



NOTA N° 45

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

LA NOTICIA

Gracias a la revelación de un medio de comunicación, el país se enteró que el Gobierno preparaba el lanzamiento de un nuevo programa social de Transferencias Condicionadas, supuestamente denominado Pro Perú, lo que fue confirmado oficialmente días después. Desde entonces diversos medios y analistas se han pronunciado al respecto, aunque limitados por la escasa información que los responsables del Gobierno han proporcionado.

EL RESUMEN

El inminente lanzamiento del programa generó voces de preocupación de distintos sectores, incluidos quienes consideramos que se trata de una buena idea. La falta de información certera al respecto ha generado especulaciones de tipo diverso. En medio de esta incertidumbre, los ministros de Economía, Salud y de la Mujer y Desarrollo Social fueron citados al Congreso para explicar la propuesta.. Lo que resultó más claro de esta presentación es que Pro Perú (se indicó en dicha presentación que el nombre del programa está siendo evaluado todavía) estaba aún en fase de diseño y, por lo tanto, lo poco que se presentaba estaba sujeto a cambios. Pero, al mismo tiempo, el gobierno asegura que el programa de todas maneras se pondrá en marcha en breve, lo que refuerza la sospecha de una intencionalidad política al lanzarlo improvisadamente en pleno inicio de la campaña electoral.

Tanto los programas 'Oportunidades' en México y 'Bolsa Escola' en Brasil, como otros equivalentes en distintos países de la región, parecen

haber sido relativamente exitosos en incrementar el acceso de los niños, las niñas y las mujeres gestantes a los servicios de educación y salud. Hay que resaltar, que estos dos programas resultaron de diagnósticos precisos de la pobreza y la realidad de la educación y la salud en esos países que permitieron definir con claridad sus objetivos y realizar un proceso de diseño y planificación más bien extenso, lo que no ocurre en el caso de Pro Perú.

El programa ofrece transferencias de dinero en efectivo a cambio de que las familias beneficiarias, identificadas mediante mecanismos de focalización aún no definidos con precisión, asistan a consultas médicas (los niños y niñas) y controles periódicos en el caso de las madres gestantes. Para ser consideradas beneficiarias, las familias tendrían que cumplir con alguno de los siguientes criterios: que haya una madre gestante, que haya un niño menor de cinco años o una persona con TBC. Pro Perú otorgaría además un bono alimentario y un bono de productividad para capacitación y asistencia técnica.

En términos de sus metas, se dio a conocer que hasta julio del 2006 se pretende que Pro Perú cubra 550 distritos pobres extremos y 25 ciudades, incorporando en ese tiempo a 2'446,300 personas en las áreas rurales y a 330,500 en las zonas urbanas. Las más recientes declaraciones de representantes del CIAS y del MEF precisan que se iniciará en 70 distritos, a pesar que en una presentación del mismo CIAS figuran 120 distritos en su primera fase.

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

De acuerdo al discurso oficial, las condiciones necesarias para el éxito del Programa serían ocho: i) mecanismos adecuados de focalización; ii) ajuste de la oferta de servicios de salud (y educación); iii) sistema de seguimiento y evaluación; iv) definición de criterios de entrada y salida de los beneficiarios; v) red para la distribución oportuna, transparente, segura de los recursos, plenamente articulada con el sistema de seguimiento; vi) articulación con las reformas en los programas asistenciales existentes; vii) estimación de sostenibilidad financiera; viii) desarrollo de un piloto para validar procedimientos, los mecanismos de oferta e identificar los resultados esperados y no esperados.

Mas allá del necesario perfeccionamiento del diseño, los principales temas al centro del debate son cinco: i) la necesidad y la legitimidad del subsidio a distintos sectores pobres y excluidos de la población; ii) el incremento de los recursos que el Estado destina a la inversión social mejorando así su «oferta» social; iii) la transparencia en el manejo de los recursos presupuestales; iv) la vinculación de los programas sociales con la reforma del Estado, como una de sus dimensiones; v) la participación de los gobiernos locales y regionales en la gestión y definición de los distintos programas sociales.

Lamentablemente, con Pro Perú, parece ser que nuevamente se apuesta a un programa centralista, atentando contra los compromisos básicos del proceso de descentralización en curso.

EL ANÁLISIS

Las transferencias condicionadas implican determinadas responsabilidades de parte del beneficiario. Se alienta a que, con el dinero recibido, se lleven a cabo acciones que contribuirán al desarrollo de las mismas personas que lo reciben. La percepción de beneficios objetivos (mejor alimentación, mejor cuidado de su salud, etcétera) hace que las resistencias a este tipo de programas sean mínimas.

En los distintos pronunciamientos a favor o en contra de este programa, se citan, a modo de ejemplo, los programas de transferencias condicionadas ‘Oportunidades’ en México y ‘Bolsa Escola’ en Brasil. Este último fue implementado en el Estado de Campiñas y en el distrito federal de Brasilia en 1995 (sus antecedentes se remontan a principios de los noventa). Paulatinamente diversos Estados y municipalidades de ese país fueron adoptándolo y ejecutándolo. Posteriormente estos programas pasaron a formar parte del Ministerio de Educación y desde el 2003 son incluidos, junto a otros programas de lucha contra la pobreza, en el programa ‘Bolsa Familia’.

El objetivo de ‘Bolsa Escola’ es incrementar el acceso y permanencia en la escuela de niños, niñas y adolescentes entre seis y 15 años, provenientes de familias con un ingreso per cápita mensual de hasta 90 reales (33 dólares aproximadamente). La condición no radica únicamente en matricular a los niños en la escuela sino que se requiere

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

además que éstos asistan por lo menos al 85% de días hábiles de la jornada escolar mensual.

Por su parte, 'Oportunidades' adopta este nombre desde el 2002 (desde 1997 funcionaba como el Programa de Educación, Salud y Alimentación o PROGRESA), alcanzando precisamente ese año, aproximadamente a cuatro millones de familias. Se trata de un programa interinstitucional (Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales) en el que las madres de familia son las titulares y las que reciben el dinero.

Los recursos transferidos se usan en becas para los niños cursando educación primaria y aumentando el monto para las mujeres a partir del primer año de educación secundaria, ya que se ha detectado que son ellas las que registran la mayor deserción escolar.

En cuanto a la salud, se estableció un protocolo de consultas para cuidar el desarrollo de los embarazos y para prevenir partos de riesgo. De igual manera, se espera que los montos incidan en una mejor alimentación y nutrición de las familias beneficiadas. La asistencia de los niños a la escuela, así como de las familias a los centros de salud es la condición que determina la emisión de recursos para los grupos beneficiarios.

Estos programas de transferencias condicionadas así como los emprendidos en países como Nicaragua, Colombia, y Jamaica, parecen haber sido relativamente exitosos en el logro de los objetivos que se plantearon. En nuestro país, con 54.8% de pobres, 24.4% de pobres extremos y una prevalencia de desnutrición crónica del 25.4%, no cabe oponerse a que se destinen nuevos recursos al desarrollo de un nuevo programa de lucha contra la pobreza. La discusión se centra en como hacerlo bien.

Las características del programa

Pro Perú es un programa que anuncia dos componentes: i) Vida Sana que incluye la provisión básica de salud, agua segura, desparasitación de la familia y salud bucal; ii) Apoyo a la Canasta Alimentaria Familiar básica que supone un bono alimentario y un bono de productividad para capacitación y asistencia técnica, es decir un huerto familiar.

El componente educativo (la condición de que los niños vayan a la escuela, como ocurre con 'Oportunidades' y 'Bolsa Escola') fue anunciado inicialmente pero parece haber perdido fuerza. Muestra de ello es que ningún representante del Sector Educación fue invitado a exponer junto a los ministros de Economía, Salud y Mujer y Desarrollo Social.

Esto llama la atención pues voceros del Ministerio de Educación

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

llegaron a anunciar que gracias al programa se lograría un aumento en la población escolar del orden del 25%. ¿Qué es lo que ha pasado? ¿Qué explica esta presencia inicial y desaparición posterior del componente educativo? ¿Se ha evaluado que el problema escolar peruano no es el alto ausentismo? ¿Se ha evaluado que se proponían metas demasiado altas? De acuerdo a la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación la cobertura de la educación básica en sus tres niveles –inicial, primaria y secundaria- no es el mayor problema, tomando como referentes los compromisos internacionales en este terreno; el mayor problema sería, más bien, la baja calidad de quienes concluyen primaria y secundaria. Así las cosas, sería bueno conocer la explicación del Ministerio de Educación respecto de su participación en este programa de transferencias condicionadas.

Pro Perú en su período inicial de tres años, entregará una cantidad de dinero a madres de familia identificadas como las más pobres, con la condición, entre otras cosas, que asistan a sus controles médicos regulares y a las vacunaciones de sus hijos. Un reciente anuncio del Ministro de Economía confirma que el programa se iniciará en 70 distritos. Posteriormente, por dos años adicionales, se apoyará a esas familias en el desarrollo de sus capacidades productivas.

El programa se basará en una focalización que implica un registro de beneficiarios en base a criterios presentados por el Ministerio de Salud:

madre gestante, niño menor de cinco años o persona enferma con TBC. De acuerdo a la presentación hecha por la Ministra de Salud ante la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera del Congreso de la República junto a los ministros de Economía y de la Mujer y Desarrollo Social, la priorización en áreas rurales podría utilizar los mecanismos de focalización comunitaria utilizados por el programa A Trabajar Rural. De igual manera, dice la Ministra, la base de datos de beneficiarios se podría construir a partir de la base de datos del Seguro Integral de Salud (SIS).

Complementariamente, se contempla un enfoque de cuencas que permitiría articular a los distintos sectores con un enfoque territorial y vincular la oferta de programas y servicios para asegurar la demanda que genere.

De acuerdo a lo que se conoce, el Programa sería dirigido desde la Presidencia de la República, quedando la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) a cargo de su coordinación. La ejecución de Pro Perú estaría a cargo de los sectores del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, además de las organizaciones y las comunidades locales.

Hasta julio del 2006 se pretende que Pro Perú cubra 550 distritos pobres extremos y 25 ciudades, incorporando en ese tiempo a

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

2'446,300 personas en las áreas rurales y a 330,500 en las zonas urbanas. Las características básicas que se conocen del programa, que tendría tres etapas, se resumen a continuación:

Etapas	Junio- setiembre 05	Octubre- Enero 06	Febrero- Julio 06
Distritos pobres extremos atendidos	120	180	150
Ciudades involucradas		9	16
Cobertura en distritos pobres extremos	692,300 personas	828,800 personas	925,200 personas
Cobertura en ciudades		129,700	200,900
Presupuesto en distritos pobres extremos	\$52'600,000	\$44'500,000	\$30'000,000
Presupuesto en ciudades		6'900,000	5'800,000

Fuente: Presentación preliminar de la Secretaría Técnica del CIAS de la PCM

Diferentes puntos de vista

Algunos analistas, aprovechando el debate en torno a Pro Perú cuestionan la legitimidad de los programas sociales en general, buscando que la implementación de este programa implique la desaparición de otros como los del Vaso de Leche y los Comedores Populares. Ciertamente, la improvisación y el desconcierto gubernamental en el diseño de Pro Perú abona a favor de estas posiciones. A esto hay que

sumarle el rol de una prensa con escasa capacidad de investigación – menos aún de propuesta- que se limita a repetir una y otra vez los datos sobre la cantidad de dinero que reciben y pierden los programas sociales sin una mínima capacidad de lectura crítica de las fuentes que sustentan esas apreciaciones, ni de la realidad y complejidad de aquellos.

Ciertamente, hay programas sociales mejores que otros, y que los que peor se gestionan y ejecutan pierden dinero innecesariamente. Pero la solución radica en preguntarse qué anda mal -y en mejorarlo- antes que en eliminar los programas sociales aprovechando sus deficiencias

Los cuestionamientos de otros sectores más propositivos señalan, con mucho sentido común, que el programa es demasiado ambicioso para tan poco tiempo, y que a un año de elecciones suena a clientelismo, lo cual es absolutamente cierto.

Algunas opiniones se pronuncian a favor de un Fondo único de inversión social administrado por un Directorio independiente, así como de la privatización de la ejecución de los programas (a manos de ONGs o empresas) contando con los gobiernos regionales y locales como reguladores. Analistas y medios en esta orientación, señalan también que sería mejor afinar el levantamiento de la información y el planeamiento de opciones como ésta, dejando todo listo para que el siguiente gobierno las ejecute.

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

Finalmente, hay quienes señalan la necesidad de mejorar y fortalecer los programas sociales existentes que funcionan bien, como es el caso del de desayunos escolares. En esta perspectiva, se plantea la importancia de racionalizar los programas existentes, atender los problemas de mal funcionamiento y corrupción que se estén presentando, hacer un buen diseño técnico del nuevo programa y validarlo en algunas experiencias piloto. Coinciden en señalar que los defectos en el funcionamiento de algunos programas vigentes así como la improvisación e intereses electorales alrededor de la puesta en marcha de Pro Perú, no deben presentarse como vicios inevitables de todos los programas sociales, pues la consecuencia de este razonamiento es que como este programa representará a todos los demás y funcionará igualmente mal, entonces hay que cerrarlos todos y recortar el gasto social.

En esta misma línea de análisis se ubican algunas voces de la Iglesia y la sociedad civil, que han puesto énfasis en la necesidad de garantizar la neutralidad política del programa, incluida la necesidad de una focalización, libre de criterios políticos. Para ello, se ha propuesto, sería crucial que sea la Iglesia Católica (o las Iglesias en general) e instituciones como las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza las que se encarguen de esta tarea.

Los temas de fondo

La razón de ser de este programa está plenamente fundamentada desde el punto de vista económico como de la salud y la educación. La pérdida de capacidades desde la infancia es un problema real que mella la posibilidad de construir el llamado «capital humano». Ejemplos en salud muestran claramente una relación directa entre la salud de los primeros 18 meses y la capacidad adquisitiva de las personas una vez pasados los 15 años. Quienes están por debajo de los niveles de salud promedio en la primera infancia se encuentran después debajo de la línea del salario mínimo legal.

Más allá de las críticas al futuro programa como tal, su anuncio constituye una oportunidad para ventilar varios temas de fondo que están a la base de éste y otros programas similares, algunos de los cuales fueron tímidamente abordados en el informe de los ministros al Congreso.

El primero, está referido a la necesidad y a la legitimidad del subsidio a distintos sectores pobres y excluidos de la población para que puedan tener acceso a derechos básicos, en salud y educación, por ejemplo. Este asunto amerita una discusión profunda que separe ideología de realidad. En un país con indicadores como los que hemos

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

señalado tiene el Perú, el Estado no puede desentenderse de su responsabilidad básica con amplios sectores de la población.

En segundo lugar, el programa evidencia la necesidad de acordar el incremento de los recursos que el Estado destina a la inversión social. ¿De qué sirve, por ejemplo, que se incremente la demanda de vacunas cuando la cadena de frío del Ministerio de Salud, que tiene por función conservarlas, está al borde del colapso por falta de presupuesto?. El argumento del Ministerio de Salud en este sentido es que las personas, mientras más pobres, buscan menos atención en salud preventiva – aún cuando los servicios son gratuitos- configurando por lo tanto un escenario de oferta subutilizada. Sin embargo, nada garantiza, como en el caso de los repositorios para las vacunas, que la oferta será suficiente, y sobre todo, con la calidad suficiente cuando crezca la demanda de los «más pobres». En el campo de la Salud, la Ministra admitió que las familias priorizadas podrían vivir en zonas donde no exista siquiera una posta médica. Para dichas situaciones se espera llegar con la oferta móvil de salud del ministerio, con la que, según dijo, se atiende a las personas en las zonas de selva más alejadas.

En tercer lugar, se requiere de la mayor transparencia en el manejo de los recursos presupuestales. ¿Cómo se financiará el programa? La incertidumbre respecto de este tema fomenta la especulación. ¿Existen acaso otros recursos que desconocemos y que le dan flexibilidad al

gobierno en el manejo presupuestario de este año? Acerca de este punto se han dado a conocer diferentes versiones basadas en las posibles fuentes de financiamiento que el MEF ha ido barajando; desde préstamos no reembolsables hasta eventuales recortes en los presupuestos de ministerios como los de Energía y Minas y Trabajo (según una reciente versión periodística). La misma fuente señala que el presupuesto oscila entre los 80 y 100 millones de dólares, bastante más de lo que figura en la presentación del CIAS que consignamos en esta nota.

Aunque, hasta el momento nada es definitivo, curándose en salud en este tema, el Ministerio de Economía y Finanzas ha advertido recientemente, que dadas las «limitaciones presupuestarias del país» no habrá claridad sobre los recursos a destinar, antes de poder hacer un balance de la recaudación tributaria en el mes de abril. En cualquier caso, es claro que la definición del origen de los recursos para el programa, constituye una oportunidad para conocer cuáles son los recursos reales de un presupuesto que fue formulado subestimando los recursos realmente existentes. Recordemos que la transparencia pasa tanto por los mecanismos de vigilancia de las transferencias como por la incorporación en el debate presupuestario de los programas sociales en general y de éste en particular, precisando el financiamiento de todos ellos. Este asunto es más urgente aún en los presupuestos del 2005 y el 2006 por la coyuntura electoral, que vivimos.

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

En cuarto término, el análisis de la efectividad de los programas y su eventual redefinición debe hacerse como parte de la precisión del rol del Estado, de su responsabilidad en la política social, del carácter de ésta y de la complementareidad que hay que construir en la intervención de los distintos sectores.

Es también oportunidad para precisar el rol de los gobiernos locales y regionales en la política social y en los distintos programas sociales. Hoy día están excluidos de su definición y son básicamente ejecutores de los mismos. Pro Perú, de lo dicho hasta ahora, no parece ser una excepción, atentando contra su efectividad y contra los compromisos básicos del proceso de descentralización en curso. En el caso de Pro Perú, adicionalmente, creemos que en la vigilancia de su implementación habría que precisar el rol que deberían cumplir los Consejos de Coordinación Local.

Finalmente, hay que recordar una y otra vez que los programas sociales se plantean objetivos limitados ligados a la pobreza (más infraestructura básica, más acceso a la educación y la salud, menos desnutrición, más alimentos en la mesa), pero que ésta es -en última instancia- un problema de falta de acceso a empleos e ingresos decentes. Y éste es un tema de modelo de desarrollo y de gestión macroeconómica.

En un marco más amplio y ligando su diseño final a un debate abierto que permita la construcción de acuerdos entre las principales fuerzas

políticas y sociales del país, Pro Perú, que puede ser una buena iniciativa, podría adquirir un sentido distinto y responder a los objetivos que todos queremos, asegurando su complementareidad con otras intervenciones del Estado, incorporándose a un acuerdo sólido sobre inversión social y lucha contra la pobreza que supere las limitaciones de los instrumentos hoy día vigentes y alentando organización y liderazgo local de quienes participan en él.

Los retos inmediatos

En ese marco de discusión y acuerdo social será posible responder a los retos inmediatos que supondría Pro Perú: i) diseñar y llevar a la práctica una metodología absolutamente transparente de focalización de los hogares más pobres en cada distrito del país; ii) diseñar un mecanismo imparcial de verificación del cumplimiento de las condiciones del programa por las familias participantes; iii) diseñar un mecanismo transparente y eficiente para la distribución del dinero, especialmente en las zonas rurales; iv) potenciar las capacidades de los sectores salud y educación, por lo menos, para prestar servicios de calidad elemental a las familias del programa; v) resolver cómo se garantiza que la atención individual que supone el programa, no debilita al tejido organizativo que es parte del importante capital social del país y de los pobres en particular; vi) definir con precisión los roles del Estado en sus tres niveles; vii) definir un directorio plural con

EL DEBATE SOBRE PRO PERÚ

participación importante de la sociedad civil; viii) precisar la relación de sustitución o complementareidad del nuevo programa con los ya existentes.

IDEAS FUERZA

- Pro Perú es una buena idea en tanto es una buena idea aumentar el gasto social enfocado en las poblaciones más necesitadas del país.
- Existen experiencias similares en la región que han probado ser exitosas.
- La improvisación en torno al programa y la falta de definiciones claras antes la expectativa pública han generado análisis muy distintos.
- Además de la falta de definición, preocupa lo estrecho de los plazos, la falta de estudios exhaustivos de focalización, la modalidad de distribución de los fondos, la articulación adecuada entre los diversos actores encargados de su coordinación y los roles que jugarán los diversos niveles de gobierno.
- Esta es una buena oportunidad para involucrar a los gobiernos regionales y locales en la gestión de los programas sociales.

REFERENTES CLAVE

- Rudecindo Vega, CIAS
- Pedro Pablo Kuczynski, Ministro de Economía y Finanzas.
- Pilar Mazzetti, Ministra de Salud.
- Ana María Romero, Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.
- Javier Sota, Ministro de Educación.
- Pedro Francke, Foro Salud.
- Manuel Iguñiz, Foro Educativo.
- Carlos Eduardo Aramburu, CIES.