000 es favorable, los niveles del 2000 muestran un estancamiento y deterioro en algunas variables respecto a 1995. Comparando los resultados de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (Enniv) de 1994 con la del 2000, se observa que la proporción de población pobre creció de 53.4% en 1994 a 54.1% en el 2000, mientras que la pobreza extrema bajó de 19.0% a 14.8%, respectivamente. El gasto per cápita del poblador pobre cayó de 1.34 dólares en 1994 a 1.25 en el 2000, y el del pobre extremo de 0.79 a 0.72; el índice Gini, que refleja la desigualdad en la distribución del gasto, varió de 0.39 a 0.40; en tanto que el déficit de ingreso –porcentaje que falta para alcanzar el valor de la canasta mínima– se redujo de 19.2% a 18.6%

b) Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso

En los últimos 30 años, el hecho principal, es que porcentualmente se ha duplicado el número de pobres en el Perú. La novedad no ha sido la persistencia de la pobreza en el mundo alto-andino sino también el aumento del número de pobres en las ciudades, especialmente entre los asalariados. Durante la prolongada crisis del país, la economía de Lima se ha deteriorado relativamente más que la de las regiones, homogeneizándose la pobreza en el país "hacia abajo". De ese modo, en vez de irradiar riqueza desde su parte más moderna, la pobreza ha penetrado el núcleo más productivo de la economía.

A lo largo de la década de los noventa, se aprecia en los niveles de pobreza una disminución de 57,4% a 50,7% durante el periodo 1994-1997, para luego incrementarse a 54,1% en el año 2000; cambios que están vinculados al crecimiento económico en esos años. En términos absolutos, se estima en 14.7 millones (54,3%) el número de personas que se encuentran afectadas por la pobreza en el año 2002.²³ Los resultados de la ENAHO 2002 muestran que la incidencia de la pobreza permanece básicamente invariable, experimentando una disminución de 54,8% a 54,3% en el periodo 2001 – 2002.

El 54,3% de peruanos –en proporción coincidente con quienes se encuentran en el subempleo y desempleo- vive con menos de una canasta mínima de consumo²⁴, la mitad en áreas rurales (7,4 millones de personas) y la otra mitad (7,3 millones) en el área urbana, incluyendo Lima Metropolitana. La pobreza extrema rural afecta a 4,8 millones de personas; cuyo ingreso, es menor a una canasta básica de alimentos y no alcanza a cubrir necesidades básicas de alimentación. El 77,1% de la población rural es pobre y el 50,3% de ella se encuentra en pobreza extrema. En el área urbana, incluyendo Lima Metropolitana 1,71 millones son pobres extremos.



Con esto, el déficit de consumo básico que afecta al total de pobres (brecha entre la canasta mínima de consumo y el gasto) se estima en aproximadamente US\$3,260 millones para el año 2003, mientras que el déficit de consumo alimentario que afecta a los pobres extremos (brecha entre la canasta básica de alimentos y el gasto) se estima en US\$716 millones.

Pobreza Urbana: En el área urbana, la misma información de 2002 sobre los niveles de pobreza indica que, incluyendo Lima Metropolitana, el número de personas en situación de pobreza asciende a 7 millones 411 mil, de los cuales 1'716,000 son pobres extremos. En esta área del país, la evolución de la pobreza se relaciona directamente con las escasas posibilidades de la economía de generar empleo adecuado, lo que ha derivado en un mercado de trabajo caracterizado por una alta proporción de trabajo independiente y familiar en unidades de escasa productividad y una pequeña proporción de población ocupada en el sector formal. El factor principal tras el aumento de la pobreza en el ámbito urbano ha sido la reducción de las remuneraciones reales y un deterioro sustancial en la distribución funcional del ingreso en contra de los asalariados, reduciéndose su poder adquisitivo y su capacidad de reivindicación laboral, que los ha mantenido en situación de pobreza

²³ La pobreza comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumo per cápita inferiores al costo de una canasta total de bienes y servicios mínimos esenciales, mientras que la pobreza extrema, comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una canasta mínima de alimentos.

²⁴ Encuesta Nacional de Hogares 2002-IV – INEI.

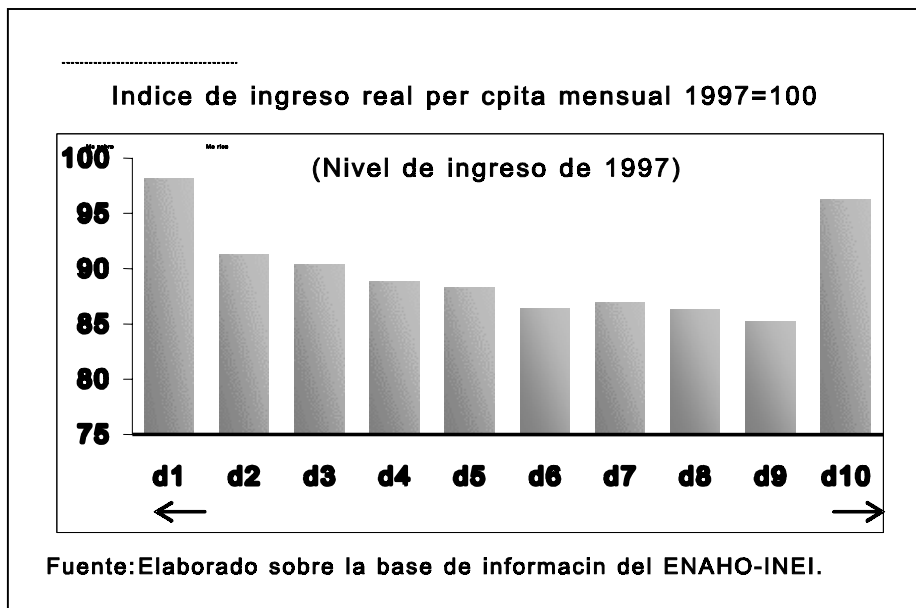
incluso en momentos de reactivación de la economía.

Pobreza Rural: En las áreas rurales del país, en las que la pobreza tiene un carácter más estructural, la información disponible a 2002 indica que en ese año, siete millones 275 mil personas se encuentran en pobreza, de las cuales 4 millones 748 mil están en pobreza extrema. En términos relativos, el 77.1% de la población rural es pobre y el 50.3% se encuentra en pobreza extrema. Los pobres extremos rurales se dedican fundamentalmente a la agricultura, desempeñándose principalmente como trabajadores familiares no remunerados que complementan sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo. Se caracterizan, además, por la escasez de activos productivos y aislamiento geográfico. Un hogar en situación de pobreza posee en promedio sólo media hectárea o se dedica a actividades pastoriles, a lo que se suma las carencias de servicios básicos (vías, aulas, postas de salud, agua, desagüe y energía eléctrica, telecomunicación) que constituyen limitaciones de base para el desarrollo integral de sus capacidades.

Enfrentan un entorno de baja calidad ambiental, al que contribuyen al ser obligados a explotar áreas marginales particularmente vulnerables a la degradación. Los inadecuados servicios de saneamiento y agua potable, la contaminación del agua y muchos tipos de degradación de suelos y deforestación tienen como causa fundamental la pobreza. De otro lado, la carencia de infraestructura vial, de telecomunicaciones y de apoyo a la producción, principalmente agropecuaria, impide o restringe su acceso a los mercados, limitando las posibilidades de mejora de ingresos y elevación de la calidad de vida en el campo.

Con todo, enfrentan una situación de exclusión que los mantiene marginados tanto de la acción del Estado como de los circuitos del mercado. En el caso de la población campesina y de las comunidades nativas en particular hay una discriminación cultural que agudiza su marginación.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



VII. Elementos estructurales de las políticas sociales

a) Principales problemas estructurales

- Ausencia de una vision estrategica sobre el desarrollo social de mediano y largo plazo
- No se trata de que no existe una politica social sino de que se debe hablar en plural: hay politicas sociales y son sectoriales con visiones, misiones y objetivos sectorializados y sin lineamientos o criterios que las integren de manera efectiva.
- Existe un divorcio entre la planificacion y el presupuesto y un desbalance entre el presupuesto y la definicion de prioridades que conducen a que el enfoque presupuestario predomine por sobre las prioridades sociales.
- Hay una suerte de ruptura entre lo escrito y lo que se hace en cada sector y, mas aun, hay una gran desarticulacion al interior de los propios sectores porque los planes son considerados mas como formalismos que como instrumentos efectivos de gestion. De esto se deriva la multiplicidad y dispersion de programas y proyectos existentes que conducen a acciones y obras sociales desarticuladas.
- Ha jugado un rol preponderante la necesidad politica de conseguir beneficios de corto plazo (por no decir inmediatos) en desmedro de objetivos de mayor alcance con costos economicos y politicos en el corto plazo
- En las decisiones de politica predomina el enfoque economico de corte macroeconomico con enfasis en variables monetarias y fiscales, el distanciamiento entre lo economico y lo social no se ha superado
- Resistencia a ver lo social como un tema transversal: se percibe como multisectorial pero no responsabilidad como transversal a todos los sectores ya sean sociales, productivos o financieros.
- Dispersion de equipos entre multiples comisiones y grupos de trabajo sobre temas afines no articulados entre si
- Existen instrumentos sectorializados sobre la labor social del gobierno pero no hay sistemas integrados
- La alta rotacion de personal no permite contar con equipos estables
- No hay una modernizacion real del Estado, servicio civil adecuado ni cultura de rendicion de cuentas
- No hay una política social clara y se sigue haciendo lo mismo desde hace una década
- Los documentos quedan en papel y no llegan a implementarse de manera efectiva por la falta de visión estratégica
- Pesan más las personas que la institucionalidad de los procesos: no hay servicio civil, alta rotación de personal, cada jefatura tiene sus propias prioridades

b) Otros factores

- Aprovechar políticamente de los avances en materia de política social
- La creación de un Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (Promudeh) y la existencia de un Ministerio de la Presidencia que pretendieron absorber funciones de otros ministerios sociales y sin una clara división entre ellos.

- Manejo de información y medición no constantes, metodológicamente no válidos ni comparables y que no medían impactos
- Inexistencia de una definición o taxonomía de gasto social
- Sesgo asistencialista-paternalista del gasto social
- MIMDES trata de monopolizar lo social cuando debe ser más bien asistencial a las poblaciones en riesgo
- Gran dispersión de esfuerzos
- Cuando las competencias no están bien definidas, se difunde confusión sobre las responsabilidades

c) Riesgos

- La politización
- Falta real de interés de la conyuntura política en estos temas
- La política social se ve como un problema de individuos y no de colectividades
- El Acuerdo Nacional, el nuevo Centro de Planeamiento (CEPLAN), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y otras instancias suman pero no bastan
- La planificación sectorial no tiene una visión estratégica sino más bien burocrática y programática
- Lo que se hace depende de las personas y no de las políticas o los procesos
- No hay una alineación de políticas
- Los discursos no llegan a implementarse como políticas y los documentos no llegan a constituirse en instrumentos reales de gestión

d) Desafíos

- Se requiere una asignación de recursos que reconcilie lo económico con lo social
- Lo social requiere un marco macroeconómico estable para que se reditúe de él
- Se requiere de un claro liderazgo político y compromiso económico-presupuestario.
- En lo social se requiere de un actor que vea el corto y mediano plazo
- La autoridad social debe estar muy pegada al Primer Ministro, no ser cajero pero sí tener una visión estratégica en términos del cambio de las estructuras en el mediano plazo, la previsión, la inversión social de mediano plazo, como también la inversión pública y reformas estructurales.
- Coordinar la esfera técnica pero estar muy metido con la esfera política
- Se requiere controlar la ejecución presupuestaria y las prioridades nacionales, lo que implica el funcionamiento de estrechos mecanismos de coordinación entre la PCM y el MEF, pero con funciones y roles claramente definidos
- La articulación debe realizarse en todos los niveles: entre Ministros, Viceministros y técnicos
- Interrelación de aspectos económicos, sociales y medioambientales
- Se requiere romper con las grandes inercias en la gestión
- Se requiere una estrategia comunicacional a la población que viabilice la implementación de cambios en los programas sociales y minimice las resistencias de importantes grupos con derechos y beneficios ya adquiridos

- Mas que contar con la mejor política, lo que se requiere es una política estable
- Organizar y articular transversalmente para romper los celos, inercias y *status quo*
- Lo social debe ser transversal a todos los sectores (sociales, financieros y productivos)

e) Fortalezas

- Existe una corriente autocrítica, pero se necesita llegar a los segmentos políticos
- Hay más factores de transparencia
- Las soluciones técnicas se conocen
- Creciente capacitación de recursos humanos en gestión social
- Avances en el ordenamiento institucional
- Hay profesionales de buen nivel

f) Factores a claves a tener en cuenta

Por un lado, en términos de costo-efectividad Cortazar (2001) identifica que partiendo de un escenario donde se cuenta como condiciones necesarias con recursos humanos y financieros adecuados, como también con un repotenciamiento de la CIAS como instancia que debe liderar el proceso de reordenamiento del sector social sería posible implementar acciones altamente y medianamente “costosas”. En este escenario, el respaldo político implica -como mínimo- un claro respaldo de mediano plazo del Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y algunos de los Ministros del área social. Dicho respaldo debe permitir repotenciar el CIAS considerando: (a) una participación activa en el diseño, formulación presupuestal, evaluación y rediseño de las políticas, programas y proyectos sociales a cargo de los Ministerios y otras entidades del sector social; (b) una mayor disposición de recursos financieros; (c) un equipo técnico de alto nivel.” Bajo estas condiciones, una estrategia para mejorar el desempeño de las instituciones dedicadas al desarrollo social puede empezar a dar resultados en el mediano plazo (2 años).

En un contexto similar pero que cuente con menor respaldo político, sería difícil implementar acciones de gran impacto que representan un alto costo

Por otro lado, en términos de los factores que favorecen a la coordinación intersectorial y que pueden contribuir al proceso de integración de políticas, Abugattas (1995) señala como centrales:

- Decisión de buscar el desarrollo integral
- Visión de conjunto: equilibrios generales tales como población-necesidades-recursos y macroeconómico-social-ambiental
- metodología simplificada para la toma de decisiones
- uso de tendencias de largo plazo como método para iniciar análisis y equilibrios generales
- uso de lineamientos de política social como orientación para iniciar acciones
- coordinación basada más en el intercambio de información que en el control de las decisiones o en el empleo de los recursos
- Focalizar en temas principales desde la perspectiva a fin de asignar prioridades y evitar daños
- No clasificar los temas como estrictamente “económicos”, “sociales” o “ambientales” desde que

todos están interrelacionados y se afectan entre sí²⁵

- Definiciones comunes mínimas

25

Abugattas (1995) indica que asuntos "generalmente considerados de carácter "económico", tales como los procesos de estabilización macroeconómica, tienen importantes repercusiones tanto sociales como, inclusive, ambientales. Igualmente, la pobreza no es meramente algo relacionado a la política social sino también un problema económico y con posibles efectos sobre el medioambiente."

Bibliografía

- Abugattás, Javier (1995) “Desarrollo Integral: ¿es posible integrar políticas?”, documento presentado en el Seminario Regional INTESEP sobre políticas integradas en América Latina, septiembre.
- Alarcón, Diana (2000) “Espacios de articulación entre la política económica y la política social”, Notas de clase, “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, INDES-BID, junio, Lima-Perú.
- Araníbar, Ernesto (2003) “Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia”, Serie Políticas Sociales No. 65, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, mayo, Santiago de Chile.
- Cortázar, Juan Carlos (2001) “Estrategia para el mejoramiento del desempeño de las instituciones públicas dedicadas al desarrollo social”, septiembre, Lima-Perú.
- Faria, Vilmar (2003) “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”, Serie Políticas Sociales No. 64, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, marzo, Santiago de Chile.
- Francke, Pedro “Desafíos de las políticas sociales, superación de la pobreza e integración social en América Latina”, FONCODES-CIES (Editores), Lima-Perú.
- Franco, Rolando (2003) “Autoridad social”, mimeo, Santiago de Chile.
- Hardy, Clarisa (2001) “Las políticas sociales en los noventa en América Latina. Lecciones y experiencias de Chile”
- Molina, Carlos (2002) “Modelo de formación de políticas y programas sociales”, Notas de clase, “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, INDES-BID, Lima-Perú.
- Molina, Segio (2003) “Autoridad social en Chile: un aporte al debate”, Serie Políticas Sociales No. 71, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, septiembre, Santiago de Chile.
- Ocampo, José Antonio (2001) “Un pacto para saldar la deuda social”, Instalación de la Cumbre de la Deuda Social y la Integración Latinoamericana”, julio, Caracas-Venezuela.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2003) “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, D.S. 002-2003-PCM, enero, Lima-Perú.
- Piszk, Sandra y Manuel Barahona (2003) “Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa”, Serie Políticas Sociales No. 78, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, diciembre, Santiago de Chile.
- Ramírez, Juan Carlos y Olga Acosta (2004) “Las redes de protección social: modelo incompleto”, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.
- Repetto, Fabian (2003) “Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción”, Serie Políticas Sociales No. 62, Proyecto mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, División de Desarrollo Social, CEPAL, febrero, Santiago de Chile.
- Secretaría Técnica de la CIAS (2000) “Informe de actividades 1999-febrero 2000”, febrero, Lima-Peru.

Anexo 1

Principales lineamientos sociales 2001-2004

La Carta de Política Social (2001)

En cuanto a la Política General de Gobierno, ésta fue anunciada en la Carta de Política Social²⁶, la que establece con claridad que “la lucha contra la pobreza constituye el eje central de la acción del Gobierno y su primera prioridad” y que “el mercado y el Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no al revés. La seguridad o estabilidad jurídica debe corresponder y beneficiar a la mayoría de la población, y no a una minoría”. Ella plantea, como principales lineamientos, el crecimiento económico sostenido y sustentable, a la vez que un desarrollo descentralizado que permitan generar trabajo digno y productivo; dar acceso a todos a salud y educación básicas, nutrición y saneamiento; la reforma y modernización del Estado para hacerlo eficiente, transparente y ponerlo al servicio de la sociedad; y, un nuevo modo de relaciones sociales, económicas y políticas basadas en la ética

Señala que el eje de la política social es la lucha contra la pobreza, precisando tres grandes objetivos de la misma: a) crear trabajo digno y productivo para todos; b) garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura y c) crear un estado al servicio de las personas. Las orientaciones de la Política Social enmarcadas bajo estos tres grandes objetivos son:

- Promoción de oportunidades y capacidades económicas para las personas y familias en situación de pobreza, preservando los derechos laborales en el marco de los convenios suscritos con la Oficina Internacional de Trabajo.
- Desarrollo de capacidades humanas que sustente el desarrollo social sostenido, con el propósito de no perder el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social, como son los de extrema pobreza y pobreza
- Establecimiento de una red de seguridad social que opere ante shocks macrosociales (crisis económica, conflictos bélicos), regionales (desastres naturales), familiares y personales (muerte, invalidez)

Las prioridades se concentran en población de niños menores de 5 años, en las madres gestantes y lactantes, en las mujeres en edad fértil, en los niños en edad escolar y en la población en áreas caracterizadas como de extrema pobreza:

- Atendiendo al ciclo de vida, garantizar una adecuada nutrición en los primeros años de vida; sólo así los niños y niñas podrán ingresar en la escuela en condiciones de realizar aprendizajes efectivos
- Una educación de calidad que prepare para el trabajo y para la vida
- Oportunidades de empleo, capacidades para insertarse en el mercado de trabajo y obtener un ingreso suficiente son la clave para salir del círculo de la pobreza

Sus estrategias tienen como elementos fundamentales la promoción y el respeto de los derechos y deberes de la persona y la responsabilidad de las instituciones; el empoderamiento del ciudadano y de la sociedad civil; la asignación de recursos con criterio de equidad; la descentralización; la concertación entre los diversos actores involucrados; la transparencia en la gestión de los recursos públicos; seguimiento permanente y la evaluación de la eficiencia y eficacia de las decisiones adoptadas.

Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres (2003)

²⁶ Publicada en El Peruano en diciembre del 2001.

El documento de bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres²⁷ se constituyó en el marco orientador para la elaboración de una estrategia para la superación de las desigualdades y mejora del nivel de vida de la población en situación de pobreza, a partir de la generación de oportunidades económicas, fomento del capital social e implementación de redes de seguridad social.

En el marco de la política general del gobierno, esta estrategia, en forma conjunta con las políticas sectoriales a cargo de los sectores sociales, conformaría la política social a implementarse en los años venideros. Esto se tradujo en la creación de una Comisión Ejecutiva multisectorial que elaboró un borrador de la estrategia para la superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres.

Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006 se sustenta en la responsabilidad del Gobierno de dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo Nacional, a las Metas de los Objetivos del Milenio y a la Política General de Gobierno, para sistematizar sus planteamientos promoviendo su institucionalidad desde la función del gobierno, señalando los plazos y tareas adecuadas para su cumplimiento.

Asimismo, se basa en un enfoque intersectorial de intervenciones integradas y de fomento de una inversión social básica más eficiente y eficaz. Un primer paso, es trabajar hacia la alineación y ordenamiento de los esfuerzos en materia de reducción de la pobreza, para posteriormente avanzar hacia la complementariedad y sinergia de las acciones del Estado, la sociedad civil y el sector privado

Ejes y objetivos estratégicos:

- Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos básicos de las personas
- Promoción de oportunidades y capacidades económicas
- Establecimiento de una red de protección social

Las prioridades:

- Protección integral de todos los niños y niñas de cualquier daño que afecte su desarrollo y potencial, con un enfoque de prioridades por ciclo de vida, con especial énfasis en el grupo de madres y niños menores de 24 meses
- Mantenimiento preventivo y generación de infraestructura y desarrollo de iniciativas sociales productivas
- Prioridad: Protección a los grupos más vulnerables, especialmente los niños menores de tres años, mujeres embarazadas y puérperas

²⁷ Publicado con Decreto Supremo No. 002-2003-PCM, del 03 de enero 2003.

Anexo 2

Evolucion en la organizacion y funciones de la CIAS: 1990-2004

FECHA	COMISIONES PERMANENTES DE COORDINACION	SECRETARIO GENERAL	ORGANO DE LINEA	CIAS	SECRETARIA TECNICA DE LA CIAS
1990 (09 may) D.S.038-90-PCM	<p>OBJETO: Instancia previa al Consejo de Ministros</p> <p>FUNCIONES: Coordinar, analizar, recomendar y evaluar medidas de política</p> <p>INTEGRANTES: Ministros, Jefes de organismos centrales y organismos autónomos</p> <p>PRESIDE: Presidente del Consejo de Ministros: dirección y conducción</p> <p>SESIONES: Ordinariamente una vez por semana, y extraordinariamente cuando lo convoque el Presidente del Consejo de Ministros.</p> <p>Pueden sesionar conjuntamente cuando los asuntos a tratar lo requieran</p> <p>REGLAMENTO: Regula el funcionamiento de las CPC</p> <p>Reglamento interno aprobado por resolución del Presidente del Consejo de Ministros</p>	Secretario Técnico, con apoyo de los órganos pertinentes	<p>Dirección Técnica de Coordinación de Asuntos Sociales: Coordinar con los sectores asuntos de programación, seguimiento y evaluación de las medidas de política social concordantes con la política general de gobierno.</p> <p>Conformada por técnicos especialistas en la materia</p> <p>FUNCIONES: Coordinar la elaboración, presentación, seguimiento e informar sobre asuntos sometidos a consideración de CIAS.</p>	<p>INTEGRANTES: Ministros de Relaciones Exteriores, Interior, Defensa, Economía y Finanzas, Educación, Salud, Trabajo y Promoción Social, Justicia, Vivienda y Construcción y de la Presidencia</p> <p>FUNCIONES GENERALES: Coordina, analiza y propone las medidas de política social. Asimismo, evalúa permanentemente su aplicación en concordancia con el programa general de gobierno.</p>	
				<p>FUNCIONES ESPECIFICAS:</p> <p>a) Analizar y evaluar proyectos de ley, decretos legislativos o decretos supremos, sobre aspectos sociales que deben ser sometidos al Consejo de Ministros. b) Analizar y evaluar la situación económico-social del país y proponer al Consejo de Ministros medidas de política social.</p> <p>c) Coordinar la expedición de normas legales y administrativas orientadas a la atención de situaciones de coyuntura o de emergencia.</p> <p>d) Promover y coordinar la</p>	

FECHA	COMISIONES PERMANENTES DE COORDINACION	SECRETARIO GENERAL	ORGANO DE LINEA	CIAS	SECRETARIA TECNICA DE LA CIAS
				política de participación social y de concertación en la gestión de gobierno	
1991 (22 dic) RM.322-91-PCM	<p>FUNCIONES Coordinar, analizar, recomendar y evaluar medidas de política</p> <p>INTEGRANTES Ministros de sectores involucrados</p> <p>PRESIDE Presidente del Consejo de Ministros: dirección y conducción</p> <p>SESIONES Ordinariamente una vez por semana, y extraordinariamente cuando lo convoque el Presidente del Consejo de Ministros. Pueden sesionar conjuntamente cuando los asuntos a tratar lo requieran</p> <p>REGLAMENTO Regula el funcionamiento de las CPC</p>	Secretario Técnico	<p>Dirección Técnica de Coordinación Intersectorial y de Concertación implementar, mantener y evaluar mecanismos de coordinación permanente en el Poder Ejecutivo para armonizar la función ejecutiva del Estado; así como promover, establecer y mantener mecanismos de concertación con el sector privado nacional, en aspectos de carácter político, económico y social.</p> <p>FUNCIONES: a) Seguimiento de la implementación de acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros sobre asuntos de carácter multisectorial. b) Efectuar las coordinaciones de propuesta de políticas, medidas y normas presentadas por los sectores y organismos autónomos, a tratar en las CPC d) Promover la institucionalización de mecanismos permanentes de concertación, con los agentes económicos, sociales y políticos, en asuntos relacionados al logro de los objetivos nacionales. e) Proporcionar apoyo técnico y administrativo a la Secretaría Técnica de las CPC.</p>	<p>INTEGRANTES Está integrada por los Ministros de los Sectores: de Economía y Finanzas, del Interior, de Defensa, de Relaciones Exteriores, de Salud, de Justicia, de Educación, de Trabajo y Promoción Social y de Vivienda y Construcción</p> <p>FUNCIONES GENERALES Coordina, analiza y propone medidas de política social. Asimismo, evalúa permanentemente su aplicación, en concordancia con el Programa General de Gobierno.</p> <p>FUNCIONES ESPECIFICAS a) Estudiar y opinar proyectos de ley, decretos legislativos y decretos Supremos referidos a aspectos sociales, que deben ser sometidos al Consejo de Ministros. b) Efectuar el análisis de la situación económico - social del país y proponer al Consejo de Ministros medidas ordinarias y extraordinarias de política social. c) Coordinar la expedición de normas legales y administrativas orientadas a la atención de situaciones de coyuntura o de emergencia. d) Promover y coordinar la política de participación social y de concertación en la gestión de Gobierno.</p>	

FECHA	COMISIONES PERMANENTES DE COORDINACION	SECRETARIO GENERAL	ORGANO DE LINEA	CIAS	SECRETARIA TECNICA DE LA CIAS
1992 DS.030-92-PCM	<p>ORGANO DE APOYO AD-HOC</p> <p>Se crean Comités como órganos de apoyo a las CPC. Contarán con una Secretaría Técnica, a cargo de un Secretario Técnico.</p> <p>La organización y Funciones de los Comités se regulan por resolución ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.</p>			<p>(Sólo modifica composición de CIAS)</p> <p>INTEGRANTES</p> <p>Ministros de de Economía y Finanzas, del Interior, de Defensa, de Relaciones Exteriores, de Salud, de Justicia, de Educación, de Trabajo y Promoción Social, de Vivienda y Construcción, de Agricultura y de Pesquería</p>	<p>Se crea el Comité de Desarrollo Social (COMDES) como órgano de apoyo de la (CIAS).</p> <p>Su organización y funciones serán reguladas por resolución ministerial de la PCM</p> <p>La Presidencia del Consejo de Ministros publicará el Reglamento del COMDES dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación del presente Decreto Supremo</p>
1994 DS.041-94-PCM	<p>FUNCIONES Coordinar, analizar, recomendar y evaluar medidas de política</p> <p>INTEGRANTES Ministros</p> <p>PRESIDE Presidente del Consejo de Ministros: dirección y conducción</p> <p>SESIONES Conjuntamente, salvo casos dispuestos por Presidente del Consejo de Ministros</p> <p>REGLAMENTO Regula el funcionamiento de las CPC Reglamento Interno aprobado por Resolución del Presidente de Consejo de Ministros</p>	Ejercer la Secretaría Proponer la agenda y citación de las Comisiones Interministeriales	<p>La Unidad de Coordinación Intersectorial</p> <p>FUNCIONES:</p> <p>a) Efectuar las acciones y gestiones vinculadas a la priorización, coordinación y armonización de las políticas y programas de gobierno.</p> <p>c) Realizar diagnósticos, análisis y evaluaciones referentes a las políticas prioritarias de gobierno.</p> <p>d) Proyectar la documentación requerida por el Secretario General para el cumplimiento de sus funciones como Secretario Técnico de las CPC</p>		

FECHA	COMISIONES PERMANENTES DE COORDINACION	SECRETARIO GENERAL	ORGANO DE LINEA	CIAS	SECRETARIA TECNICA DE LA CIAS
2000 (15 feb) DS.004-2000-PCM	<p>FUNCIONES Coordinar, analizar, recomendar y evaluar medidas de política</p> <p>INTEGRANTES Ministros de sectores involucrados</p> <p>PRESIDE Presidente del Consejo de Ministros: dirección y conducción</p> <p>REGLAMENTO Regula el funcionamiento de las CPC Reglamento Interno, aprobado por Resolución del Presidente del Consejo de Ministros</p>	Ejercer la Secretaría Técnica	<p>Dirección General de Coordinación Intersectorial Proporcionar apoyo técnico y administrativo a las Secretarías Técnicas de las CPC</p>		
2002 DS.006-2002-PCM	<p>PRESIDE Presidente del Consejo de Ministros: presidir y dirigir adecuada gestión</p> <p>REGLAMENTO Regula el funcionamiento de las CPC Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial de la PCM</p>	Designar a las personas encargadas de prestar servicios de apoyo técnico y no técnico a las CPC	<p>Secretaría de Gestión Multisectorial Actuar como órgano de apoyo técnico de las CPC</p> <p>Secretaría de Coordinación Interinstitucional Efectuar los actos y coordinaciones interinstitucionales para la lucha contra la pobreza</p>		
2002 DS.083-2002-PCM	<p>PRESIDE Presidente del Consejo de Ministros: presidir y dirigir gestión</p> <p>REGLAMENTO Regula el funcionamiento de las CPC Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial</p>	Participar en las sesiones de CPC	<p>Secretaría de Gestión Multisectorial Actuar como órgano de apoyo técnico y administrativo de las CPC</p>		
2003 DS.067-2003-PCM	<p>PRESIDE Presidente del Consejo de Ministros: presidir y dirigir gestión</p>	Asistir a las sesiones de CPC	<p>Secretaría de Gestión Multisectorial Actuar como órgano de apoyo técnico y administrativo de las CPC</p>		

FECHA	COMISIONES PERMANENTES DE COORDINACION	SECRETARIO GENERAL	ORGANO DE LINEA	CIAS	SECRETARIA TECNICA DE LA CIAS
	REGLAMENTO Regula el funcionamiento de las CPC Reglamento Interno, aprobado por Resolución Ministerial		Secretaría de Coordinación Interinstitucional Actuar como órgano de apoyo técnico de las CPC que revistan carácter interinstitucional		

Fuente: Elaborado sobre la base de los reglamentos de organizacion y funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.