

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/07/05

Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta

Enrique Vásquez

María del Carmen Franco



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/07/05

© 2007 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

DD/07/05

Documento de Discusión

Fusión de programas sociales en el Perú: Un fondo de inclusión social como propuesta *

Elaborado por Enrique Vásquez y María del Carmen Franco**

Febrero 2007

Resumen

La limitada eficacia de los programas sociales en el Perú ha significado que por lo menos 3.5 millones de niños vivan excluidos de la inversión social. El documento propone la formación de un Fondo de Inclusión Social (FIS) que se crearía por Ley Orgánica sobre la base de la fusión de 49 programas sociales que absorben un total de S/. 2,610,988,821.10 anuales del Presupuesto General de la República. El FIS estaría conducido por un directorio de 7 miembros (4 nominados por el Poder Ejecutivo y 3 nominados por el Poder Legislativo) y 8 gerencias con un alto componente técnico. El esfuerzo institucional estaría orientado a alcanzar metas cuantitativas de mejora del capital humano y físico fundamentalmente de los pobres extremos. Dentro de ellas se encuentran, por ejemplo, en salud, la reducción de la tasa de morbilidad de 127 por cada 100 mil habitantes en 2006 a 98.2 por cada 100 mil habitantes en 2011; en nutrición, disminuir la tasa de desnutrición crónica en cinco puntos porcentuales. En materia educativa, anualmente, se logrará la inclusión social de las 353,851 personas en edad escolar cuya lengua materna es distinta del castellano.

Key words: Programas sociales, inclusión social, participación ciudadana.

E-mail de los autores: Vasquez_EE@up.edu.pe, ciup536@asistentes.up.edu.pe

* El presente documento es una versión mejorada y aumentada de las secciones 3 y 4 del capítulo 8 titulado “El paradigma de la superación de la pobreza: ¿Cuál debería ser una estrategia innovadora en el Perú” del libro “Gerencia estratégica para el cambio social” de autoría de Enrique Vásquez H. El libro es publicado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. El objetivo del presente documento es contribuir a la discusión técnica sobre la reforma de los programas sociales que ha planteado el gobierno del Presidente Alan García en febrero del año 2007.

** Los autores agradecen la excelente asistencia de Maria Kathia Cárdenas, Annie Chumpitaz, Zoila Llampén y Natalie Rona. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Índice de Contenido

1. Presentación	5
2. Los problemas de la inversión social.....	6
2.1 Yuxtaposición y desarticulación de programas sociales.....	7
3. Puntos por considerar en una estrategia para el Perú.....	14
4. El Fondo de Inclusión Social como propuesta	16
4.1 Justificación.....	16
4.2 Los principios rectores.....	17
4.3 Constitución	19
4.4 Operatividad	20
4.5 Organización	42
a) Gerencia de Salud.....	43
b) Gerencia de Educación	50
c) Gerencia de Nutrición	56
d) Gerencia de Bienestar Familiar	62
e) Gerencia de Infraestructura Social.....	70
f) Gerencia de Empleo y Desarrollo Productivo	77
g) Gerencia de Manejo de Recursos Naturales.....	83
h) Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones	87
2. ¿Por qué el Fondo de Inclusión Social es una opción rentable?.....	95
3. Bibliografía	100

Índice de Cuadros

Cuadro N° 1: Inversión social en programas de lucha contra la pobreza (2005).....	9
Cuadro N° 2: Principios rectores del FIS.....	18
Cuadro N° 3: Número de programas e inversión ejecutada, por gerencia del FIS	20
Cuadro N° 4: Metas propuestas al año 2011.....	21
Cuadro N° 5: Costo por filtración en programas sociales del Perú	22
Cuadro N° 6: Hogares según línea de pobreza (2004)	23
Cuadro N° 7: Nivel absoluto de niños y niñas excluidos en regiones con mayores niveles de pobreza extrema.....	30
Cuadro N° 8: Gasto público por alumno por nivel educativo en regiones con mayores niveles de pobreza extrema	30
Cuadro N° 9: Relación de programas del sector salud por ser fusionados y transferidos al FIS.....	43
Cuadro N° 10: Líneas de intervención costo efectivas (*) de la gerencia de salud del FIS..	45
Cuadro N° 11: Relación de programas del sector educación por ser fusionados y transferidos al FIS.....	50
Cuadro N° 12: Líneas de intervención costo efectivas (*) de la gerencia de educación del FIS:.....	52
Cuadro N° 13: Relación de programas alimentarios por ser fusionados y transferidos al FIS	56
Cuadro N° 14: Líneas de intervención costo efectivas (*) de la gerencia de nutrición del FIS	58
Cuadro N° 15: Programas de Bienestar Familiar por ser fusionados y transferidos al FIS (2005).....	62

Cuadro N° 16: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Cuidado de niños de 0 a 4 años).....	65
Cuadro N° 17: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Cuidado de niños de 4 a 16 años).....	66
Cuadro N° 18: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Cuidado de personas mayores de 18 años en alto riesgo).....	68
Cuadro N° 19: Líneas de intervención costo-efectivas(*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Protección familiar).....	69
Cuadro N° 20: Programas de Infraestructura Social por ser fusionados y transferidos al FIS (2005).....	71
Cuadro N° 21: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Infraestructura Social.....	74
Cuadro N° 22: Programas de Infraestructura Social por ser fusionados y transferidos al FIS (2005).....	78
Cuadro N° 23: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Empleo y Desarrollo Productivo.....	79
Cuadro N° 24: Productos propuestos por el PERX, según regiones.....	82
Cuadro N° 25: Líneas de intervención del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa	83
Cuadro N° 26: Relación de programas alimentarios por ser fusionados y transferidos al FIS	84
Cuadro N° 27: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Recursos Naturales	85
Cuadro N° 28: Programas y presupuesto ejecutado al año 2005	88
Cuadro N° 29: Líneas de Intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones (Caminos)	90
Cuadro N° 30: Líneas de Intervención costo-efectivas de la Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones (Electrificación rural)	92
Cuadro N° 31: Líneas de Intervención costo-efectivas de la Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones (Comunicaciones).....	94
Cuadro N° 32: Comparación de la situación actual con la de intervención del FIS	95
Cuadro N° 33: Metas planteadas al año 2011	99

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1: Trayectoria del PBI <i>per cápita</i> y niveles de pobreza: Perú, 1985-2004.....	6
Gráfico N° 2: Cadena de problemas de los programas sociales vigentes.....	7
Gráfico N° 3: Estrategia para la superación de la pobreza en el Perú	15
Gráfico N° 4: Sinergia de intervenciones al interior del Fondo de Inclusión Social (FIS) ..	17
Gráfico N° 5: Composición del Directorio del Fondo de Inclusión Social.....	20
Gráfico N° 6: Flujograma de diseño e implantación de un registro único de beneficiarios	26
Tabla de evaluación de las líneas de intervención del FIS por grado de desempeño	37
Incentivos y/o penalidades a proveedores del FIS por grado de desempeño	38
Gráfico N° 7: Organigrama del Fondo de Inclusión Social	42

1. Presentación

El presente documento de trabajo se ha elaborado sobre la base de los diversos diagnósticos sobre la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de la inversión social en el Perú desarrollados de 1997 a 2006. La revisión de las diversas investigaciones conduce a plantear una propuesta de reforma de los programas sociales que contenga preguntas y respuestas en las siguientes líneas de pensamiento:

1. ¿Cómo mejorar la eficiencia de la inversión social?

Fusionando los programas sociales con la finalidad de reducir los costos administrativos, generar economías de escala en la operatividad y tercerizando la ejecución presupuestal de bienes y servicios costo-efectivos.

2. ¿Cómo mejorar la eficacia de los programas sociales?

Dos aspectos de eficacia deben alcanzarse. Por una lado, eficacia técnica, desarrollando una sinergia basada en un sistema operativo que alimente intervenciones de educación, salud, alimentación, empleo, recursos naturales, infraestructura y comunicaciones estrechamente coordinadas. Por otro lado, la eficacia administrativa, fusionándose los programas alrededor de un ente autónomo en el que no pueda tener ingerencia las autoridades políticas. Solo así la gestión tiene como norte reducir la exclusión social y no obtener el rédito político para el partido de gobierno.

3. ¿De qué forma se lograría una mejor equidad a favor de los más excluidos?

Construyendo un sistema de información que permita : (a) Identificar individual y geográfica de beneficiarios, fundamentalmente en pobreza extrema. (b) Proveer de intervenciones a través de la entrega de “bienes y servicios” públicos costo-efectivos por parte de terceros contratados bajo “acuerdos de gestión por resultados” y (c) Monitorear y evaluar el impacto de la inversión focalizada para que se asegure el logro de las metas.

4. ¿Cuán transparente se puede hacer el diseño de las intervenciones, la ejecución presupuestal y el logro de metas?

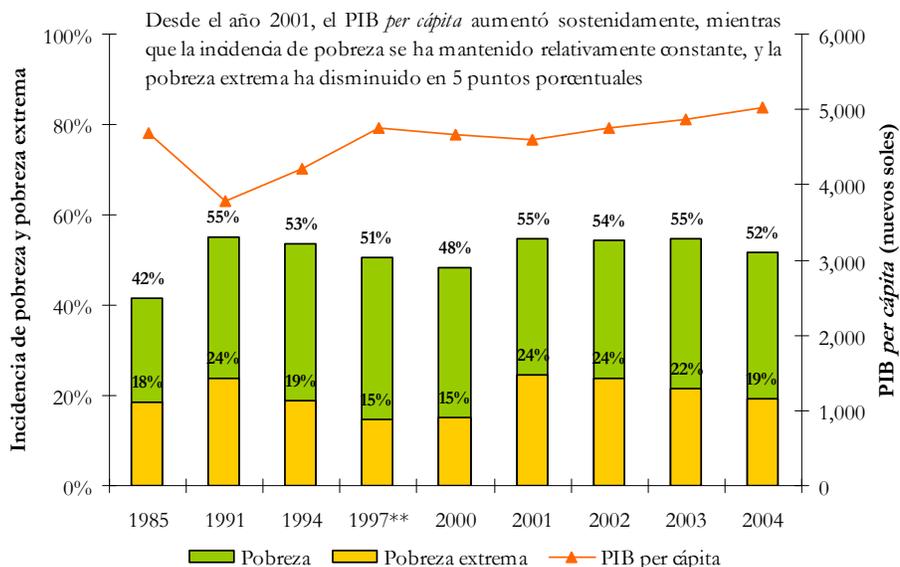
La participación ciudadana es vital para reforzar la transparencia y rendición de cuentas en tres momentos claves: (a) La definición preliminar de la hoja de ruta de intervenciones en el marco de las mesas de concertación de la lucha contra la pobreza.

(b) La subasta de propuestas de intervenciones por zonas de extrema pobreza focalizadas (c) La vigilancia de la provisión de insumos, bienes y servicios, los procesos y los resultados de las intervenciones a cargo de los ejecutores contratados especialmente bajo “acuerdos de gestión de resultados”.

2. Los problemas de la inversión social

Durante las dos décadas comprendidas entre 1985 y 2005, el Estado ha invertido recursos públicos para reducir la pobreza. Lamentablemente, los resultados de la inversión social han impactado limitadamente en la disminución de la vulnerabilidad de los más excluidos. Una visión gráfica la podemos constatar en la imagen siguiente:

Gráfico N° 1: Trayectoria del PBI *per cápita* y niveles de pobreza: Perú, 1985-2004

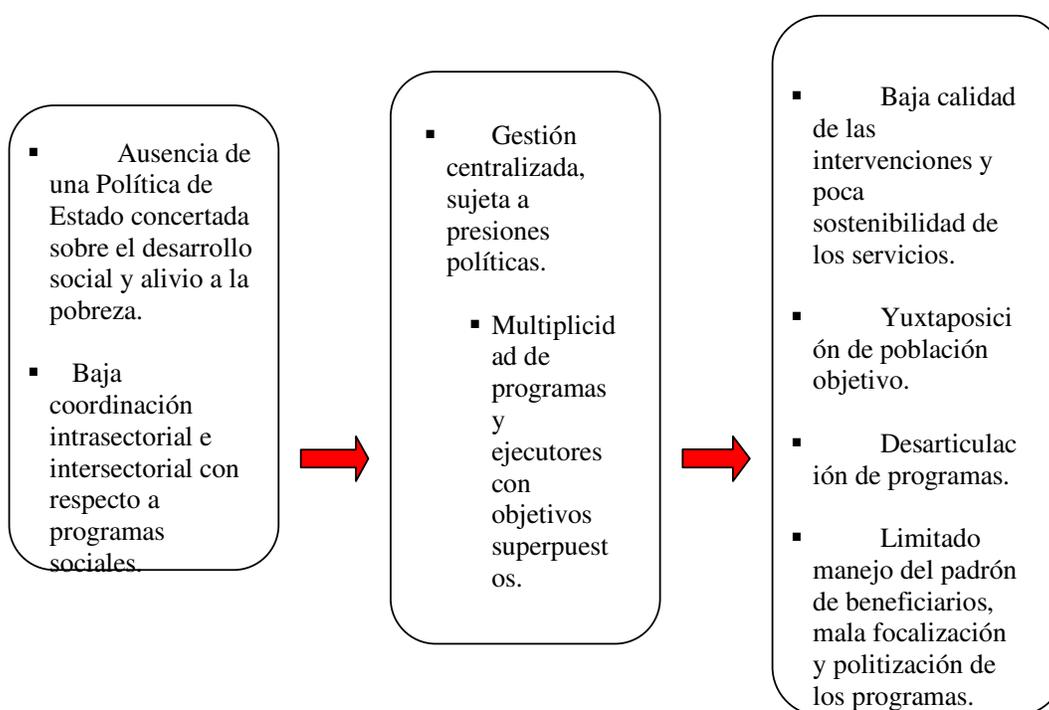


Un tema importante es que, a pesar que el Perú ha mostrado niveles de crecimiento del PIB positivos, ello no se ha traducido en una mejoría de bienestar de los más pobres. ¿Acaso fue un problema de disponibilidad de recursos públicos para hacer que alcance para todos? Si bien los recursos eran limitados, el problema fundamental fue la calidad de la gerencia social.

2.1 Yuxtaposición y desarticulación de programas sociales

Al año 2006, coexisten en el Perú poco más de 60 programas orientados a combatir la pobreza desde diferentes ángulos, los cuales se encuentran a cargo de los respectivos ministerios de distintos sectores. Sin embargo, estos programas presentan varias falencias en común –ver Gráfico N° 2–, las cuales ya han sido expuestas anteriormente por distintos autores¹, pero que aún continúan vigentes.

Gráfico N° 2: Cadena de problemas de los programas sociales vigentes



Elaborado sobre la base de Vásquez (2003a) y Vásquez (2005a)

El gráfico anterior muestra cómo la falta de concertación y coordinación en el planteamiento de políticas de lucha contra la pobreza obstaculiza la adecuada gestión de los distintos programas sociales. Esto genera la creación desarticulada de múltiples programas con objetivos similares, pero manejados por distintas carteras. En este sentido, la proliferación de programas sociales para lograr objetivos demasiado específicos ha sido una de las principales razones para la actual desarticulación intersectorial. El Cuadro N° 1

¹ En este aspecto, pueden revisarse Ballén (2002), Vásquez (2003b), Vásquez (2005a).

presenta aquellos programas que se encuentran vinculados con la lucha contra la pobreza. Se observan varias iniciativas que apuntan a un mismo objetivo, pero que provienen de distintos sectores; así como también figuran aquellas que cumplen funciones similares, pero que operan en distintos ámbitos de acción (por ejemplo, urbano versus rural).

Cuadro N° 1: Inversión social en programas de lucha contra la pobreza (2005)

Sector	Entidad	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado en 2005/ ¹ (en millones de dólares)	
Educación	Ministerio de Educación	Programa especial de mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria	US\$ 12.5	
		Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación en los niveles Inicial y Secundaria y educación para el Trabajo	US\$ 51.5	
		Programa Nacional de Alfabetización (PNA)	US\$ 7.6	
		Programa Huascarán	US\$ 5.8	
		Programa de Educación en Áreas Rurales	US\$ 13.6	
		Programa de Emergencia Educativa	N.D.	
		Programa de Educación Bilingüe	N.D.	
	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)	US\$ 10.7	
	TOTAL EDUCACIÓN			US\$ 101.7
	Salud	Ministerio de Salud	Proyecto Vigía	US\$ 25.1
Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PAR Salud) - 2da fase			US\$ 86.5	
Proyecto Salud y Nutrición Básica (PSNB)			US\$ 44	
Seguro Integral de Salud (SIS)			US\$ 79.3	
Proyecto Maternidad Segura			US \$ 4.18	
Proyecto de Cobertura con Calidad			US \$ 9.49	
Proyectos AMARES "Apoyo a la Modernización del sector salud y su aplicación en una región del Perú "			US\$ 20.86	
Proyecto Salud Integral del Adolescente y Prevención del VIH/SIDA			N.D.	
Programa Nacional de Infraestructura, Equipamiento y Mantenimiento (PRONIEM)			US\$ 47.2	
TOTAL SALUD			US\$ 316.63	

			US\$ 6.4
Nutrición	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - PRONAA	Comedores Infantiles	
		Programa para Centros de Educación Infantil (CEIs) y Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEIs)	US\$ 10.9
		Programa de Alimentación Escolar (Desayunos y Almuerzos Escolares)	US\$ 62.6
		Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO)	US\$ 18
		Programa de alimentación y nutrición de la familia de alto riesgo (PANFAR)	US\$ 3.4
		Programa de alimentación y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia (PANTBC)	US\$ 2.7
		Programa de Alimentación y Nutrición dirigido al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN)	US\$ 0.1
		Programa de Atención a Comedores (Comedores populares)	US\$ 15.7
		Programa Hogares y albergues	US\$ 0.5
		Programa Alimentos por Trabajo	US\$ 1
		Convenio con el Programa de Educación Básica Laboral (PEBAL)	US\$ 0.04
		Convenio con la Fundación por los Niños del Perú	US\$ 0.03
		Proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable de Microcuencas Altoandinas (PER 6240)	N.D.
		Ministerio de Economía y Finanzas	Programa del Vaso de Leche (MEF y gobiernos locales)
TOTAL NUTRICIÓN		US\$ 231.47	
Empleo	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Programa de Capacitación Laboral Juvenil (PROJOVEN)	US\$ 3.2
		Programa de Emergencia Social Productivo Urbano “A Trabajar Urbano”	US\$ 45.4
		Programa Perú Emprendedor	N.D.
		Mi Chamba	US\$ 1.5 ²
TOTAL EMPLEO		US\$ 50.1	
Bienestar	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Programa Nacional Wawa Wasi	US\$ 14.47
		Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF)	US\$ 22.6

	Presidencia del Consejo de Ministros - Comisión Interministerial de Asuntos Sociales	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "JUNTOS"	US\$ 60.7
	TOTAL BIENESTAR		US\$ 97.8
Vivienda	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Techo Propio	US\$ 50.8 ³
		Mejoramiento Integral de Barrios (Mi Barrio)	US\$ 7.87 ⁴
		Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA)	US\$ 43.2
		Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR)	US\$ 4.6
	Banco de Materiales	Vivienda Básica	
		Vivienda Progresiva	US\$ 57.5 en el año 2004 ⁵
		Vivienda Nueva	
		Programas del Fondo de Apoyo Social	
	TOTAL VIVIENDA		US\$ 163.97
Agricultura		Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)	US\$ 15
		Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETI)	US\$ 14.7
		Programa de Maquinaria Agrícola, Agroindustrial y Pesada (PMAAP)	US\$ 1.1 ⁶
	Ministerio de Agricultura	Programa Subsectorial de Irrigación (PSI)	US\$ 4.2
		Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	US\$ 0.5
		Programa Especial de Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas (PROABONOS)	US\$ 2.0
		Programa para el Desarrollo de la Amazonía	N.D.
	TOTAL AGRICULTURA		US\$ 37.5
Desarrollo Productivo	Ministerio del Trabajo y Promoción de Empleo	Centro de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME)	US\$ 1.9
		Dirección Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (DNMYPE) ⁸	N.D.
	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - FONCODES	A Producir	US\$ 13.8

TOTAL DESARROLLO PRODUCTIVO		US\$ 15.7
Transporte	Ministerio de Transporte y Comunicaciones	Provías Rural US\$ 43.2
	TOTAL TRANSPORTE	
		US\$ 43.2
Energía	Ministerio de Energía y Minas	Programa Nacional de Electrificación Rural US\$ 45.3
	TOTAL ENERGÍA	
		US\$ 45.3
Otros	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) US\$ 39.4
	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - FONCODES	Mejorando tu vida US\$ 65.8
TOTAL OTROS		US\$ 105.2
TOTAL		US\$ 1,208.54

^{/1} Los montos han sido tomados del Sistema Integrado de Administración Financiera. Disponible en: [\[http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx\]](http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx)

Para el caso del Vaso de Leche, se tomó de: [\[http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx\]](http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx)

^{/2} Al año 2006.

^{/3} y ^{/4} Banco Interamericano de Desarrollo (2003b: 2-3)

^{/5} Calculado sobre la base de las colocaciones del Banco de Materiales en Vivienda y Comercio.

^{/6} Calculado sobre la base de la partida Mecanización Agrícola del MINAG que figura en el Portal de Transparencia Económica del SIAF.

^{/7} Esta dirección contiene a los programas Perú Emprendedor, al Programa de Autoempleo y Microempresa (PRODAME), y al Programa Femenino de Consolidación de Empleo (PROFECE - Mujeres Emprendedoras).

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Como puede observarse en el cuadro anterior, en el año 2005 se ejecutaron más de mil millones de dólares en programas tanto de alivio como de reducción de pobreza. Sin embargo, estas intervenciones han estado operando independientemente en cada sector, desaprovechándose las posibles sinergias entre ellas. En este contexto, es imprescindible asegurar la coordinación de estos esfuerzos para poder lograr el objetivo común de mejorar el bienestar de los más excluidos. Ciertamente, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) aprobado en el gobierno de Alejandro Toledo propuso a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) como la entidad coordinadora encargada de

alinearse las acciones de cada sector, mas no se avizoran resultados concretos a la fecha. Ante esta situación, el siguiente apartado plantea la creación de un organismo autónomo que centralice y articule los esfuerzos multisectoriales de lucha contra la pobreza extrema, fundamentalmente.

La consecuencia primordial de lo mencionado anteriormente es la baja calidad de las intervenciones, traducida en la focalización incorrecta de los programas, lo cual genera, a su vez, filtración y subcobertura de beneficiarios. De acuerdo con Vásquez (2005a), estos problemas generan pérdidas valorizadas en aproximadamente S/. 250 millones anuales para el Estado.

La yuxtaposición, filtración y subcobertura de programas sociales son los principales problemas a los que se debe enfrentar el gobierno de turno. Al año 2004, solo el costo de la filtración de los diversos programas sociales ascendió a S/.177,263,890.23². Sumado a esto, está el hecho de la exclusión y abandono de muchos sectores de la sociedad (sectores de extrema pobreza) a los cuales la ayuda muchas veces, no llega. Por ejemplo, para el año 2003, la subcobertura del programa de comedores infantiles llegó a 98.2%³.

Es en esta línea que, el Fondo de Inclusión Social (FIS) plantea la centralización del manejo de algunos programas sociales (49 programas sociales en una primera etapa), que se encuentran, a inicios del 2007, a cargo de diferentes ministerios. De esta manera, se busca crear sinergia entre ellos, minimizando los gastos administrativos (no mayores a 10%) y optimizando el gasto en bienes y servicios (90% del presupuesto en inversión)⁴. Asimismo, el FIS busca atender a una población extremadamente vulnerable que en muchos casos es excluida de los programas sociales.

En el Perú, existen grandes disparidades sociales que se mantienen a pesar de las múltiples intervenciones para combatir la pobreza;; mientras en Lima Metropolitana el ingreso familiar *per cápita* promedio mensual para el año 2003 era S/.753.70 para el distrito de Huanca-Huanca era de S/129.20⁵, casi la sexta parte. En un análisis de los 10 distritos más

² Fuente: Vásquez, E. (2007) Gerencia estratégica para el cambio social, Universidad del Pacífico, Lima [en prensa], SIAF, INEI (2004), ENAHO.

³ INEI (2004) - *Encuesta Nacional de Hogares 2003*

⁴ Porcentajes tomados siguiendo estándares internacionales.

⁵ Tomado del portal de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. A la fecha del 08 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/indicadores.php>]

pobres, Huanca-Huanca (Huancavelica), Santo Tomas de Pata (Huancavelica), San Buenaventura (Huánuco), Sanagoran (La Libertad), Canaris (Lambayeque), Incahuasi (Lambayeque), Balsapuerto (Loreto), Cahuapanas (Loreto), Andoas (Loreto) y Pacaipampa (Piura)⁶; se puede encontrar que para el año 2003, el distrito de Huanca-Huanca y Balsapuerto presentaban un Índice de Desarrollo Humano (calculado a partir de la esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de adultos y PIB *per cápita*) de 0.37 contra el 0.71 de Lima Metropolitana⁷.

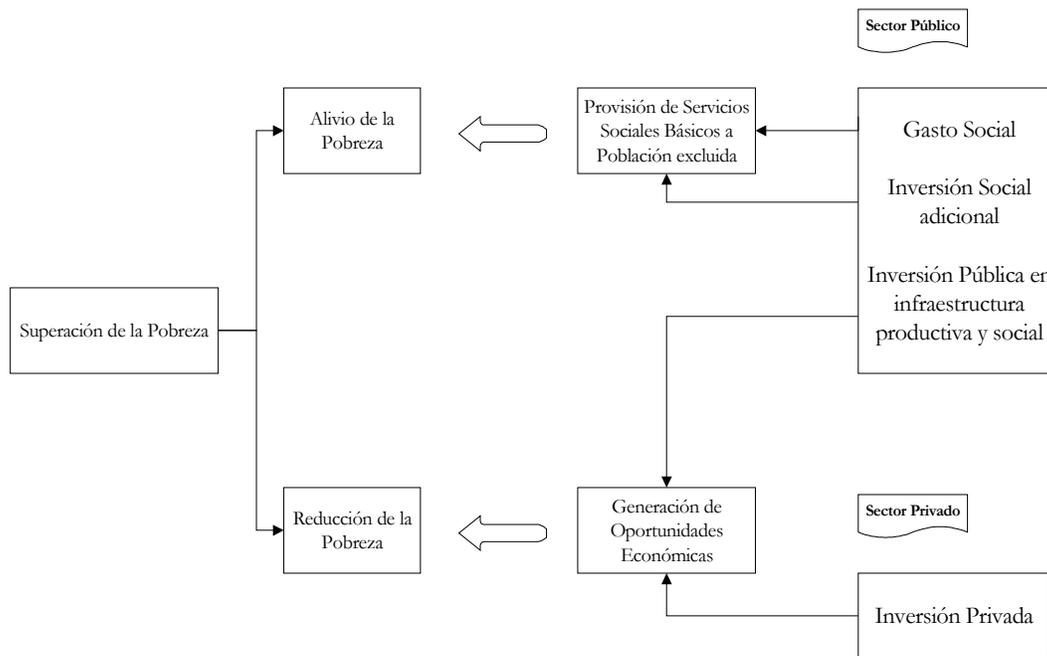
3. Puntos por considerar en una estrategia para el Perú

Una de las principales falencias de la puesta en marcha del PNSP del gobierno de Alejandro Toledo fue la falta de coordinación de las medidas por adoptarse. Si bien es apropiado el planteamiento de los tres ejes estratégicos, las acciones concretas para llevarlos a cabo resultan confusas y poco coordinadas. En principio, es necesario establecer que la estrategia a seguir debe enfocarse desde dos perspectivas diferenciadas, pero coordinadas: el alivio y la reducción de la pobreza. En este sentido, es importante tener presente que la diferencia fundamental entre ambas es el horizonte temporal de las intervenciones, lo cual está relacionado con el concepto de graduación que se desarrollará más adelante. El Gráfico N° 3 resume este criterio.

⁶ Según el Índice de Carencias del Mapa de Pobreza de FONCODES 2006.

⁷ Tomado del portal de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. A la fecha del 08 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/indicadores.php>]

Gráfico N° 3: Estrategia para la superación de la pobreza en el Perú



Fuente: Vásquez, Enrique (2007), *Gerencia estratégica para el cambio social*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, en prensa.

El primer enfoque consta principalmente de la provisión de servicios básicos a toda aquella población excluida que carece de los mismos. Para ello, el Estado asigna determinado gasto social destinado a los distintos programas sociales, así como una inversión social adicional utilizada para la provisión de infraestructura básica.

Ciertamente, ocuparse por el alivio de la pobreza es una responsabilidad del Estado, el cual deberá mejorar la gestión del gasto social para lograr un verdadero alivio de la pobreza. Sin embargo, el papel del Estado con respecto a la reducción de la misma exige un mayor esfuerzo pues debe encargarse de generar oportunidades económicas para aquel segmento de la población que no logra insertarse en la economía. En este sentido, el Estado debería representar un nexo entre la población excluida y el resto de la economía, para lo cual deberá promover una sinergia entre la inversión pública en infraestructura y la inversión privada generadora de empleo de calidad.

Las políticas promotoras de empleo de calidad son quizá las que más llaman la atención debido al gran impacto que tienen no solo sobre la lucha contra la pobreza, sino en las percepciones de la gente. En América Latina, cuanto más pobre es un país, mayor es el número de gente que tiende a confiar más en los aumentos de productividad que en la redistribución⁸. Esto se debe a que, al mejorar las condiciones del capital humano, estas políticas incrementan su valor futuro y, por ende, sirven de resguardo para la aplicación de nuevos programas, pues se cuenta con una mejor situación inicial.

Como bien se ha señalado, esta estrategia está diseñada para ser ejecutada por el Estado. Pero, ¿quién en el Estado? Para ser más precisos, ¿qué organismo estatal es el responsable de poner en marcha estas medidas?

4. El Fondo de Inclusión Social como propuesta

4.1 Justificación

El Perú carece de una estrategia explícita a cargo de un organismo público responsable de planificar y coordinar la lucha contra la pobreza. Desde la década de los 90, se creó el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) con la finalidad de promover la coordinación entre los sectores sociales. Lamentablemente, los resultados muestran que el CIAS nunca obtuvo el peso político y económico para ordenar la cartera de inversiones sociales en el Perú.

Ante los resultados poco tangibles en la reducción de la pobreza, algunos ministerios han intentado reconvertirse. Por ejemplo, según el plan estratégico la misión del MIMDES es “constituirse como un sector integrado, moderno y articulador, liderando las políticas del sector, descentralizadamente y contribuyendo a la superación de la pobreza, inequidad y exclusión”⁹. Sin embargo, las diversas líneas de trabajo al interior del MIMDES aún no alcanzado una estrecha coordinación intrasectorial. Aunado a esto, cada sector o ministerio del ámbito social presenta una estrategia independiente y desarticulada.

⁸ Klein (2003: 6)

⁹ Tomado del portal electrónico del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, en la sección de Visión y Misión. A la fecha del 5 de febrero de 2007, disponible en: [http://www.mimdes.gob.pe/vision_mis.htm].

Por tanto, es preciso generar una mayor sinergia en la inversión social para lograr eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en la gestión de programas sociales. Con este fin, se propone la creación de una entidad autónoma que centralice y coordine todos aquellos esfuerzos para la lucha contra la pobreza: el Fondo de Inclusión Social (FIS).

Gráfico N° 4: Sinergia de intervenciones al interior del Fondo de Inclusión Social (FIS)



4.2 Los principios rectores

La creación de un Fondo de Inclusión Social (FIS) intenta evitar la yuxtaposición y desarticulación de los esfuerzos del Estado, y se halla sobre la base de cinco principios detallados en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2: Principios rectores del FIS

1. Sinergia

Toda línea de intervención debe diseñarse y ejecutarse dentro de un marco de inversión conjunta articulada pero focalizada a un ámbito territorial específico. Por lo tanto, un análisis de las brechas sociales alimenta la definición de una “hoja de ruta”. Este instrumento es un perfil de la cadena de las intervenciones que aseguren la sinergia.

2. Autonomía

El fondo tendrá autonomía financiera y responsabilidad sobre su presupuesto institucional. La estabilidad social es tan o más importante que la estabilidad monetaria. Sobre la base de la experiencia de la autonomía del BCR, se busca que el FIS tenga la potestad de la independencia en el diseño y ejecución de la inversión de recursos públicos focalizados en los pobres extremos, fundamentalmente.

3. Tercerización

La ejecución de los programas se llevará a cabo por el sector privado (sin fines de lucro y con fines de lucro) bajo tres estrictas condiciones: (a) concurso público abierto, (b) acuerdos de gestión por resultados y (c) respeto a los mecanismos de incentivos y penalidades.

4. Graduación

Cada beneficiario tendrá una fecha de entrada y una fecha de salida. La fecha de salida es aquella en la que el beneficiario ya no presenta la vulnerabilidad. De esta manera, las líneas de intervención habrá tenido un impacto positivo en la calidad de vida por lo tanto, ya no precisa de seguir siendo beneficiario del FIS.

5. Transparencia

El FIS contará con un único registro minucioso de beneficiarios y proveedores, acciones de vigilancia social y privada y ejecutabilidad de los incentivos y penalidades adoptados a favor (o en contra) de los beneficiarios, proveedores u otro actor involucrado.

Fuente: Vásquez (2003a)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Es preciso recalcar la autonomía del FIS en términos de que no pertenece a ninguna cartera, pero sí está compuesta por gerencias que engloban las distintas líneas de intervención, de modo tal que se evite el uso discrecional de los recursos públicos. En este sentido, el FIS sería el responsable de velar por el presupuesto destinado a la lucha contra la pobreza extrema, tanto proveniente de recursos públicos como privados (donaciones, cooperación internacional, etc.)

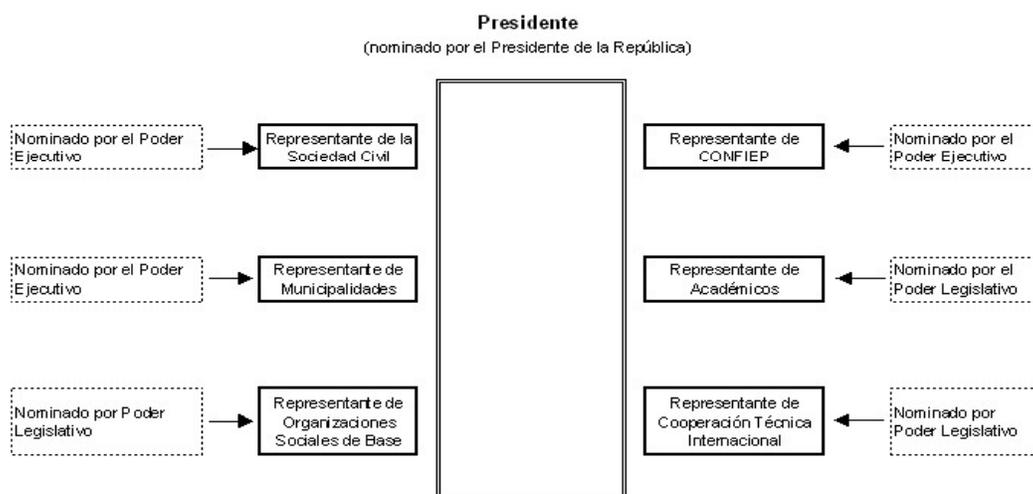
4.3 Constitución

El Fondo de Inclusión Social (FIS) se constituiría por Ley Orgánica con la finalidad de que adquiriera autonomía económica, técnica, administrativa y financiera. De esta manera, esta autonomía será muy positiva para cimentar una independencia de cualquier interés político-partidario que pueda tratar de ejercer el Poder Ejecutivo.

El directorio estaría compuesto por 7 miembros de los cuales:

- 4 miembros designados por el Poder Ejecutivo (por lo menos dos deberán ser mujeres)
 - Presidente del FIS
 - Un representante de la sociedad civil
 - Un representante de CONFIEP
 - Un representante de las municipalidades
- 3 miembros designados por el Congreso (por lo menos una deberá ser mujer)
 - Un representante de las Organizaciones Sociales de Base
 - Un representante del ámbito académico
 - Un representante de la Cooperación Técnica Internacional

Gráfico N° 5: Composición del Directorio del Fondo de Inclusión Social



Los miembros del Directorio del FIS serán removidos si al cabo de 7 años los resultados de los niveles de inclusión social no han sido favorables para la población objetivo.

4.4 Operatividad

La propuesta del FIS comprendería la sinergia de 49 programas que en el año 2005 ejecutaron un total de S/ 2,129,595,011.75. Sin embargo, esta cifra podría estar subestimada debido a que se están incorporando programas cuyo gasto ejecutado no se encontraba disponible a la fecha del presente informe. Asimismo, ciertos programas cuentan con financiamiento externo que no se encuentra del todo registrado en el Sistema de Administración Financiera.

Cuadro N° 3: Número de programas e inversión ejecutada, por gerencia del FIS

Gerencia	Programas por fusionar	Inversión Ejecutada (2005)
Salud	8	S/. 286,438,696.22
Educación	5	S/. 214,213,525.95
Nutrición	14	S/. 763,084,649.36
Bienestar Familiar	3	S/. 324,830,238.62
Infraestructura Social	6	S/. 419,982,380.00
Empleo y Desarrollo Productivo	7	S/. 216,922,170.87
Recursos Naturales	3	S/. 115,999,621.00
Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones	3	S/. 269,517,539.08
Total	49	S/. 2,610,988,821.10

Fuente: MEF - SIAF

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al centralizar la gestión de los programas sociales y generar sinergias entre ellos, el FIS evitaría la duplicación de costos administrativos. En consecuencia, se propone que estos representen como máximo el 10% del total de fondos disponibles. El FIS administraría los recursos públicos tomando en cuenta las demandas sociales y las capacidades de la oferta pública; sin embargo, lo importante es que se logren las siguientes principales metas al 2011:

Cuadro N° 4: Metas propuestas al año 2011

Gerencia	Metas
Salud	Reducir la tasa de morbilidad de 127 por cada 100 mil habitantes en el año 2006 a 98.2 por cada 100 mil habitantes en el año 2011
Educación	Anualmente, se logrará la inclusión social de las 353,851 personas en edad escolar cuya lengua materna es distinta del castellano.
Nutrición	Reducir 5 puntos porcentuales la tasa de desnutrición crónica
Bienestar Familiar	40455 niños y adolescentes trabajadores recibirán atención especializada
Infraestructura Social	Incrementar en 92% la cobertura del servicio de agua y en 91% la cobertura de sistemas de desagüe para pobres extremos que habitan en viviendas sin acceso a dichos servicios
Empleo y Desarrollo Productivo	40455 niños y adolescentes trabajadores recibirán atención especializada.
Recursos Naturales	A través de la transferencia de tecnología los agricultores en extrema pobreza, incrementar su gasto <i>per cápita</i> mensual en 30 dólares en un periodo de 5 años
Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones	Rehabilitación de 3000km de vías vecinales

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Acciones operativas por el lado de la demanda:

Focalización: La zonas focalizadas son aquellos distritos que presenten los más altos índices de pobreza extrema y/o pobreza calórica. Ello implica que el FIS cuente con un canal de información permanente acerca de los actuales y potenciales beneficiarios de programas sociales en el Perú (aproximadamente 6 millones solo en programas alimentarios y nutricionales en el año 2005). Sin embargo, como en toda decisión de cambio, es necesario hacer un análisis y comprobar que los beneficios compensen a los costos.

Las ventajas de contar con un sistema como tal como el descrito se basan en el ahorro del Estado al minimizar los problemas de filtración que sufren los programas sociales en el Perú. Según el cálculo realizado en base a datos de filtración en los programas de nutrición, salud, bienestar y empleo, si se logra superar tal problema, el Estado ahorraría un monto aproximado de S/.177,263,890.23 de nuevos soles. Ciertamente, una cifra bastante atractiva, aunque solo considera el gasto *per cápita* multiplicado por la cantidad estimada de personas filtradas en los programas sociales. Si además de ello, se toma en cuenta otras ventajas menos cuantificables como “la mejora en la formulación de los programas, la identificación de nuevas necesidades y la focalización de las intervenciones”¹⁰, los beneficios aumentan.

Cuadro N° 5: Costo por filtración en programas sociales del Perú

Gerencia	Costo de filtración
Nutrición	S/.121.200.000,00
Salud	S/.50.665.318,39
Bienestar	S/.4.990.535,44
Empleo y desarrollo productivo	S/.408.036,40
TOTAL	S/. 177.263.890,23

Fuente: Vásquez, E. (2007) Gerencia estratégica para el cambio social, Universidad del Pacífico, Lima [en prensa], SIAF, INEI (2004), ENAHO.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Los sistemas de información integrados para el mejor desempeño de las políticas sociales son instrumentos que se están aplicando en diversos países de Latinoamérica desde hace algunos años. Así, Argentina (Pilquen), Brasil (Cadunico), Colombia (SISBEN), Costa Rica (SIPO), Chile (CASEN) y México (SIS) han implementado un registro único de beneficiarios que les ha permitido identificar a la población objetivo con mayor precisión y eficiencia.

Los costos de implementar un sistema así incluyen aspectos administrativos (firmas de convenios, perfeccionamiento, etc.), aspectos tecnológicos (capacitación en el software, capacitación del personal para el operativo, etc.) y aspectos operativos (aplicación de

¹⁰ Tomado del Sistema Pilquen: Registro de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Estatales. A la fecha 31 de enero de 2007, disponible en: [http://www.lapampa.gov.ar/podejecutivo/MBS/Novedades/PILQUEN/MANUAL2.htm]

encuestas, digitación y verificación de la información). En el año 2004, en Colombia, se aplicó un sistema similar denominado Nuevo SISBEN¹¹, por el cual se ha estimado un costo de aproximadamente S/. 43, 088,698.78¹² para su implementación y desarrollo partiendo de una encuesta de 74 preguntas aplicadas a la población que tenga 18 años o más. Para el levantamiento de la información tienen dos métodos: censal (en municipios pequeños de acuerdo a su presupuesto) y pre-focalización (en ciudades de más de 10 mil habitantes). Se concentra en aquellas zonas donde más de la mitad de la población es pobre y se estima que cubrirán 8 millones de hogares. Cabe resaltar que este es un registro que no ha fusionado la información previa sino que ha comenzado la identificación de sus beneficiarios desde cero.

En el Perú, se estima que la cantidad de hogares pobres asciende a 2, 738,450, por lo cual el costo de implementar un programa similar al de Colombia ascendería a S/. 14, 749,531.71. Con este costo, el ahorro neto del estado alcanzaría un monto de S/. 162, 514,358.52. Por lo tanto, crear un registro único de beneficiarios, en neto, es provechoso para el país.

Cuadro N° 6: Hogares según línea de pobreza (2004)

Línea de pobreza	Hogares pobres	Porcentaje
Pobre extremo	965,629.40	15.37%
Pobre no extremo	1,772,820.75	28.23%
No pobre	3,542,153.93	56.40%
Total	6,280,604.08	100%

Fuente: ENAHO 2004

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En el año 2005, la Provincia de La Pampa en Argentina ha desarrollado el sistema Pilquen que maneja una base de datos de 500 programas sociales y 82 mil personas. Este sistema funciona a través de una encuesta que consta de 78 preguntas, estructurada para un núcleo familiar¹³, y dirigida para aquellos que se encuentran asistidos por alguna ayuda social del gobierno y que se encuentran bajo la línea de pobreza. A partir de ella, se elaboran tres registros: (i) datos del núcleo familiar, (ii) datos de cada uno de los integrantes, y (iii) datos

¹¹ Se le denomina así porque en el segundo semestre de 1995 ya había un sistema similar llamado SISBEN I, y ha sido reformulado debido a limitaciones identificadas en el este primer intento.

¹² Datos proporcionado originalmente como 30 mil millones de pesos colombianos convertido a soles.

¹³ La encuesta consta de 7 temas: Vivienda (preguntas del 1 al 13), Datos del Núcleo familiar (preguntas 14 a 23), Programas Estatales (preguntas 24 a 38), Educación (preguntas 39 a 47), Trabajo (preguntas 48 a 60), Salud (preguntas 61 a 74) y Tiempo libre (preguntas 75 a 78).

de los programas sociales que involucran a los integrantes. Utilizan el sistema de base de datos *Progress* para almacenar la información y obtener el índice de vulnerabilidad que jerarquiza la magnitud de los problemas y necesidades.

Un caso interesante se muestra en México, donde la creación de un instrumento que permita tener información actualizada de los beneficiarios (Sistema de Información Social-SIS) se hizo a través de una tercerización con la empresa *SAS Data Warehouse y Analytic Intelligence*, líder en el análisis de los datos estadísticos, a partir del año 2001. Este sistema contiene datos actualizados de la ubicación y condiciones sociales de la población que vive en pobreza extrema y que recibe ayuda a través de alguno de los programas sociales que administra la Secretaría de Desarrollo Social de México (base de datos de 42.1 millones de personas).

Asimismo, se han desarrollado otras áreas de información que complementan al registro único de beneficiarios: (i) Subsistema de Magnitud y Distribución de la Pobreza, que permite conocer la población mexicana en situación de pobreza incluso por número de hogares pobres en cada manzana del territorio; (ii) Subsistema de Información Estadística, que comprende fuentes de datos como censos, encuestas ingreso-gasto y de empleo, etc.; (iii) Subsistema de Información Cartográfica e Infraestructura, que describe la infraestructura física y social de escuelas, hospitales, aeropuertos, clínicas, tiendas, etc. A partir de la implementación de este sistema, México ha logrado ampliar la cobertura de sus programas. Por ejemplo, el "Programa de Oportunidades" (desarrollo humano), para el año 2000, contaba con un padrón de 2.4 millones de familias beneficiadas. Durante el año 2005, la cobertura del programa se incrementó a 5 millones. Asimismo, el programa de provisión social de leche, que atendía a 1.8 millones de familias en el año 2000, ha incrementado su cobertura a 3.1 millones de familias beneficiarias¹⁴.

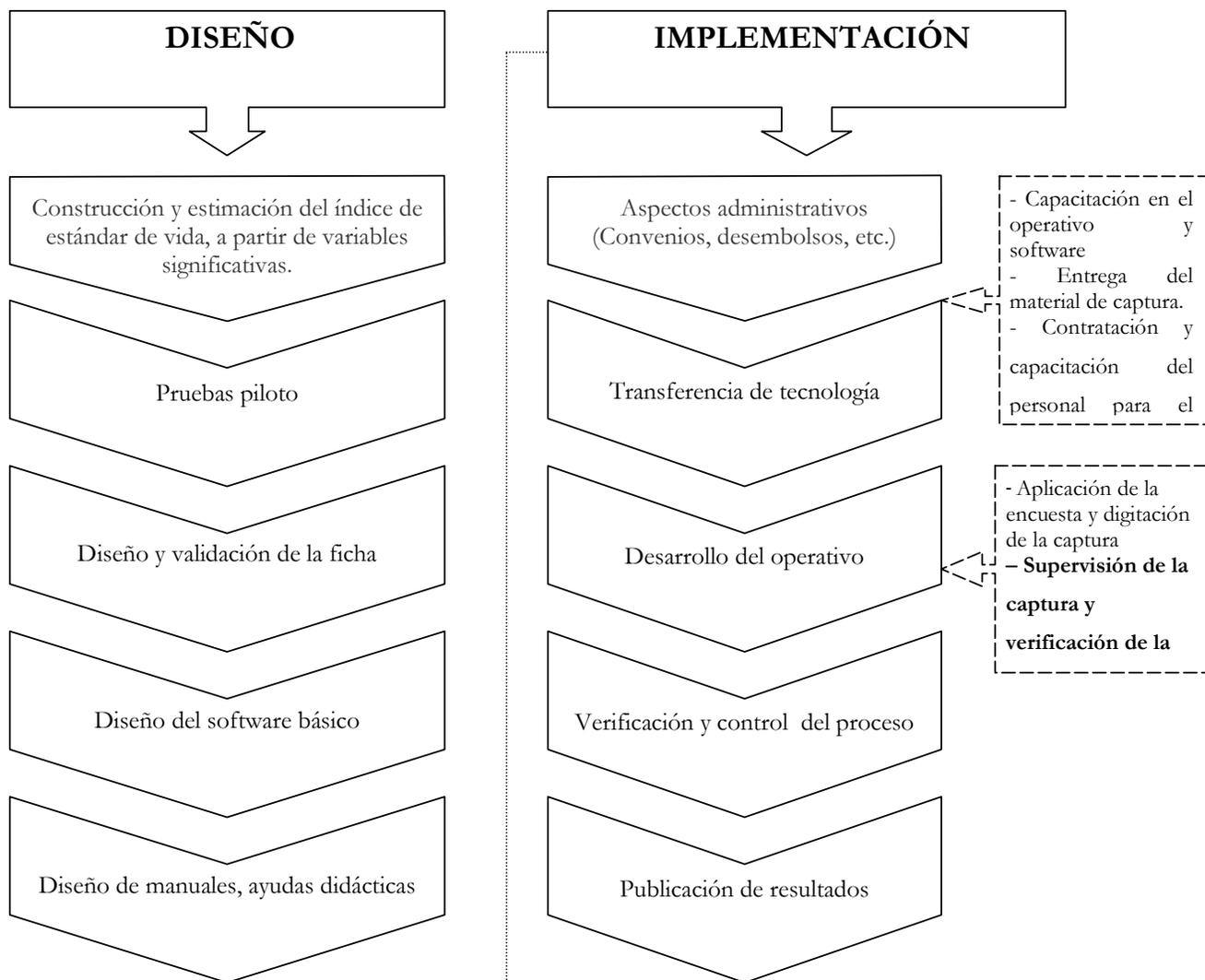
Resulta de importancia señalar que varios de estos programas trabajan descentralizadamente. Por ejemplo, la implementación, administración y el uso del SISBEN se encuentran bajo la responsabilidad de los municipios, quienes coordinan directamente con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Asimismo, el Sistema Pilquen se administra bajo un reglamento que delega responsabilidades a cada organismo del Estado para mantener actualizada la base de datos, señalando a los Intendentes de toda la

¹⁴ Información obtenida de la página web de SAS Data Warehouse y Analytic Intelligence. www.sas.com

provincia como los encargados de evitar que se filtren beneficiarios, a través de la verificación de los datos de su jurisdicción.

En Chile, desde el año 1985, se viene realizando, con una periodicidad de dos años (excepto en 1989 y 2002, que se realizaron al año siguiente, respectivamente) la Encuesta de Caracterización Económica de Chile (CASEN). La información que contiene esta base de datos se centra en las características socioeconómicas de la población, la distribución del ingreso, cobertura y perfil de los beneficiarios de los programas sociales, la población que no accede a dichos programas, entre otros. Esta encuesta, que en promedio dura 33 minutos, tiene una cobertura nacional (excepto por aquellos lugares de muy difícil acceso), y está dirigida a hogares (responde el jefe de hogar o el cónyuge).

Gráfico N° 6: Flujograma de diseño e implantación de un registro único de beneficiarios¹⁵



¹⁵ Fuente: Realizado en base al desarrollo del Sistema SISBEN- Colombia

Brechas: Dentro de cada distrito focalizado se identifican las brechas: demandas sociales versus oferta de bienes públicos. Así, se precisan los resultados esperados en un período de tiempo no mayor de 5 años.

Si bien el Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido entre los años 2001 y 2006 de 6% promedio anual¹⁶, resulta poco notorio el impacto de este sobre una reducción efectiva de la pobreza ya que esta disminuyó únicamente 2.7 puntos porcentuales (de 54.3% a 51.6%). Del mismo modo, el alivio de las vulnerabilidades del 19.2% de la población que vive en situación de extrema pobreza a través de los diversos programas sociales ha sido escasamente efectivo (la reducción de la pobreza extrema en cinco años solo ha sido de 4.9 puntos porcentuales.). Esto se encuentra asociado a problemas de baja cobertura (por ejemplo, el programa de Desayunos Escolares presenta una subcobertura de 79.7%) y alto nivel de filtración (como es el caso del Vaso de Leche que presenta 26.2% de filtración, lo que implica un total de 1, 512,966 personas que se benefician sin pertenecer al grupo objetivo)¹⁷. Estos problemas provienen de una inadecuada gestión del gasto social que representa 9.2%¹⁸ del Producto Interno Bruto (PIB).

Es en este sentido que cobra relevancia analizar la diferencia existente entre la población que demanda algún determinado bien o servicio público y aquella que finalmente termina siendo la beneficiaria.

A pesar de que se han reducido los niveles de carencias del total de la población peruana en cuanto a servicios básicos de agua, desagüe/letrina y electricidad (de 40% a 27%, de 36% a 20% y de 42% a 27%, respectivamente) para el periodo 1993 – 2005, aun existen zonas con alto grado de carencias. Así, existen 750 distritos en el Perú calificados como pobres extremos por FONCODES en el Nuevo Mapa de Pobreza 2006, de los cuales 387 pertenecen a Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto y Pasco, que se hallan en el primer quintil más pobre del Índice de Carencias. Esto hace aun más crítica la situación puesto que sin acceso a estos servicios, es poco posible alcanzar adecuadas condiciones de vida.

¹⁶ http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/peru2006_esp.pdf

¹⁷ Vásquez, Enrique (2004). *¿Los niños... primero?. Presupuesto público y gasto social: La urgencia del monitoreo y evaluación*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Lima.

¹⁸ Tomado del portal electrónico de RPP a la fecha de 5 de febrero de 2007, disponible en: www.rpp.com.pe/portada/nacional/gasto_social_2000_2005.pdf

Resulta más importante aun evaluar estas ‘brechas sociales’ para el caso de los 3.5 millones de niños y adolescentes en las zonas que se encuentran en situación de extrema pobreza en la medida que ellas constituyen un obstáculo para el desarrollo del capital humano.

Los programas sociales buscan incrementar la calidad de vida de la infancia y adolescencia pobre extrema en términos de nutrición, bienestar, salud y educación; no obstante, existe cierta debilidad en el cumplimiento de objetivos. Una evidencia de ello es el caso de Apurímac, donde para distritos como Challhuahuacho, Tambobamba o Coyllurqui, el número de beneficiarios de los Desayunos Escolares supera a la población objetivo en alrededor de 13%. Sin embargo, lo que es más grave aún es que en El Cenepa (distrito de Amazonas), donde la tasa de desnutrición alcanza el 63%¹⁹, existen altos niveles de subcobertura en cuanto a programas de alimentación; por ejemplo, CEIS/PRONOEIS (90.97%), Comedores Infantiles (63%) o PANFAR (98.5%). Del mismo modo, en el distrito de San Pedro de Chaulan (Huánuco), existe una filtración de 166.32% en los Desayunos Escolares mientras que el programa PANFAR, orientado a la alimentación de niños menores de tres años, presenta una subcobertura de 96.36%. Estos problemas merman cualquier intento por mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes. Si es que se determinara de manera adecuada la población objetivo, no solo se produciría una reducción de los niveles de filtración sino que, con el ahorro de recursos que ello implicaría, resultaría factible incrementar el grado de cobertura. No obstante, cabe mencionar que en Huancavelica se lleva a cabo el Proyecto Piloto Integral Educativo Nutricional (Proyecto PER 10320) que si bien no tiene una amplia cobertura (alrededor de 4%), busca apoyar al gobierno a manejar su programa de asistencia alimentaria.

De otra parte, el gobierno intenta velar por la salud de la población, especialmente por la que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, a través del Seguro Integral de Salud (SIS). Sin embargo, las cifras revelan que existe un grado de filtración de 26% (equivalente a 1, 717,672 personas), tomando en cuenta a la población entre 0 y 17 años. Esto se debe, principalmente, a que parte de la población efectivamente beneficiaria no pertenece a los niveles de pobreza y/o a que ya cuenta con algún otro tipo de seguro de salud.

¹⁹ *Ibid.*

Por otro lado, el Programa Nacional Wawa Wasi al orientarse al cuidado de niños y niñas menores de tres años cuyas madres trabajan, intenta brindar mayor bienestar integral. Sin embargo, pese a la importancia que puede tener el rol de los Wawa Wasi en el bienestar de la infancia temprana, presenta una deficiencia en cuanto al número de beneficiarios se refiere. Es así que el PNWW posee un grado de subcobertura que alcanza un 93.55% a nivel nacional; vale decir, de los 711,715²⁰ niños que son beneficiarios potenciales de los Wawa Wasi, únicamente 45,985²¹ acuden a estos centros. A nivel departamental, Amazonas, San Martín y Cajamarca son los que presentan una menor cobertura (98.96%, 98.28% y 97.24%, respectivamente), dejando de lado a 80,738 niños. Cabe mencionar que el débil impacto del PNWW sobre el bienestar de la niñez además de estar relacionado con un problema de oferta, puede también estar asociado con cuestiones de demanda, en la medida que las personas, sobretodo la de las zonas de pobreza y pobreza extrema, le atribuyen escaso o ningún valor al cuidado y educación de los niños de edad temprana, lo cual se traduce en poca participación de la comunidad así como en inasistencias de las madres cuidadoras.

En materia educativa, a pesar de que el gasto público social busca incrementar la oferta de la educación básica, aún persisten niveles considerables de subcobertura. Así, para la educación primaria, existe un 21.11% de niños (entre los 6 y 12 años de edad) que no acuden al colegio; del mismo modo, en la educación secundaria, un 35.75% de alumnos entre los 12 y 16 años no asisten a las escuelas. Esto nos da un total de 1'611,356 niños y niñas en edad escolar totalmente excluidos del sistema educativo peruano (718,839 en el nivel primaria y 892,517 en el nivel secundaria).

Siendo uno de los objetivos del Estado asegurar la educación básica, es importante hallar cuánto costaría financiar la inclusión educativa de los niños que se encuentran fuera del sistema, principalmente, de aquellos que viven en situación de pobreza extrema. Tomando en consideración el nivel de pobreza, así como el número de niños y adolescentes excluidos en términos educativos (ver Tabla N° 1)²², se tiene que Cajamarca, Huánuco, Loreto y Puno serían los departamentos que requieren de mayor atención. Dados los diferentes montos de gasto social educativo por alumno de cada uno de los departamentos en mención (ver Tabla N° 2), se obtiene que se necesitaría un monto que asciende a S/. 80' 248,967 para

²⁰ Fuente: ENAHO 2004.

²¹ Fuente: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES)
www.mimdes.gob.pe/wawawasi/pob_benef_2001_2005.htm

²² Fuente: ENAHO 2004

cubrir la brecha educativa del nivel primaria. Es de importancia resaltar que, Cajamarca y Huánuco reciben menos de S/. 850 por alumno, en tanto que Moquegua y Tacna, teniendo menores índices de pobreza, reciben alrededor de S/. 1200 por alumno.

Cuadro N° 7: Nivel absoluto de niños y niñas excluidos en regiones con mayores niveles de pobreza extrema

Niños y niñas excluidos	San						
	Cajamarca	Huánuco	Loreto	Moquegua	Puno	Martín	Tacna
Educación primaria	35623	21547	20787	3126	44662	13703	5084
Educación secundaria	78112	38310	41609	2846	41181	31968	2497

Fuente: MINEDU (2006)

Cuadro N° 8: Gasto público por alumno por nivel educativo en regiones con mayores niveles de pobreza extrema

Gasto público por alumno (S/. 2004)	Cajamarca	Huánuco	Loreto	Moquegua	Puno	San	Tacna
	a			a		Martín	
Educación primaria	619	542	648	1203	740	668	762
Educación secundaria	833	772	861	1451	926	867	1229

Fuente: MINEDU (2006)

Cabe mencionar que, a pesar de que la educación es considerada como uno de los medios para salir del subdesarrollo, debe mantenerse el cuidado de las demás áreas. Por ejemplo, intervenciones básicas que mejoran la calidad del capital humano son la nutrición, salud y bienestar familiar.

Las diversas situaciones descritas reflejan que existe espacio para mejorar la gestión social por lo que queda claro que la determinación de estas brechas sociales resulta un instrumento indispensable para focalizar adecuadamente los programas sociales. De este modo, es posible asignar los recursos públicos de manera eficiente, teniendo como prioridad la atención de las necesidades de la población en pobreza extrema.

Hoja de Ruta: La información estadística y administrativa de las brechas sociales por distrito se convierte en el insumo básico para construir una “hoja de ruta de inclusión social”. En esta etapa, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza se convierten

en el espacio estado-sociedad civil donde los agentes involucrados definen un perfil de la cadena de intervenciones en un plazo de tiempo aceptable. En este sentido, la participación ciudadana cobra especial importancia debido a la necesidad de un consenso para llevar a cabo determinadas iniciativas en favor de los más excluidos²³.

El Perú intentó ingresar a una lucha frontal contra las desigualdades con el cambio de milenio. Más puntualmente, la Mesa de Concertación de Lucha (MCLP) contra la pobreza aspiró a convertirse en un cambio de enfoque para afrontar el problema de la pobreza. Para ello, la MCLP le brindó una mayor importancia a la participación ciudadana a través de la Carta Social aprobada por el Comité Ejecutivo Nacional. En ella se establecen las orientaciones, instrumentos y compromisos institucionales de largo plazo, que deben servir de guía a las acciones del conjunto de los actores públicos y privados²⁴. Esto con la finalidad de incrementar la cobertura, eficiencia y calidad de la acción de desarrollo y lucha contra la pobreza²⁵. Así, en el año 2001, se crea la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), organismo en el que participan instituciones del Estado y la sociedad civil²⁶. Sus esfuerzos se centran principalmente en brindar a las comunidades más pobres la posibilidad de especificar sus necesidades y a través de esto, generar programas viables para superar la pobreza y pobreza extrema.

La experiencia obtenida por la MCLCP y el contacto directo con los más pobres genera un espacio óptimo de interacción entre Estado y población, concretamente, entre el FIS y los pobres extremos. Por ello, las mesas de concertación pueden cumplir un rol positivo en incrementar la rentabilidad social de los recursos en tres momentos importantes: En primer lugar, las mesas pueden promover el consenso de las prioridades y las cadenas de intervención que el FIS debería financiar. Como resultado, las mesas pueden plantear, a través de núcleos propositores, “la hoja de ruta” del FIS. En segundo lugar, las mesas podrían asumir, a través de estos núcleos, la vigilancia social de la logística de la ejecución hecha por terceros. Finalmente, las mesas pueden contribuir al monitoreo y evaluación de impacto de la inversión focalizada en los pobres extremos.

²³ Con cada vez mayor frecuencia, las intervenciones públicas incorporan un componente de intervención social con el fin de lograr la aceptación de la población beneficiada para el desarrollo consensuado de las obras.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Véase Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH

La MCLCP ha alcanzado un estado de desarrollo institucional basado en experiencias recientes. Por ejemplo, la colaboración con distintos proyectos como han sido el Presupuesto Participativo y la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). En el caso del Presupuesto Participativo, un gran logro ha sido que “(...) en el año 2002, 22 departamentos concluyan exitosamente con la formulación de sus Planes de Desarrollo Departamental Concertado. Nueve de ellos lograron calificar para la operación piloto de Presupuesto Participativo coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas (...)”²⁷. Para lograr esto, se ha valido de la difusión de información, en el caso del Presupuesto Participativo, y de la creación de alianzas con la Defensoría del Pueblo y el movimiento ciudadano “Para que no se repita”, en el caso de la CVR. Para el año 2006, “(...) uno de los principales logros fue la mayor apertura y el establecimiento de nexos democráticos entre el Estado y la sociedad. Ejemplo de ello son la implementación del Foro del Acuerdo Nacional, el desarrollo de la propia Mesa de Concertación y la cristalización de múltiples espacios institucionalizados de diálogo y concertación (...)”²⁸.

Apostar por las mesas también se sustenta en las experiencias internacionales de similares modelos. La experiencia internacional (Chile Solidario en Chile, Bolsa Familiar en Brasil y Plan Vida Nueva en Costa Rica) demuestra que es elemental que se tome en cuenta la participación de la ciudadanía en la definición de dichos lineamientos. Una evidencia de ello es el Presupuesto Participativo (PP), creado en Brasil en el año 1989. Las obras decididas mediante el PP representan inversiones superiores a los 700 millones de dólares. Entre ellas, resaltan el incremento del suministro de agua (De 1990 a 1995, la cobertura se incrementó de 400,000 a 465,000 familias) y de alcantarillado (46% de las familias en el año 1989 a 74% en 1997)²⁹. Un punto resaltante es que el Programa Hambre Cero (a cargo de Bolsa Familia) en Brasil ha intentado seguir la lógica del presupuesto participativo, con el fin de crear un ambiente de mayor democracia, resaltando la importancia de la participación de la gente³⁰.

²⁷ Tomado del portal de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. A la fecha del 10 de enero de 2007, disponible en: [<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/indicadores.php>]

²⁸ Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2006) *Concertando para un futuro sin pobreza. Balance y Propuesta*. Lima: MCLCP

²⁹ Tomado del portal electrónico de la Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible. A la fecha del 15 de enero de 2007, disponible en: [<http://habitat.aq.upm.es/bpn/bp049.html>]

³⁰ Tomado del portal electrónico del Congreso de Guatemala. A la fecha de 7 de febrero de 2007, disponible en [<http://www.congreso.gob.gt/plumainvitada/15.pdf>]

No obstante, las mesas de concertación presentan algunas debilidades³¹:

- Aunque la MCLCP está respaldada por normas legales, sigue encontrando resistencias en el sector público y poco compromiso por parte de algunos sectores sociales.
- Las distancias sociales y geográficas dificultan el funcionamiento y la consolidación de las mesas en los distritos rurales; ello se debe también a la débil presencia de las instituciones públicas en el nivel local y a la poca confianza de la población en estas.

Estos son algunos de los retos que se deben superar, en la medida que se busque mayor participación de la sociedad. A pesar de ello, la labor de la MCLCP a nivel nacional es esencial, no solo por los diversos logros de la mesa de concertación sino también por la necesidad de la sociedad de colaborar en la toma de decisiones que les afectan³².

Es así que las mesas de concertación crean un vínculo entre la sociedad civil y el Estado, mejorando la calidad del gasto y fomentando la pro-actividad de los integrantes de los distritos excluidos. En esta medida, la acción conjunta de las mesas de concertación con otras iniciativas, como por ejemplo las organizaciones de base, permiten acortar las brechas entre oferta de demanda existentes, especialmente en los sectores más pobres a través de canales de comunicación más abiertos y mayor difusión de información.

Viabilidad: La “hoja de ruta de inclusión social” es traducida por el FIS en un proyecto viable de intervención. El perfil es elaborado por terceros producto de concurso público.

Acciones del FIS por el lado de la oferta:

Tercerización:

La prestación de la amplia gama de servicios que ofrece el FIS se llevaría a cabo a través de la tercerización, o delegación de funciones al sector privado. La tercerización tiene por objetivo incrementar la eficiencia de la oferta proporcionada por el Estado; es decir, busca producir al menor costo, e innovar y responder a las necesidades cambiantes del mercado. Si estas cualidades pueden ser alcanzadas sin dejar de lado la calidad del servicio ni la

³¹ Henríquez Ayín, Narda (2005) *Red de redes para la concertación: La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra a Pobreza

³² Henríquez Ayín, Narda (2005) *Red de redes para la concertación: La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra a Pobreza

equidad en su distribución, se esperaría obtener una ganancia social³³. Para ello, este modelo debe extenderse paralelamente a otros procesos de reforma del Estado –como la descentralización y la participación ciudadana–, por lo cual su éxito radicará en coordinar eficazmente dichos procesos.

En este sentido, la prestación de la amplia gama de servicios que manejaría el FIS se llevaría a cabo a través de la tercerización, o delegación de funciones al sector privado. Es decir, el fondo no prestaría directamente los servicios sino que “encargaría” la provisión de estos a organizaciones privadas, las cuales estarían bajo la directa supervisión del FIS. Por ejemplo, en el caso de las prestaciones de salud, el FIS no contará con personal médico ni con equipos especializados. Su labor es contratar a un agente privado que se encargue de proveer dichos servicios, y supervisar que estos se lleven a cabo eficazmente con el fin de lograr las metas trazadas.

Si bien existe cierto escepticismo con respecto a este modelo de gestión, cabe señalar que este ha sido aplicado con relativo éxito en numerosos programas sociales³⁴. En Ecuador, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) surge como respuesta al déficit alimentario que afecta a los niños en situación de pobreza. El programa ofrece desayuno y almuerzo a aquellos alumnos entre 5 y 14 años de edad de escuelas municipales, fiscales y fiscomisionales de los sectores con mayores índice de pobreza³⁵.

El PAE es financiado por el Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador, el cual terceriza el manejo y la ejecución del programa a diversas organizaciones. El manejo del PAE se encuentra a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). El primero se encarga de la gestión administrativa y financiera, y proporciona asesoría técnica, mientras que el segundo se encarga específicamente del manejo administrativo y financiero en cuanto a la compra de los alimentos³⁶. Con respecto a la ejecución del programa, esta se encuentra a cargo de las Comisiones de Alimentación Escolar conformadas por padres de familia –encargados de la preparación y entrega de alimentos– y profesores –encargados de asistir a los primeros³⁷. Si

³³ Webster y Harding (2000:10)

³⁴ Para mayor detalle sobre el modelo de tercerización, revisar los Capítulos XI y XII de Vásquez (2007).

³⁵ Portal electrónico del Programa de Alimentación Escolar. A la fecha del 7 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.pae.org.ec/>]

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

bien el programa aún presenta aspectos por mejorar³⁸, es cierto que ha alcanzado una cobertura de 70% del total de escuelas (cercana al 100% de las bilingües) y 58% de los alumnos³⁹.

Otro ejemplo exitoso es el del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) en Guatemala. Este programa busca incrementar el acceso a la educación primaria en áreas rurales pobladas principalmente por comunidades indígenas⁴⁰. Para ello, ofrece apoyo a la organización y funcionamiento de escuelas primarias autogestionadas que carecen de atención educativa⁴¹. Este apoderamiento de las comunidades se lleva a cabo a través de los Comités de Autogestión Educativa (COEDUCA), los cuales se encargan de la contratación de maestros, mantenimiento de registros, compra y distribución de materiales, monitoreo de asistencia a la escuela, organización de programas de alimentación, y monitoreo de bibliotecas escolares⁴². Ellos reciben del Ministerio de Finanzas los fondos que cubren los gastos en salarios, materiales de enseñanza y refrigerios escolares⁴³.

El PRONADE logró el objetivo de aumentar el acceso a la educación primaria, ya que la tasa neta de matrícula se incrementó de 63% a 87.5%⁴⁴. Sin embargo, aún debe tenerse en cuenta que si bien la ampliación de la cobertura educativa es importante, también se debe mantener la permanencia de los alumnos en el sistema educativo⁴⁵. Al margen de este aspecto, diversos estudios hallaron que las escuelas del PRONADE dedican mayor cantidad de horas al dictado de clases que el sistema rural tradicional, y que el desempeño en matemáticas y lectura de los alumnos de las primeras es superior que el los estudiantes de las segundas⁴⁶.

En el caso del FIS, la tercerización de los servicios ofrecidos por los programas sociales se llevaría a cabo a través de concursos públicos abiertos que convoquen a todas aquellas organizaciones privadas –con o sin fines de lucro– que estén interesadas en participar. De

³⁸ Ver Vásquez (2007: 497)

³⁹ Martínez (2005: 71)

⁴⁰ Rojas, Valerio y Demas (2005).

⁴¹ Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2002: 22)

⁴² Rojas, Valerio y Demas (2005)

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ KFW Bankengruppen (2004: 1)

⁴⁵ Ver Vásquez (2007: 512)

⁴⁶ Para mayor información sobre los logros del PRONADE, ver Rojas, Valerio y Demas (2005) y KFW Bankengruppen (2004: 1)

este modo, se escogería la alternativa costo-efectiva por implementarse en las zonas focalizadas con mayor incidencia de pobreza extrema. Para asegurar el éxito de este modelo, son necesarios dos requisitos: transparencia y rendición de cuentas. Para lograr la primera, resulta indispensable la autonomía del FIS, ya que inmuniza el manejo de los programas sociales de cualquier postura política. Para lograr la segunda, es preciso contar con un adecuado sistema de monitoreo con el fin de constatar que se están logrando las metas propuestas para cada gerencia.

Gestión de Resultados⁴⁷:

Un acuerdo de gestión es un instrumento legal que compromete a las partes, en este caso, el FIS y el proveedor de servicio, a alcanzar determinadas metas bajo ciertas condiciones.

Las partes esenciales que debe comprender un acuerdo de gestión entre el FIS y el proveedor de servicio son:

- **Objetivos del acuerdo**

El objetivo del acuerdo busca definir la meta general identificada por el FIS que motiva la ejecución del acuerdo.

- **Compromisos del FIS**

Los compromisos asumidos por parte del FIS se refieren principalmente a la transferencia de recursos monetarios, el monitoreo y la supervisión en el área geográfica, la evaluación y la retroalimentación con la información recogida.

- **Compromisos del Proveedor de servicios**

Los compromisos asumidos por el proveedor de servicios se centran en desarrollar actividades para el cumplimiento con los indicadores propuestos en las fechas determinadas, brindar facilidades para el acceso a la información en los procesos de monitoreo y supervisión; así como, desarrollar informes periódicos acerca del avance del trabajo.

Para ello, debe establecerse un calendario con fechas límites para la entrega de informes, visitas de supervisión y otras tareas necesarias en el periodo de trabajo.

⁴⁷ Desarrollado sobre la base de los sistemas de Control de Gestión por Resultados de Chile y El Salvador; así como, el Instructivo de Acuerdos de Gestión del Ministerio de Salud en el Perú.

▪ **Indicadores de gestión**

Sobre la base de las metas planteadas en cada una de las 8 gerencias, se deben generar los indicadores de gestión o de éxito, que servirán de base para calificar el desempeño del trabajo realizado por el proveedor. Estos indicadores deben brindar información cuantitativa y cualitativa sobre el logro de los objetivos. El desempeño debe ser medido por grado de cumplimiento de los indicadores de gestión. Se establecen intervalos del porcentaje de cumplimiento y se clasifica a las líneas de intervención ejecutadas por los distintos proveedores.

La experiencia chilena del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados sirve de claro ejemplo sobre el seguimiento de los programas a través del grado de desempeño⁴⁸. La siguiente tabla nos muestra una clasificación inspirada en dicho sistema:

Tabla de evaluación de las líneas de intervención del FIS por grado de desempeño

Grado de desempeño	Número de programas	Total	Porcentaje
95%-100%			
90%-94%			
80%-89%			
<80%			
Total			
Porcentaje			

Fuente: Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena. División de Control de Gestión. Santiago, Noviembre 2004

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Además, la evaluación del programa deberá constatar la consistencia del diseño y sus resultados con los objetivos planteados, teniendo en cuenta la eficiencia y la eficacia en el desarrollo del programa.

▪ **Incentivos y Penalidades**

Los incentivos que se otorguen serán de carácter monetario de acuerdo al grado de desempeño de los proveedores del servicio. Estos corresponden a un incremento de un 5% de sus remuneraciones al personal administrativo y operativo durante el año siguiente si es que el grado de cumplimiento es mayor al 95% de los objetivos anuales

⁴⁸ Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena. División de Control de Gestión. Santiago, Noviembre 2004. Tomado del portal del electrónico de "World Bank" a la fecha 7 de febrero de 2007, disponible en :

<http://www1.worldbank.org/harmonization/paris/LACWorkshop/Chile-presupuesto%20p%20resultados%20noviembre%202004.pdf>

planteados; y de 2.5% de sus remuneraciones si es que el grado de cumplimiento es ente 90% a 94% de los objetivos planteados. Para los proveedores que cumplan por debajo del 50% de los objetivos anuales, las remuneraciones serán recortadas en 5% durante el año siguiente. En caso de reincidencia, los proveedores que cumplan con menos del 50% de sus objetivos perderán el contrato.

Incentivos y/o penalidades a proveedores del FIS por grado de desempeño

Grado de desempeño	Incentivo o penalidad
95%-100%	5%
90%-94%	2.5%
50%-90%	0%
<50%	-5%

- **Vigencia del acuerdo**

Especifica el periodo en el cual las dos partes se comprometen a cumplir con sus compromisos y el objetivo general del acuerdo debe ser alcanzado.

Supervisión:

La supervisión del desempeño y ejecución del gasto de las líneas de intervención de cada Gerencia es particularmente relevante porque ella permitirá poder evaluar los resultados obtenidos de inicio a fin y compararlos con las metas trazadas. Asimismo, un adecuado monitoreo podrá detectar falencias en la provisión de los servicios mediante una fuente interna constituida por el sistema de supervisión técnica, y una fuente externa conformada por las Mesas de Concertación en todo el Perú.

Las actividades comprendidas por la empresa o empresas encargadas de realizar la labor de supervisión, deberá incluir un seguimiento a una serie de indicadores establecidos antes de dar inicio a cada año fiscal.

- **Supervisión Técnica:**

La supervisión técnica tendrá en cuenta, en primer lugar, la organización y procesamiento de información acerca del desempeño de las distintas gerencias en cada localidad en la que actúa el FIS. Para ello, inicialmente se deberá establecer una línea de base del Fondo de Inclusión Social, tal que haga posible una adecuada localización de

la población objetivo y caracterización de esta y sus demandas sociales. Es importante señalar que el procesamiento de información se llevará a cabo de manera constante, a través de fuentes propias y externas.

Por un lado, el procesamiento de información a través de fuentes propias o internas se realizará mediante un software compartido por las empresas prestadoras de servicios de cada gerencia. Esto con la finalidad de que la empresa supervisora pueda concentrar la información que abarca todo el proceso logístico de la provisión de los bienes y servicios, y realizar un seguimiento del mismo. De esta manera, sería posible detectar pérdidas en alguna etapa, obtener los costos y gastos ejecutados, fechas de adquisición y ejecución según líneas de trabajo, agentes involucrados, etc.

Por otro lado, el uso de fuentes externas será posible al realizar trabajos *in situ*, que permitan una mayor riqueza en la obtención de información acerca de la calidad de los bienes y servicios que se están brindando en las distintas localidades. Asimismo, una fuente adicional y particularmente importante de información está constituida por las Mesas de Concertación, tema que será abordado al final de la sección, ya que estas conformarán a su vez un sistema de monitoreo particular.

En segundo lugar, la supervisión técnica debe contemplar el diseño, implementación y seguimiento de indicadores de gestión y de impacto a partir de la información procesada. El monitoreo de indicadores de gestión permitirá detectar pérdidas, subejecución de metas y presupuestos⁴⁹, gastos no sustentados según las líneas de intervención planteadas, entre otros problemas relacionados con la eficiencia y eficacia en el gasto y uso de recursos.

Asimismo, se deberá llevar a cabo el monitoreo por el lado de los indicadores de impacto para cada una de las líneas de intervención planteadas, de modo que permita supervisar el cumplimiento de las metas establecidas para distintos periodos de tiempo y en las diversas localidades a las que se llegará. Es importante hacer énfasis en que la medición de los indicadores de impacto busca ir trazando la evolución de la calidad de vida de los pobladores de cada una de las localidades. De esta manera, es fundamental

⁴⁹ Vásquez, Enrique (2007) Gerencia Estratégica para el Cambio Social (en prensa) Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Capítulo VII.

que todas las gerencias participen de manera conjunta en el logro de objetivos comunes, lo cual implica un arduo esfuerzo multisectorial entre las distintas gerencias.

Todo esto hará posible que periódicamente se elabore un análisis Costo-Impacto⁵⁰ de las líneas de intervención del FIS. Un análisis *ex-post* de este tipo se llevaría a cabo con la finalidad de visualizar si los recursos están siendo optimizados. A partir de los resultados obtenidos, es factible aplicar planes de contingencia o reestructuraciones parciales o totales que hagan posible llegar a cumplir las metas establecidas con miras a lograr un mayor bienestar de la población más excluida del Perú.

▪ **Supervisión a través de la participación ciudadana: Mesas de Concertación**

La participación de la ciudadanía en el seguimiento y evaluación de las líneas de intervención implementadas es vital. Sin embargo, el logro de una buena participación de los ciudadanos para las actividades de monitoreo radica en cierta medida en el acceso a la información que tengan sobre la dirección que toma el gasto ejecutado. De este modo, un adecuado acceso a esta información permitiría que la propia población evidencie si los recursos están siendo debidamente gastados o no. Ejemplo de ello se puede encontrar en el caso mexicano acerca del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), ya que a pesar que la ley establece que la ciudadanía puede actuar como contraloría social, en la práctica las restricciones de información presupuestaria se lo impiden. Como consecuencia de ello, los recursos del FISM son vulnerables de ser utilizados con fines electorales⁵¹.

En el caso del Fondo de Inclusión Social, la participación ciudadana será canalizada a través de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza ubicadas en las localidades donde el FIS actúe. Ellas deben transmitir las quejas, exigencias y comentarios en general de la población local respecto del desempeño de las empresas operadoras en cada línea de intervención. Asimismo, estas entidades tendrán el deber

⁵⁰ Relaciona los costos en términos monetarios y el impacto obtenido de las distintas variables establecidas para cada Gerencia. CEPAL. Sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de programas y proyectos sociales-SIFEM. Disponible en: http://www.eclac.org/dds/sifem/SIFEM_doc.pdf [Día 07 de febrero de 2007]

⁵¹ FUNDAR (2006) Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Resumen General. México:2006. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/1RgeneralMps.pdf> [Día 07 de febrero de 2007]

de proporcionar la información que los pobladores de sus localidades correspondientes requieran en relación con la provisión de bienes y servicios que brinda cada empresa.

Las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza también podrán facilitar información recogida de entrevistas con pobladores, y de sus propias actividades de monitoreo. Estas permitirán controlar de manera directa los cambios en la calidad de vida de la población, de modo que se constituyan como la voz de las personas más excluidas. De hecho, en este tema, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza se ha desempeñado en sus respectivas representaciones regionales y locales, cumpliendo una labor supervisora en programas como A Trabajar Urbano, Vaso de Leche, Seguro Integral de Salud, entre otros⁵².

A pesar de la experiencia con la que se cuenta, es importante para un adecuado monitoreo que las mesas obtengan los recursos necesarios para un adecuado desempeño⁵³. Cabe precisar que ni el FIS ni los proveedores financiarán la labor de las mesas a fin de que se asegure la objetividad de la evaluación.

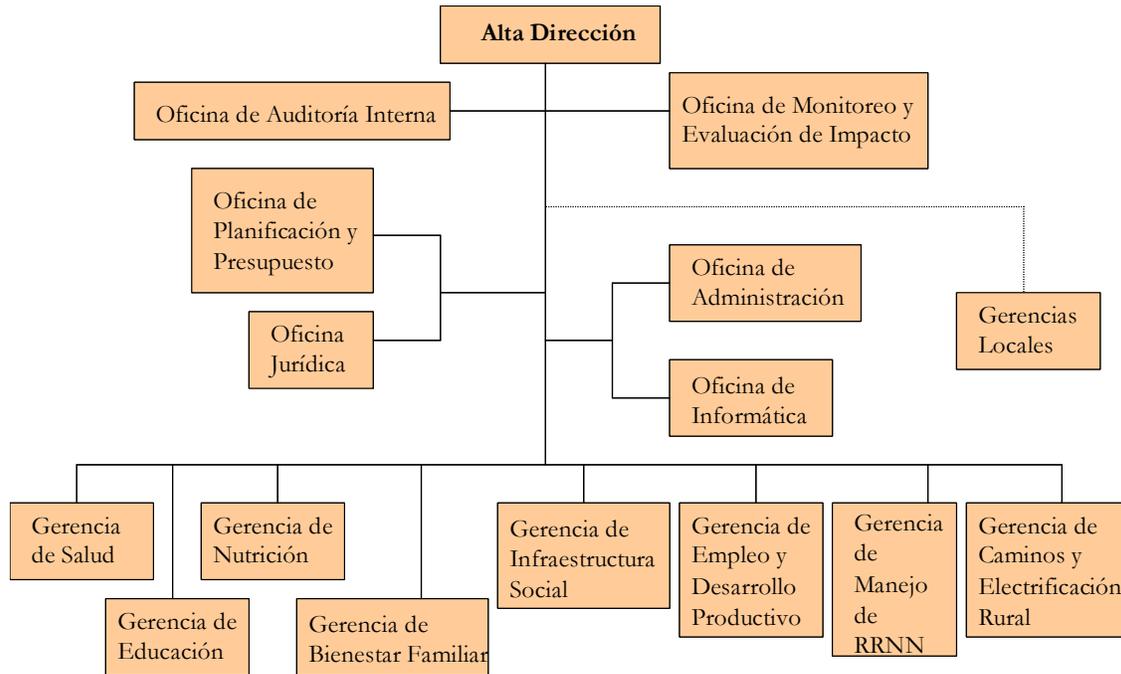
⁵²Portal Web de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Disponible en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/contenido.php?pid=62> [Día 08 de febrero de 2007]

⁵³ Según el estudio realizado acerca del monitoreo del Programa Oportunidades, ““(…) la falta de recursos materiales, humanos y/o financieros pueden obstaculizar que cualquier organización puedan acceder a la realización de monitoreos ciudadanos, para lo cual, habría que garantizar las condiciones mínimas para la realización de estos ejercicios de participación ciudadana.” Monitoreo Ciudadano al Componente Alimentario del Programa Oportunidades, México. Obtenido de: http://www.oportunidades.gob.mx/osc/documentos/Mazahua_Oportunidades.pdf [Día 07 de febrero de 2007]

4.5 Organización

El siguiente gráfico muestra el organigrama que tendría el FIS.

Gráfico N° 7: Organigrama del Fondo de Inclusión Social



Fuente: Vásquez, E. (2007), *Gerencia estratégica para el cambio social*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, en prensa.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Como puede observarse, son ocho las gerencias que conforman el FIS, cada una de las cuales está compuesta por distintos programas orientados a la provisión de servicios básicos y a la mejora del capital humano y físico. El propósito de estas gerencias es que recojan los esfuerzos que distintas entidades se encuentran orientando hacia la misma población objetivo para evitar la duplicación de funciones y el derroche de recursos. A continuación se detalla cada uno de ellos.

a) Gerencia de Salud

Esta gerencia se ocuparía principalmente de velar por facilitar un *shock* de demanda por servicios de salud de la población en condición de pobreza y pobreza extrema hacia centros de salud y postas médicas. Para ello, estaría conformada por los siguientes programas:

i. Programas por fusionar:

Cuadro N° 9: Relación de programas del sector salud por ser fusionados y transferidos al FIS

Gerencia	Nombre del Programa	Presupuesto ejecutado
Salud	Inmunizaciones	S/.43,570,339.77
	Plan estratégico de Prevención y control de Tuberculosis ⁵⁴	S/. 15,800,000.00
	Estrategia Sanitaria Nacional Prevención y Control de Infecciones de Transmisión Sexual y VIH-SIDA	S/. 64,000,000.00
	Proyecto Maternidad Segura	S/. 13,376,000.00
	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar Y Sexual (PNCVFS)	S/. 8,892,356.45
	Desarrollo de la propuesta del Plan de Control, Atención y Prevención de IRA-NEUMONIA	ND
	Desarrollo del Plan de Control ,Atención y Prevención de EDA-Cólera 2005 en coordinación con la DGPS ⁵⁵	ND
	Proyecto Salud y Nutrición Básica	S/. 140,800,000.00
	SUB-TOTAL SALUD	S/. 286,438,696.22

ii. Metas planteadas al año 2011:

- Inmunizaciones.-
 - Aumentar el porcentaje de niños de 18 a 29 meses con vacunas completas, de 67% en el año 2006, a 70% en el año 2011⁵⁶.
- Tuberculosis.-
 - Reducir la tasa de morbilidad de 127 por cada 100 mil habitantes en el año 2006 a 98.2 por cada 100 mil habitantes en el año 2011.

⁵⁴ Fuente: CONAMUSA. (2005). Proyecto de Presupuesto 2006 del Sector Salud. Lima.

⁵⁵ Cifra extraída de CONAMUSA

⁵⁶ Según la ENDES 2004-2005, el porcentaje de niños entre 18 y 29 meses con vacunación completa aumentó de 66% en el año 2000 a 67% en el año 2005.

- Salud Sexual y Reproductiva.-
 - Reducir la mortalidad materna de 164 por cada 100 mil nacidos vivos⁵⁷ en el año 2006 a 102 por cada 100 mil nacidos vivos.
 - Aumentar la tasa de uso de anticonceptivos en mujeres casadas o unidas de 70.7% a 15 % en el 2011⁵⁸.
 - Aumentar el porcentaje de partos en un centro de salud de 70% en el 2006 a 80% en el 2011⁵⁹.
- Tamizaje Neonatal.-
 - Hacer la prueba de tamizaje neonatal al 90% de nacimientos en 5 años. (Implementar un punto de Laboratorio cada año)
- IRA.-
 - Reducir la tasa de prevalencia de IRA en niños menores de 18% en el 2006 a 15% en 2011⁶⁰.
 - Aumentar el porcentaje de niños con IRA que acceden a servicios de salud de 63% a 68% en el 2011⁶¹.
- EDA.-
 - Reducir la tasa de prevalencia de EDA en niños menores de 5 años de 15% a 13% en el 2011⁶².
 - Aumentar el porcentaje de niños con EDA que acceden a servicios de salud de 43% a 48% en el 2011⁶³.
- Nutrición.-
 - Reducir la tasa de prevalencia de desnutrición de 24% a 22% en el 2011⁶⁴.

⁵⁷ Datos obtenidos de las declaraciones de Pedro Francke http://www.idecleradio.org.pe/look/portal/33_lbp_columnista.tpl?IdLanguage=13&IdPublication=7&tpid=46

⁵⁸ Según la ENDES 2004-2005, el porcentaje de mujeres casadas o unidas que usa anticonceptivos fue de 70.7% en el año 2005.

⁵⁹ Según la ENDES 2004-2005, el porcentaje de partos en un centro de salud aumentó de 58% en el año 2000 a 70.1% en el año 2005

⁶⁰ Según la ENDES 2004-2005, la tasa de prevalencia de IRA bajó de 20% en el año 2000 a 18% en el año 2005.

⁶¹ Según la ENDES 2004-2005, el porcentaje de niños con IRA aumentó de 58% en el año 2000 a 63% en el año 2005.

⁶² Según la ENDES 2004-2005, la tasa de prevalencia de EDA se mantuvo en 15% desde el año 2000 hasta el 2005.

⁶³ Según la ENDES 2004-2005, el porcentaje de niños con EDA aumentó de 39% en el año 2000 a 43% en el año 2005

⁶⁴ Según la ENDES 2004-2005, la tasa de prevalencia de desnutrición crónica a nivel nacional disminuyó de 25.4% en el año 2000 a 24.1% en el año 2005

Cuadro N° 10: Líneas de intervención costo efectivas (*) de la gerencia de salud del FIS

ÁREA	Actividades	POBLACIÓN OBJETIVO	TRATAMIENTO	DURACIÓN	C. UNIT.	BENEF.	COSTO TOTAL
INMUNIZACIONES	Inmunizaciones	Recién nacido	BCG + HvB+VOP		240	141167 ⁶⁵	S/. 67,075,170.00
		2 meses	Penta + VOP				
		3 meses	Tetra o DPT + Hib + VOP				
		4 meses	Penta + VOP				
		12 meses	SPR + AMA				
Mujeres en edad fértil	dT (5 dosis)	25	1106503 ⁶⁶				
TUBERCULOSIS	Plan Estratégico Prevención y Control de Tuberculosis	Personas con tos y expectoración por más de 15 días	3 Baciloscopias		S/. 200.00	35541 ⁶⁷	S/. 8,529,840.00
		Paciente nuevo (con o sin VIH)	Rifampicina, Etambutol, Pirazinamida e Isoniacida	6 meses			
		Pacientes antes tratados (recaídas o abandonos recuperados)	Estreptomicina, Rifampicina, Etambutol, Pirazinamida e Isoniacida.	8 meses			

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

⁶⁵ Niños menores a 1 año en extrema pobreza según ENAHO 2004.

⁶⁶ Mujeres entre 15 y 49 años en extrema pobreza, según ENAHO 2004.

⁶⁷ Los beneficiarios del programa de Tuberculosis es el número de casos de TBC presentado en el 2005.

		Paciente MDR sin prueba de sensibilidad	Etambutol, Pirazinamida, Kanamicina, Ciprofloxacino. Ethionamida, Cicloserina, PAS.	8 meses			
		Contacto menor de 19 años	Isoniacida	6 meses			
SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	Atención a la gestante y manejo de emergencias obstétricas	Gestantes y puerperas	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos		30.00	I quintil: 81625 ⁶⁸ II quintil:57054 III quintil:51057	S/. 27,200,000.00
			Controles prenatales	6/pac			
			Análisis de laboratorio: hemoglobina, glucosa, GS y F, Orina, VDRL, ELISA, Ecografía				
			Control del puerperio	2 / pac			
			Manejo de las emergencias obstétricas (hipertensión inducida por el embarazo, desprendimiento de placenta, hemorragia posparto, pérdida del embarazo)				
	Infecciones de transmisión sexual	Varones y mujeres de todas las edades	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos		5.00	217867 ⁶⁹	
			Detección	1 consulta			
			Tratamiento de ITS (específico)	2-7 días			
	Planificación Familiar	Varones y mujeres de todas las edades	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos		5.00	1799637 ⁷⁰	
			Entrega de insumos (condones, anticonceptivos orales e inyectables)				

⁶⁸ Número de mujeres embarazadas que pertenecen al primer quintil de pobreza según ENAHO 2004.

⁶⁹ Varones y mujeres de 15 a 49 años en extrema pobreza, según ENAHO 2004.

⁷⁰ Varones y mujeres de 15 a 20 años en extrema pobreza, según ENAHO 2004

	Detección del cáncer ginecológico y prostático	Varones y mujeres de todas las edades	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos				7344376	
			Papanicolau	1 día	5.00			
	Violencia familiar y sexual	Varones y mujeres de todas las edades	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos					
TAMIZAJE NEONATAL	Programa de Tamizaje neonatal del Instituto Nacional Materno Perinatal	Recién nacido (60 horas de vida)	Pruebas de tamizaje de hipotiroidismo congénito, hiperplasia suprarrenal, fenilcetonuria y galactosemia (muestra de sangre)			36.00	I quintil 81625 II quintil:57054 III quintil:51057	S/. 3,526,200.00
IRA-Neumonía	Desarrollo de la propuesta del Plan de Control, Atención y Prevención de IRA-NEUMONIA	Niños y niñas recién nacidos hasta la edad de 11 años 11 meses y 29 días	Neumonía grave	Dar la primera dosis de un ATB		25.00	4,677,992	S/. 122,797,290.00
				Dar broncodilatador, si hay sibilancias		10.00		
			Cualquier signo de peligro en general	Referir a un hospital				
			Estridor Tiraje subcostal					
			Neumonía leve	Dar ATB Dar broncodilatador, si hay sibilancias	7 días	25.00		
				Indicar signos de alarma	1-5 días	10.00		
	Respiración rápida							

				Control en 2 días				
			No neumonía(resfrío común, bronquitis, etc)	Tto sintomático		10.00		
				Indicar signos de alarma	5 días			
			Ningún signo	Control en 5 días si el niño no mejora				
EDA	Desarrollo de los contenidos técnicos para la Estrategia del Lavado de Manos	Toda la población	Educación a la comunidad	Difusión del lavado de manos Difusión de la lactancia materna Eliminación segura de las deposiciones Uso de agua potable			1392769	S/. 3,481,922.50
	Desarrollo del Plan de Control ,Atención y Prevención de EDA-Cólera 2005 en coordinación con la DGPS	Niños menores de 5 años	Diarrea sin deshidratación Diarrea con deshidratación leve Diarrea con deshidratación grave o <i>shock</i> Diarrea disintérica	PLAN A: Prevenir deshidratación PLAN B:: Rehidratación oral PLAN C: Rehidratación endovenosa rápida Antibióticos	7 días 1-3 días 1-3 días 5-7 días	S/. 1.00 S/. 5.00 S/. 15.00		

NUTRICIÓN	Mujeres Gestantes	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos sobre alimentos durante la gestación	2 días			S/. 2,467,472.00	
		Educación de hábitos alimentarios	2 días				
	Mujeres que dan de Lactar	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos sobre alimentación materna durante la lactancia	2 días				
		Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos sobre higiene de mamas	1 día				
	Niños desde recién nacidos hasta los 2 años	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos sobre la importancia de lactancia materna exclusiva	1 día				
		Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos sobre ablactancia y alimentación complementaria	2 días				
		Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos sobre uso de leches suplementarias	2 días				
	Niños de 2 años hasta los 5 años	Jornadas intensivas de información, educación y comunicación para promover cambios en los patrones, actividades y comportamientos sobre alimentación infantil	2 días				
	Total						S/. 2,35,077,894.50

iii. Observaciones:

Las áreas de salud escogidas han sido priorizadas por ser las que mayores tasas de morbilidad presentan en los departamentos en extrema pobreza como Huancavelica, Huánuco, Cajamarca. Se propone que estos programas trabajen transversalmente con lo que adicionalmente ofrece el Seguro Integral de Salud. Es decir, no existirán nuevos centros de salud exclusivos del FIS, sino que este último financiaría al SIS para que atienda especialmente a los beneficiarios que ha focalizado en sus centros de salud. Cabe resaltar que todos los programas tienen gran énfasis en la promoción y difusión de los mismos para lograr mayor acogida por parte de la población, vincular la demanda de servicios con la oferta y prevenir mayor morbilidad. Por ello, se ha estimado un 20% adicional del costo total para el área de difusión de las líneas de intervención.

Finalmente, se debe tener en cuenta que los costos estimados son referenciales para cada clase de programa. Una elaboración mucho más acuciosa de los mismos puede cambiar el presupuesto final.

b) Gerencia de Educación

La presente gerencia se encuentra orientada a ofrecer un servicio educativo a aquel segmento de la población más excluida. Para ello, es imprescindible la permanente actualización de fuentes de información estadística para poder identificar las zonas con mayor población excluida. De este modo, se espera desarrollar una estrategia educativa diferenciada entre zonas urbanas y rurales, pues presentan realidades complejas y bastante diferentes entre sí.

i. Programas por fusionar:

Cuadro N° 11: Relación de programas del sector educación por ser fusionados y transferidos al FIS

Gerencia	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado (2005)
Educación	Programa Nacional de Alfabetización (PNA)	25,054,840.40
	Programa Huascarán	19,120,799.26
	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)	35,274,577.94
	Programa de Educación en Áreas Rurales	44,834,977.57
	Programa de Educación Bilingüe	1,928,330.79
SUB-TOTAL EDUCACIÓN		126,213,525.95

ii. Metas planteadas al año 2011:

- Alfabetización.-
 - Con el objetivo de reducir las tasas de analfabetismo de la población en situación de extrema pobreza⁷¹ en 14.74% durante el primer año, se contemplará 316,924 beneficiarios dentro del Programa de Alfabetización.
 - Del total de los 316,924 estudiantes del programa en el primer año, 120,431 personas serán las que logren llegar al grado de alfabetización⁷².
 - Durante el primer año, se atenderán 180,387 personas analfabetas entre 15 y 39 años de edad y 136,537 personas con 40 años a más.

- Educación Bilingüe y Rural.-
 - Lograr, cada año, la inclusión social de las 353,851 personas en edad escolar cuya lengua materna es quechua, aymara u otro idioma nativo, a través de la distribución de materiales educativos adecuados y capacitación a maestros rurales.
 - Mejorar el logro educativo de los 66,943 estudiantes pobres extremos cuya lengua materna es distinta del castellano, y que anualmente obtienen un resultado desaprobatario, mediante nivelación académica durante los meses de verano.

- Infraestructura educativa.-
 - Al concluir el año 2011, se habrán construido 9000 aulas en 3000⁷³ colegios de comunidades y distritos en situación de extrema pobreza. Esta meta implica construir aulas en el 20.39% de los 14,709 centros educativos para los cuales la escasez de las mismas significa un problema serio que limita el aprendizaje de los alumnos.

⁷¹ Personas mayores de 15 años de edad.

⁷² Para el cálculo de la reducción del analfabetismo se tomó en cuenta que alrededor del 38% del total de estudiantes logran alfabetizarse completamente durante el primer año. Este porcentaje fue calculado a partir de las estadísticas del Programa Nacional de Alfabetización (Alfabetizados/Total de estudiantes).

Tomado del portal del Ministerio de Educación . A la fecha de 25 de enero de 2007, disponible en :[<http://alfa.minedu.gob.pe/portal/media/2006/estadisticas/2002-2006%20atención%20PNA.htm>.]

⁷³ La construcción implica, en promedio, tres aulas en cada uno de los colegios en mención.

- Para el año 2011, se equipará con un laboratorio de 20 computadoras a 1428 colegios en zonas de pobreza extrema que accedan a energía pero que no cuentan con dicho equipo. Asimismo, se contempla el mantenimiento del mismo.

Cuadro N° 12: Líneas de intervención costo efectivas (*) de la gerencia de educación del FIS

Programas	Productos	Descripción	Población Objetivo	Beneficiarios	Costo S/.	Costo Total S/.
Alfabetización	Programa de Alfabetización	Desarrollar capacidades de comunicación, tanto oral como escrita	Personas mayores de 15 años en situación de analfabetismo en extrema pobreza.	326691 ⁷⁴	Por persona: 189.27 ⁷⁵	61,832,805.57
Educación Bilingüe y Rural	Materiales Educativos	Uso de materiales educativos de Comunicación y Lógico - Matemática en lenguas amazónicas y andinas	Personas en edad escolar que hablan quechua y/o aymara (en sus distintas variantes) o utiliza un castellano local	353851 ⁷⁶	Por texto: 6.30 ⁷⁷ Por alumno: 25.00 ⁷⁸	8,846,275.00
	Capacitación a maestros	Actualización pedagógica y gestión educativa	Maestros de zonas rurales	7208 ⁷⁹	Por maestro: 5665.44 ⁸⁰	40,836,491.52
	Clases de Nivelación	Nivelación académica y actividades dinámicas	Alumnos de los centros de educación bilingüe rural que tuvieron un resultado desaprobatorio el año anterior	66943 ⁸¹	Por alumno: 49.00 ⁸²	3,280,207.00
Infraestructura Educativa	Aulas	Construcción	Centros educativos para los cuales la escasez de aulas es un problema serio	600 ⁸³	Por aula (urbano): 60140.77 ⁸⁴	108,253,386.00 ⁸⁵
					Por aula (rural): 66566.76 ⁸⁶	143,784,201.60
	Informática	Adquisición de equipos Mantenimiento del equipo de cómputo	Centros educativos que carecen de equipos de cómputo Centros educativos cuyos laboratorios requieren de mantenimiento	28544 ⁸⁷	Por equipo: 1038.17 ⁸⁸	29,633,524.48 ⁸⁹
					Por equipo: 250.00 ⁹⁰	7,136,000.00 ⁹¹
Total						403,602,891.17

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

⁷⁴ Fuente: ENAHO 2004 – ESCALE (MINEDU)

⁷⁵ Se ha tomado como referencia el costo *per cápita* del Proyecto de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA Perú), calculado sobre la base del monto invertido y el total de beneficiarios directos. Fuente: <http://www.acci.org.pe/proyectos/index.php?idProy=7&accionExt=proyectCard> Fecha de obtención: 30/01/07

⁷⁶ Fuente: ENAHO 2004

⁷⁷ Dirección Nacional de Educación Bilingüe y Rural. La participación de los pueblos indígenas y comunidades rurales en el Proyecto Educación en Áreas Rurales – PEAR. MINEDU. (2005).

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Fuente: MINEDU.

⁸⁰ Fuente: <http://www.aeciperu.org.pe/lstamb.asp?Provincia=Ancash&tt=> Fecha de obtención: 30/01/07. Tomado como referencia del proyecto Formación de maestros/as de escuelas públicas de zonas urbano-marginales y rurales de Chimbote (INTERED, AECI, Institución Cultural Teresiana)

⁸¹ Fuente: ENAHO 2004

⁸² Fuente: <http://www.aeciperu.org.pe/lstamb.asp?Provincia=Ancash&tt=> Fecha de obtención: 30/01/07. Tomado como referencias del proyecto Apoyo educativo en período vacacional a la población escolar de áreas de trabajo rurales, urbanas y periurbanas. (Intervid, AECI)

⁸³ Fuente: MINEDU.

⁸⁴ Fuente: <http://www.aeciperu.org.pe/lstamb.asp?Provincia=Lima&tt=> Fecha de obtención: 30/01/07. Tomado como referencia del proyecto Construcción de 6 aulas en el Colegio Fe y Alegría No. 26 en pueblo joven "Arriba Perú" en San Juan de Lurigancho (Entreculturas-Fe y Alegría, AECI)

⁸⁵ Los montos calculados para la construcción de aulas en colegios de zonas urbanas y rurales indican lo que se necesita anualmente para construir, en promedio, 3 aulas en 600 colegios.

⁸⁶ Fuente: <http://www.aeciperu.org.pe/lstamb.asp?Provincia=Ancash&tt=> Fecha de obtención: 31/01/07. Tomado como referencia del proyecto Construcción de aulas en Chimbote – Ancash. (FIADELSO, AECI)

⁸⁷ Fuente: MINEDU.

⁸⁸ Tiene en cuenta el costo de una computadora y su respectivo mueble.

Fuente: <http://articulo.mercadolibre.com.pe/MPE-1910369-computadoras-p4-intel-cel-266-disco-40-monitor-samsung-17- JM> Fecha de obtención: 03/02/07

⁸⁹ El monto implica el gasto anual en el equipamiento de un laboratorio de cómputo para 20 personas en 1428 centros educativos que carecen de ellos.

⁹⁰ Fuente: Costo de Mantenimiento Preventivo (2005). INRENA. http://www.inrena.gob.pe/ianp/mantenimiento/anexo_pm/anexo_8/cm_preventivo_tipo_bien.pdf Fecha de obtención: 04/02/07

⁹¹ El monto implica el gasto anual en el mantenimiento del equipo de cómputo de los mismos centros educativos.

iii. Observaciones:

Dado el objetivo de lograr una mayor inclusión social en materia educativa para la población pobre extrema, se ha organizado esta gerencia sobre la base de la multidimensionalidad y heterogeneidad. Así, pese a que el nivel de analfabetismo a nivel nacional es de 8.1%⁹² (2004), las cifras resultan de mayor orden para los pobres extremos (10.5% de 15 a 24 años, 21% de 25 a 39 años y 48.8% de 40 años a más)⁹³, es por ello que resulta importante implementar un programa de alfabetización orientado a ellos.

De otra parte, dado que solo el 12%⁹⁴ de aquellos que hablan quechua, aymara u otra lengua nativa (19.9% de la población total⁹⁵) asiste a un centro de educación bilingüe, es importante la presencia de un programa que impulse este tipo de educación. Del mismo modo, cabe mencionar que el reconocimiento del carácter multicultural de la población objetivo es tomado en consideración para el diseño del material educativo ya que se toman en cuenta diversas lenguas amazónicas (Asháninka, Awajun, Shipi, Shawi, Achuar, Bora, Wampis), andinas (Quechua Cuzco Collao, Quechua Ayacucho Chanka, Quechua Ancash Huaylas) y Aymara.

En cuanto a infraestructura educativa, no es objetivo del Fondo de Inclusión Social (FIS) construir nuevos centros educativos paralelos al sistema nacional, sino mejorar la situación de los mismos mediante la construcción de aulas y equipamiento con material tecnológico en aquellos colegios que carezcan de ellos.

En líneas generales, el FIS busca alcanzar una oferta adecuada para cubrir las brechas sociales (educativas) de la población más excluida, los pobres extremos.

⁹² Fuente: http://www.unfpa.org.pe/infosd/educacion/educacion_04.htm Fecha de obtención: 04/02/07

⁹³ Fuente: ESCALE 2004

⁹⁴ Fuente: Ayuda en Acción.

<http://www.ayudaenaccion.org/peru/index.asp?MP=&MS=&TC=I&IDC=61¬icia=58&idp=1> Fecha de obtención: 01/02/07

⁹⁵ Fuente: ENAHO 2004

c) Gerencia de Nutrición

La gerencia busca la reducción de riesgos por desnutrición ligera, mediana y crónica, así como la deficiencia materno-infantil en micronutrientes⁹⁶. La Gerencia de Nutrición estaría compuesta por una agregación de programas alimentarios, diferenciados por la población objetivo a la cual se dirigen, evitando superposición de programas en determinados rangos de edad de los beneficiarios. Esta medida –complementada con una correcta identificación de usuarios–, no solo contribuye a reducir la filtración y subcobertura.

i. Programas por fusionar:

Cuadro N° 13: Relación de programas alimentarios por ser fusionados y transferidos al FIS

Gerencia	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado (2005)
Nutrición	Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo (PACFO)	S/. 59,340,335.40
	Programa de alimentación y nutrición de la familia de alto riesgo (PANFAR)	S/. 11,208,744.40
	Programa de Alimentación Escolar (Desayunos y Almuerzos Escolares)	S/. 206,372,764.58
	Programa para Centros de Educación Infantil (CEIs) y Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEIs)	S/. 35,933,915.88
	Programa de alimentación y nutrición para el paciente con tuberculosis y familia (PANTBC)	S/. 8,901,061.73
	Programa de Alimentación y Nutrición dirigido al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional (PROMARN)	S/. 329,668.95
	Proyecto Promoción del Desarrollo Sustentable de Microcuencas Altoandinas (PER 6240)	N.D.
	Programa del Vaso de Leche (MEF y gobiernos locales)	S/. 362,965,517.25
	Comedores Infantiles	S/. 21,098,812.99
	Programa de Atención a Comedores (Comedores populares)(*)	S/. 51,758,025.62
	Programa Hogares y Albergues (*)	S/. 1,648,344.77
	Programa Alimentos por Trabajo	S/. 3,296,689.53
	Convenio con el Programa de Educación Básica Laboral (PEBAL)	S/. 131,867.58
	Convenio con la Fundación por los Niños del Perú	S/. 98,900.69
	SUB-TOTAL NUTRICIÓN	S/. 763,084,649.36

⁹⁶ Vásquez (2003b:17)

Fuente: Vásquez, Enrique (2007), *Gerencia Estratégica para el Cambio Social* (mimeo) Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

(*) Estos programas fueron transferidos a consejos provinciales acreditados.

ii. Metas Propuestas al año 2011.

- Reducir la desnutrición crónica infantil en 5 puntos porcentuales, de 24.1% a 19.1% entre los años 2006 y 2011.
- Contribuir a la reducción de la mortalidad materna de 164⁹⁷ por cada 100 mil habitantes en el año 2006 a 102 por cada 100 mil nacidos vivos al 2011.
- Contribuir al fortalecimiento nutricional de los niños menores de 6 meses⁹⁸, brindando a la madre lactante una ración de lácteo y alimentos fortificados, que cubran los requerimientos nutricionales (la energía durante el periodo de lactancia aumenta en 500 Kcal/día suplementarias y las proteínas en 2 g/Kg. peso/día)⁹⁹.
- Contribuir al rendimiento escolar a través de una adecuada nutrición a los niños entre 4 y 13 años, que cubra alrededor del 10% de los requerimientos energéticos diarios del niño, 25% del requerimiento proteínico, más de 50% de los requerimientos de vitaminas del complejo B, y más de 75% de los requerimientos diarios de vitamina A y hierro¹⁰⁰.

⁹⁷ Entrevista a Pedro Francke (Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú) de Ideele Radio el 7 de Diciembre de 2006

(http://www.ideeleradio.org.pe/look/portal/33_lbp_columnista.tpl?IdLanguage=13&IdPublication=7&tpid=46)

⁹⁸ Cabe resaltar que diversos estudios no encuentran recomendable la alimentación complementaria a niños menores de 6 meses (<http://www.worldfoodscience.org/cms/?pid=1000610>). De esta manera, lo más recomendable es mantener exclusivamente la alimentación vía leche materna.

⁹⁹ Clínica Universitaria. Universidad de Navarra. Página Web al 5 de Febrero de 2007 (<http://www.cun.es/areadesalud/tu-salud/nutricion-y-salud/menu-tipo-para-mujeres-lactantes/>)

¹⁰⁰ Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) Página Web al 5 de Febrero de 2007 (http://www.bvssan.incap.org.gt/bvs_incap/E/publica/notas/notatec5.pdf)

Cuadro N° 14: Líneas de intervención costo efectivas (*) de la gerencia de nutrición del FIS

Programa / Institución	Descripción	Población Objetivo	Ración	Número de Beneficiarios ¹⁰¹	Costo por Ración	Costo Anual Total (Nuevos Soles)
Programa de Nutrición Materno Neonatal	Alimentar con leche y alimentos fortificados a las madres gestantes ¹⁰² y a los niños entre 0 y 6 años con una papilla ¹⁰³ .	Madres gestantes y lactantes pertenecientes al primer quintil de pobreza (priorizando en las madres adolescentes).	Leche y alimentos fortificados (galleta fortificada cuya composición puede variar entre harinas, cereales, derivados lácteos y otros) ¹⁰⁴	Madres ¹⁰⁵ : Primer Quintil: 81,625 Segundo Quintil: 57,054 Tercer Quintil: 51,057	S/ 0.618 / día ¹⁰⁶	36,942,287 ¹⁰⁷
		Niños de 0 a 6 años	Papilla ¹⁰⁸ Aporte nutricional: Energía: 60% Vitaminas: 104% Hierro: 100%	Niños: 1,088,770 ¹¹⁰	S/. 0.5734 / día ¹⁰⁹	

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

¹⁰¹ Los beneficiarios del segundo y tercer quintil dependerán de la disponibilidad de recursos de la gerencia.

Fuente: **Instituto Nacional de Estadística e Informática (2005)** *Encuesta Nacional de Hogares 2004* Lima: INEI.

¹⁰² **Vásquez, Enrique (2004)** *¿Los niños... Primero? Vol. III.* Lima: Save The Children y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¹⁰³ Se recomendaría realizar jornadas de Información, Educación y Comunicación que promuevan los controles prenatales y la lactancia materna. Sin embargo, no se cuenta con información disponible para estimar el costo de este servicio.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Para el cálculo de madres adolescentes en el Perú se tomó la ENDES Continua 2004-2005 y la ENAHO 2005 (el cálculo tiene la limitación de que la ENDES encuesta a una muestra de la población de mujeres entre 15 y 49 años, por lo cual no se estaría considerando en el porcentaje final a aquellas madres adolescentes menores de 15 años). El número absoluto se aproximó para una población total de 27'219,264 (INEI, 2005).

¹⁰⁶ Costo asignado por el PRONAA al 5 de Febrero de 2007 (www.pronaa.gob.pe/pagina_web/alimentacion_escolar.html)

¹⁰⁷ Dado el presupuesto disponible, se espera asistir al 65% de madres y niños del primer quintil. De contarse con recursos adicionales, se podría incrementar la cobertura al 100% de madres y niños del primer quintil.

¹⁰⁸ **Vásquez, Enrique (2005)** *Programas Alimentarios en el Perú: ¿Por qué y cómo reformarlos?* Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Para el cálculo de número de niños beneficiarios del programa se utilizó la ENAHO 2004. Se consideró a los niños de 0 a 6 años de los tres primeros quintiles de gasto.

Programa del Vaso de Leche	1. Entregar raciones de alimento con alto nivel nutritivo ¹¹¹ . 2. Crear una red de vigilancia social que apoye el monitoreo del proyecto, con la participación activa de los agentes involucrados. ¹¹²	Niños de 7 a 13 años, ancianos mayores de 65 y pacientes de TBC.	250 cc. de leche o su alimento equivalente ¹¹³ .	Primer Quintil: 1,629,752	S/ 0.25 / día ¹¹⁴ .	129,663,987 ¹¹⁵
				Segundo Quintil: 1,330,613		
				Tercer Quintil: 1,091,314		

¹¹¹ Se recomienda impartir jornadas de Información, Educación y Comunicación sobre hábitos alimenticios.

¹¹² Tomado del portal electrónico de “Programa MeNutres de PRISMA”. A la fecha del 5 de Febrero de 2007, disponible en :
[http://www.prisma.org.pe/nwWeb/Paginas/sal_4.htm]

¹¹³ Tomado de la Ley N° 27470.

¹¹⁴ Costo estimado sobre la base de **Vásquez, Enrique (2001) *Por qué y cómo reformar los programas nutricionales en el Perú*** Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¹¹⁵ Para el cálculo, se ha tomado en cuenta la población correspondiente a los dos primeros quintiles de gasto.

Programa de Alimentación Escolar	1. Brindar desayuno escolar para los alumnos asistentes al turno de la mañana. 2. Brindar almuerzo escolar para los alumnos asistentes al turno de la tarde.	Niños de 4 a 13 años de edad (edad escolar)	Desayuno Escolar¹¹⁶: Se atiende a través de 6 tipos de raciones fortificadas: -Leche fresca y pan -Leche pasteurizada y pan -Leche UHT y galleta -Leche UHT y pan -Mezcla fortificada y pan -Mezcla fortificada y galleta Aporte Nutricional: Energía: 23% Proteína: 43% Hierro: 100% Vitaminas A y C: 60% micro nutrientes	1,823,691 ¹¹⁷	S/ 0.618 / día ¹¹⁸	18,032,656.61 ¹¹⁹
----------------------------------	---	---	--	--------------------------	-------------------------------	------------------------------

¹¹⁶ Costo asignado por el Programa de Asistencia Alimentaria. Tomado del portal electrónico del PRONAA del 5 de Febrero de 2007, disponible en: [www.pronaa.gob.pe/pagina_web/alimentacion_escolar.html]

¹¹⁷ Para el cálculo solo se tomó en cuenta el número de niños de 4 a 13 años perteneciente al primer quintil de gasto. Dado el presupuesto disponible, se espera asistir al 61% de niños del primer quintil. De contarse con recursos adicionales, se podría incrementar la cobertura al 100% de niños. Fuente: **Instituto Nacional de Estadística (2005) Encuesta Nacional de Hogares 2004** Lima: INEI.

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ Costo promedio anual. Se asume que el programa otorga la ración por 160 días al año.

			Almuerzo Escolar ¹²⁰ : Raciones de 190 gr. por día, compuestas por cereales, menestras, azúcar, aceite y productos de origen animal. Aporte nutricional: 35% de energía y 82% de proteínas.		S/. 0.316 día ¹²¹	9,220,581.70 ¹²²
Comedores Populares	Transferencias monetarias condicionadas a los comedores para que los comités administren libremente los recursos a cambio de contribuir en la mejora del conocimiento de prácticas de salud, nutrición, educación y empleo ¹²³ .	Personas en condición de extrema pobreza	Transferencia monetaria ¹²⁴	3,211,873 ¹²⁵	S/. 84 por ración anual ¹²⁶	26,979,733.20 ¹²⁷
Total						758944791.6

¹²⁰ Costo asignado por el Programa de Asistencia Alimentaria. Tomado del portal electrónico del PRONAA del 5 de Febrero de 2007, disponible en: [http://www.mimdes.gob.pe/noticias/2005/not19may_1.htm]

¹²¹ **Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco (2000)** *Los programas sociales que alimentan a medio Perú*, en Portocarrero, Felipe, Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, Lima, p. 109

¹²² Costo promedio anual. Se asume que el programa otorga la ración por 160 días al año.

¹²³ Vásquez E. (2004) ¿Los niños... Primero? Vol. III. Save The Children y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima

¹²⁴ *Ibíd*

¹²⁵ Se considera como beneficiarios a los adolescentes y adultos de 14 años en adelante del primer quintil de gasto. Dado el presupuesto disponible, se espera asistir al 61% de adolescentes y adultos del primer quintil. De contarse con recursos adicionales, se podría incrementar la cobertura al 100% de la población objetivo. Fuente: **Instituto Nacional de Estadística (2005)** *Encuesta Nacional de Hogares 2004* Lima: INEI.

¹²⁶ Vásquez E. (2004) ¿Los niños... Primero? Vol. III. Save The Children y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima

¹²⁷ Costo promedio anual. Se asume una cobertura inicial del 20% de la población beneficiaria total.

iii. Observaciones:

Se debe tener en consideración que la población objetivo de los programas corresponde al primer quintil de gasto. Sin embargo, dada la restricción presupuestaria, se plantea la prestación del servicio para el 65% de la población objetivo -en el caso del Programa de Nutrición Materno-Neonatal-, para el 61% -en el caso del Programa de Alimentación Escolar y el de Comedores Populares- y del 100% -en el caso del Programa del Vaso de Leche. Dependiendo de la disponibilidad de recursos, se podría incrementar la cobertura de estos programas.

d) Gerencia de Bienestar Familiar

La Gerencia de Bienestar tiene a su cargo la atención de la población en pobreza extrema de alto riesgo. Tal es el caso de los niños menores de 5 años, los niños y adolescentes trabajadores, las madres adolescentes, las personas víctimas de violencia familiar y adultos mayores en estado de abandono.

i. Programas por fusionar:

Cuadro N° 15: Programas de Bienestar Familiar por ser fusionados y transferidos al FIS (2005)

Programa	Inversión ejecutada (2005)
Programa Nacional Wawa Wasi	S/. 49,222,469.90
Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF)	S/. 74,528,044.72
Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "JUNTOS"	S/. 201,079,724.00 ¹²⁸
SUB-TOTAL BIENESTAR	S/. 324,830,238.62

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera – Ministerio de Economía y Finanzas.

¹²⁸ Tomado del portal electrónico de Juntos. A la fecha 9 de febrero de 2007, disponible en: [http://www.juntos.gob.pe/ejecucion-gastos_2005-2006.htm]

ii. Metas propuestas al año 2011:

- Cuidado infantil.-
 - Se incrementará la cobertura del Wawa Wasi a 51, 255 niños, 1,255 niños más de los que se atienden actualmente ¹²⁹, En términos de impacto, esto significa también que 36,874 madres trabajadoras en situación de mayor pobreza podrán continuar con sus labores diarias mientras sus hijos se encuentran recibiendo un cuidado integral¹³⁰.
 - 9,940 hijos de madres en situación de pobreza extrema que no se encuentran trabajando podrán acceder a cunas-jardín para recibir un cuidado integral. Ello significa que 7,080 madres podrán tener a sus hijos menores de 5 años en estos lugares especializados para el cuidado infantil¹³¹.
- Niños y adolescentes.-
 - Alrededor de un promedio anual de 3,837 niños y adolescentes en situación de abandono podrán ser tratados profesionalmente y recibir cuidados especiales de acuerdo con sus necesidades en hogares para niños y adolescentes¹³².
 - Al año 2011, cerca de 40,455 niños y adolescentes trabajadores habrán recibido apoyo a través de un programa especializado que contribuye a su desarrollo psico-social. De este modo, se logrará llegar al 20% de niños y adolescentes que se encuentran trabajando en diferentes actividades formales e informales¹³³.

¹²⁹ Actualmente la cobertura es de 50,000 niños y niñas como se señala en el Portal Web del MIMDES ∴ <http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/servicios.htm> [Día 07 de febrero de 2007].

¹³⁰ La cifra fue calculada considerando un promedio de 1.39 hijos menores de 5 años de edad para las madres trabajadoras con edad entre 15 y 49 años del primer quintil de pobreza (ENDES Continua, 2004-2005).

¹³¹ De manera similar al cálculo realizado para las madres trabajadoras, en el caso de aquellas no trabajadoras el promedio de hijos menores de 5 años es de 1.4 (ENDES Continua, 2004-2005).

¹³² Debido a la característica de la población objetivo, se ha supuesto que la mayoría de los niños y adolescentes de dichos hogares permanece año a año hasta que alcanzan la mayoría de edad o son adoptados. Por esta razón, se calcula un promedio anual de niños y adolescentes atendidos por dicho concepto, por lo cual dichas cifras no son acumulables año a año.

¹³³ La cifra total de niños y adolescente trabajadores se obtuvo de la demanda estimada para el año 2006 del Programa Educadores de la Calle. INABIF. Plan Operativo 2006 modificado. Lima: 2006. Pp.14. Disponible en: http://www.inabif.gob.pe/portal/transparencia/06_adicional/2006/indicadores/poi/poi2006_mod.pdf [Día 06 de febrero de 2007].

- En el caso de las madres adolescentes, se espera haber atendido durante el periodo 2007-2011 a un total de 25,860 madres en un rango de edad comprendido hasta los 18 años.
- Adulto y Adulto mayor.-
 - Incrementar la detección y atención de los casos de maltrato contra el adulto mayor. Organizar talleres y jornadas de información, educación y comunicación que incluyan a las familias de los beneficiarios con el fin de reducir la cifra de casos de maltrato contra el adulto mayor (6,283 casos al 2005)¹³⁴ al año 2011.
- Protección familiar.-
 - Se pretende lograr que durante el periodo 2007-2011, 44,424 miembros de familias en situación de pobreza y pobreza extrema accedan a diversas actividades de promoción familiar brindadas en centros familiares¹³⁵.
 - Contribuir a la disminución de los casos de violencia familiar de 28,373 casos al año 2006 a 26,934 casos al año 2011.¹³⁶

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

¹³⁴ Cifra tomada de la página del MIMDES al 7 de Febrero de 2007

(http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/cartillas/12_Cartilla_Violencia_AdultoMayor.pdf)

¹³⁵ Se asume que un mismo hogar accede año a año a los servicios de promoción familiar brindados por los centros familiares. Ello debido a que precisamente se quiere lograr un asesoramiento permanente en los hogares más pobres que promueva a través de talleres y actividades una mayor unificación de la familia.

¹³⁶ Datos calculados a partir de datos del MIMDES

(http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/cartillas/cartilla_informativa1.pdf)

Cuadro N° 16: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Cuidado de niños de 0 a 4 años)

Programa	Producto	Descripción	Población objetivo	Beneficiarios ¹³⁷	Costo S/.	Costo Total S/. ¹³⁸
Cuidado de Niños de 0 a 4 años	Wawa Wasi	Cuidado diurno del menor que incluye una atención integral (estimulación precoz, prevención y promoción en temas de salud y nutrición)	Hijos de madres trabajadoras de 0 a 4 años de edad en situación de pobreza extrema	51,255	984.45 ¹³⁹	50,457,984.75
	Cuna-Jardín		Niños de 0 a 4 años de edad en situación de pobreza extrema, hijos de madres que no se encuentren trabajando	9,940	984.45 ¹⁴⁰	9,785,433.00

¹³⁷ El número de beneficiarios se obtuvo considerando llegar a cubrir el 7% del total de niños y niñas menores de 5 años de edad que son hijos de madres trabajadoras y no trabajadoras (para el programa Wawa Wasi y Cuna-Jardín, respectivamente) en situación de pobreza extrema. Según estadísticas obtenidas a partir de la Endes Continua 2004-2005 y la ENAHO 2005.

¹³⁸ Proviene de calcular el costo unitario por el número total de beneficiarios.

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

¹³⁹ El costo unitario del Wawa Wasi se obtuvo a partir del gasto ejecutado 2005 para dicho programa (S/. 49,222,469.90) según SIAF-MEF. Obtenido dicho monto, el monto por unidad se calculó al dividirlo entre 50,000 (número total de beneficiarios del programa según MIMDES. Disponible en: <http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/servicios.htm> [Día 06 de febrero de 2007].

¹⁴⁰ Dado que el tipo de cuidado que se brindará al niño es similar en la Cuna-Jardín que en el Wawa Wasi, se ha asumido que en promedio el costo anual para el cuidado integral de cada niño es S/. 984.45.

Cuadro N° 17: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Cuidado de niños de 4 a 16 años)

Programa	Producto	Descripción	Población objetivo	Beneficiarios	Costo S/.	Costo Total S/.¹⁴¹
Cuidado al Niño y Adolescente	Hogar del niño y el adolescente en alto riesgo	Atención integral en hogares-albergues al niño y adolescente en alto riesgo	Niños y adolescentes en situación de abandono o riesgo físico-moral (explotación, violencia, abuso o indigencia)	3,837 ¹⁴²	7,509.20 ¹⁴³	28,812,800.40
	Programa de niños y adolescentes trabajadores	Programa de prevención de daño físico y moral, y atención a los niños y adolescentes trabajadores, con el fin de lograr su desarrollo psico-social y reinserción en el sistema educativo	Niños y adolescentes (hasta 17 años) que desempeñan actividades en trabajos formales o informales que pueden atentar contra su integridad física y moral	8,091 ¹⁴⁴	190.53 ¹⁴⁵	1,541,578.23

¹⁴¹ Proviene de calcular el costo unitario por el número total de beneficiarios.

¹⁴² Según el INABIF, la demanda de niños y adolescentes en alto riesgo para el año 2006 ascendió a 76,730; sin embargo, solo se atiende un promedio de 2409 casos según las estadísticas del INABIF para el año 2005. Con el objetivo de incrementar la cobertura del servicio, si se desea que aumente a 5% la atención, se llegaría a un total de 3,837 beneficiarios. INABIF. Plan Operativo 2006 modificado. Lima: 2006. Pp.14. Disponible en: http://www.inabif.gob.pe/portal/transparencia/06_adicional/2006/indicadores/poi/poi2006_mod.pdf

¹⁴³ El costo unitario del cuidado al niño y adolescente en situación de riesgo o abandono en hogares especializados se obtuvo tomando como referencia el gasto ejecutado promedio por niño y adolescente atendido en el Hogar San Pedrito (Ancash), Hogar Santo Domingo Savio (Tacna), Hogar Pillco Mozo y Santa Teresita del Niño (Huanuco). El gasto ejecutado para cada uno de los hogares fue tomado del SIAF bajo el rubro “Asistencia del niño y adolescente que están en situación de abandono económico y moral”. Mientras que el número de niños y adolescentes atendidos corresponde a cifras presentadas por el INABIF. (INABIF. Anuario Estadístico 2005. Lima, 2006)

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

¹⁴⁴ De manera análoga al cálculo realizado para estimar los beneficiarios del hogar de niños y adolescentes de alto riesgo, para el cálculo de beneficiarios del programa de niños y adolescentes trabajadores se obtuvo primero la demanda proyectada según el INABIF para el año 2006, la cual asciende a 202,273. Posteriormente, se planteó llegar a cubrir el 4% de dicha demanda, lo cual representa 8,091 casos por atender al año.

¹⁴⁵ El costo unitario se obtuvo de dividir el gasto ejecutado por concepto de PEC (Programa Educadores de la Calle) según el SIAF-MEF, entre la población atendida en dicho programa para el año 2005 dado lo establecido en el Anuario Estadístico 2005 del INABIF.

	Hogar de la madres adolescente	Albergue temporal durante la etapa de gestación y puerperio, en el cual se brindará un control adecuado de la madre y el hijo, apoyo psicosocial y actividades de desarrollo	Mujeres gestantes hasta los 18 años de edad en situación de pobreza extrema	5,172 ¹⁴⁶	11,263.80 ₁₄₇	58,256,373.60
--	--------------------------------	--	---	----------------------	--------------------------	---------------

¹⁴⁶ Para el cálculo del costo unitario, primero se halló el porcentaje aproximado de madres adolescentes en el Perú mediante la ENDES Continua 2004-2005 y la ENAHO 2005 (el cálculo tiene la limitación que la ENDES encuesta a una muestra de la población de mujeres entre 15 y 49 años, por lo cual no se estaría considerando en el porcentaje final a aquellas madres adolescentes menores de 15 años), mientras que el número absoluto se aproximó para una población total de 27,219,264 (INEI, 2005). De este modo, la cifra de madres adolescentes en situación de pobreza extrema asciende a 103,438. Considerando que se llegue a cubrir anualmente el 5% de estos casos, cada año 5,172 estarán recibiendo un cuidado integral durante su etapa de gestación.

¹⁴⁷ Cifra obtenida considerando un costo 50% superior al obtenido para el cuidado del niño y adolescente en hogares.

Cuadro N° 18: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Cuidado de personas mayores de 18 años en alto riesgo)

Programa	Producto	Descripción	Población objetivo	Beneficiarios	Costo S/.	Costo Total S/.
Cuidado de personas mayores de 18 años en situación de riesgo	Programa contra la Violencia Familiar	-Refugio temporal para personas en situación de alto riesgo físico o psicológico. -Servicio psicológico durante el periodo de estancia.	Personas entre 18 y 65 años en estado de pobreza extrema y víctimas de violencia familiar.	76,255 ¹⁴⁸	1,749.43 ¹⁴⁹	133,402,785
	Hogar del Adulto Mayor	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio Integral : Nutrición, vivienda, salud y vestido • Promoción Social: Programas de habilidades sociales, valores y terapias grupales. • Integración y recreación: Talleres ocupacionales y programas intergeneracional es.¹⁵⁰ 	<ul style="list-style-type: none"> * Personas mayores de 65 años en estado de pobreza extrema /Con apoyo familiar insuficiente para sus necesidades. * Que vivan en condiciones inadecuadas (hacinamiento, promiscuidad), o aquellos adultos mayores sin vivienda que pernoctan en la calle.¹⁵¹ 	6,804 ¹⁵²	5,922 ¹⁵³	80,596,347

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

¹⁴⁸ Se tomó como referencia el número de denuncias por violencia familiar hecha a la Policía Nacional del Perú al año 2005. Disponible en : <http://www.pnp.gob.pe/anuario/anuario2005/VIOLENCIA%20FAMILIAR%202005.pdf> (Día 7 de Febrero del 2007)

¹⁴⁹ Extraído de la Memoria Anual 2005 de Caritas.

¹⁵⁰ Servicio que brinda el Hogar de Cristo Perú para el tratamiento del adulto mayor. Disponible en: http://www.nuestralabor.hogardecristoperu.org/adulto_mayor.php (Día 7 de Febrero del 2007)

¹⁵¹ Condiciones generales para beneficiarios tomados del Centro de Geriatria y Gerontología. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <http://www.uc.cl/medicina/centrogeriatria/paginas/convenios/2convenios.html> (día 7 de Febrero de 2007)

¹⁵² Se asume una cobertura de 2.5% del total de beneficiarios al primer año.

¹⁵³ Dicho costo fue tomado como referencial del Hogar Geriátrico "San Lucas".

Cuadro N° 19: Líneas de intervención costo-efectivas(*) de la Gerencia de Bienestar Familiar (Protección familiar)

Programa	Producto	Descripción	Población objetivo	Beneficiarios	Costo S/.	Costo Total S/. ¹⁵⁴
Protección Familiar	Juntos	Entrega de un incentivo (100 Nuevos Soles mensuales) en dinero en efectivo y de uso libre a las familias más pobres condicionado al cumplimiento de compromisos de participación en las áreas de Salud, Nutrición, Educación y Desarrollo de la Ciudadanía (Identidad) con la finalidad de restituir derechos básicos. ¹⁵⁵	Hogares que cuentan entre sus miembros con mujeres embarazadas o padres viudos o apoderados con niñas/niños hasta los 14 años. ¹⁵⁶	163,498 hogares ¹⁵⁷	1,320 ¹⁵⁸	S/. 215,817,360 ¹⁵⁹

iii. Observaciones:

En el programa dirigido a niños de 0 a 4 años se contará con dos tipos de servicios dirigidos a niños en pobreza extrema. El Wawa Wasi pretende brindar la atención integral para aquellos hijos de madres trabajadoras en situación de pobreza extrema, mientras que las Cunas-Jardín cubrirán parte de la demanda de los hijos de madres en pobreza extrema que no se encuentran trabajando.

¹⁵⁴ Proviene de calcular el costo unitario por el número total de beneficiarios.

¹⁵⁵ Tomado de la página del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobre. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/quienes_progr-juntos.php (Día 7 de febrero de 2007)

¹⁵⁶ Tomado de la página del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobre. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/beneficiarios_son-beneficiarios.php (Día 7 de febrero de 2007)

¹⁵⁷ Se asume en un primer año un aumento de la cobertura en 2 puntos porcentuales. Tomado de la página del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobre. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/pdf/patron_de_beneficiarios/evolucion/evolucion_dici_2006.pdf (Día 7 de Febrero de 2007)

¹⁵⁸ El costo de las transferencias monetarias más el 10% de gastos administrativos.

¹⁵⁹ Tomado de la página del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobre. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/pdf/patron_de_beneficiarios/evolucion/evolucion_dici_2006.pdf (Día 7 de Febrero de 2007)

La diferencia de estos centros, básicamente, se debe a que se quiere dar continuidad a la labor que actualmente viene realizando el Wawa Wasi, haciendo uso principalmente de los hogares de madres debidamente capacitadas para brindar el servicio en su comunidad.

El programa de Hogar al Adulto Mayor está focalizado en la personas mayores de 65 años que se encuentran en situación de extrema pobreza y son víctimas de maltrato familiar o no cuentan con un hogar apropiado donde vivir. Se brinda refugio temporal y permanente a dichas personas, brindándoles comida, servicio médico y psicológico.

El Programa contra la Violencia Familiar se focaliza en personas entre 18 y 65 años en estado de pobreza extrema y víctimas de violencia familiar. Se otorga refugio temporal, servicio psicológico, capacitación y desarrollo de habilidades. Se centran los esfuerzos en brindar un servicio integral que les permita salir de su situación de maltrato y superar los daños psicológicos que se puedan haber generado.

El programa Juntos concentra sus esfuerzos en los hogares en situación de extrema pobreza, liderados por mujeres o padres viudos o apoderados con niños (as) hasta los 14 años¹⁶⁰. El programa condiciona la entrega de un subsidio monetario a los beneficiarios tal que asistan a chequeos periódicos a la posta o centro de salud, usen las raciones alimentarias y los niños asistan regularmente al colegio. Como paso previo, es necesaria la identificación de todos los miembros¹⁶¹.

e) Gerencia de Infraestructura Social

Su función principal es la de identificar las demandas críticas en infraestructura básica por dominios geográficos y establecer las prioridades de inversión por niveles de pobreza y exclusión social.

¹⁶⁰ Tomado de la página del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobre. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/beneficiarios_son-beneficiarios.php (Día 7 de Febrero de 2007)

¹⁶¹ Tomado de la página del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobre. Disponible en: http://www.juntos.gob.pe/quienes_progr-juntos.php (Día 7 de Febrero de 2007)

i. **Programas por fusionar:**

Cuadro N° 20: Programas de Infraestructura Social por ser fusionados y transferidos al FIS (2005)

Programa	Presupuesto ejecutado en 2005 (en nuevos soles)
Programa Subsectorial de Irrigación (PSI)	S/. 14,491,804
Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA)	S/. 159'892,470
Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR)	S/. 15'081,360
Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)	S/. 11'436,255 ¹⁶²
Mejorando tu vida	S/. 218'254,477 ¹⁶³
Mejoramiento Integral de Barrios (Mi Barrio)	S/. 826,014
SUB-TOTAL INFRAESTRUCTURA SOCIAL	S/. 419'982,380

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera – Ministerio de Economía y Finanzas.

La gerencia se encargaría de velar por la provisión de bienes y servicios básicos para aquellos más excluidos. Es importante mencionar la estrecha coordinación con la gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones, dada la naturaleza afín de ambas. El criterio por el cual son oficinas independientes es principalmente presupuestario: dado que se manejan altos montos, es preferible que las funciones que cumplan sean lo más estrictamente delimitadas.

ii. **Metas propuestas al año 2011:**

- Incrementar en 92% la cobertura del servicio de agua para pobres extremos que habitan en viviendas sin acceso a dicho recurso¹⁶⁴. Esta medida favorecería a 2'513,166 pobres extremos que carecen de agua¹⁶⁵. De estos, 156,984 se encuentran en la costa; 1'860,527 en la sierra; y 495,659 en la selva.

¹⁶² Solo se ha tomado el presupuesto de la línea de acción de “Infraestructura de riego”.

¹⁶³ No se está tomando en cuenta los S/. 88.1 millones que se transferirán a la Gerencia de Educación.

¹⁶⁴ Se considera acceso al servicio de agua a contar con una red pública (dentro o fuera de la vivienda), un pilón de uso público, camión cisterna u otro similar, o a un pozo de agua.

¹⁶⁵ Se considera que carecen de agua si accede al recurso a través de ríos, acequias, manantiales o similares, u otra fuente.

- Aumentar en 91% la cobertura de sistemas de desagüe que beneficien a pobres extremos que carecen de acceso a dicho servicio¹⁶⁶. Se espera que esta medida favorezca a 2'495,861 pobres extremos que carecen de desagüe¹⁶⁷. De estos, 192,590 se encuentran en la costa; 1'991,275 en la sierra; y 311,995 en la selva.
- Elevar la competitividad de 1'422,532 de pobres extremos que se dedican a actividades agrícolas en la sierra y selva del país, cuyos cultivos pueden verse beneficiados por la instalación de canales de riego.

¹⁶⁶ Se considera acceso a desagüe a aquellas viviendas con servicios higiénicos.

¹⁶⁷ Se considera que carece de acceso a aquellas viviendas sin servicios higiénicos (Necesidad Básica Insatisfecha 3).

Cuadro N° 21: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Infraestructura Social

Programas	Productos	Descripción	Población objetivo	Beneficiarios	Costo por beneficiario	Costo anual (En millones de soles)
Proyecto Nacional de Agua y Desagüe ¹⁶⁸	Instalación del servicio de agua	Ampliar la cobertura de agua a sectores de menores ingresos residentes en zonas urbanas.	Aquellas personas que viven en situación de extrema pobreza sin acceso a agua.	Costa: 156,984 ¹⁶⁹ . Sierra: 1'860,527 ¹⁷⁰ Selva: 495,655 ¹⁷¹	Costa: S/. 170.22 ¹⁷² Sierra: S/. 216.11 ¹⁷³ Selva: S/. 300 ¹⁷⁴	Costa: S/. 5.3 ¹⁷⁵ Sierra: S/. 21.4 ¹⁷⁶ Selva: S/. 29.7 ¹⁷⁷

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

¹⁶⁸ Los dos productos propuestos para este programa consisten únicamente en la construcción e instalación de servicios de agua y alcantarillado, mas no en el mejoramiento de sistemas ya existentes, debido a que estos son programas dirigidos a pobres extremos que carecen de dichos servicios. El mejoramiento de redes quedaría bajo la responsabilidad de la empresa prestadora del servicio de cada región. Para estimar el costo por beneficiario, se tomó las cifras de la Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006. Esta fuente se basa en el número de beneficiarios por proyecto presentado al Sistema Nacional de Inversión Pública.

¹⁶⁹ Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

¹⁷⁰ Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

¹⁷¹ Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

¹⁷² Calculado como la inversión por beneficiario sobre la base del proyecto “Instalación del sistema de agua potable a los AA.HH. de Villa Ecológica, Villa El Paraisito, Empadronados por ENACE, Los Balcones de Chilina, San Lázaro, El Mirador Zonas A, B, C, y Los Balcones - Distrito Alto Selva Alegre – Arequipa”. Fuente: Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006.

¹⁷³ Calculado como la inversión por beneficiario sobre la base del proyecto “Construcción de Sistema de Agua Potable, Letrinización y Educación Sanitaria para 16 comunidades rurales del distrito de Talavera”. Este proyecto incorpora el costo de impartir educación sanitaria a la población beneficiaria. Fuente: Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006.

¹⁷⁴ Calculado como la inversión por beneficiario sobre la base del proyecto “Instalación del sistema de agua potable en las localidades de Rafael Belaunde, José Olaya, Cocamilla, San Pedro y Atumplaya – Distrito y Provincia de Moyabamba”. Fuente: Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006.

¹⁷⁵ Este dato se obtiene considerando el número de beneficiarios potenciales en la costa y el costo estimado por beneficiario en la costa.

¹⁷⁶ Este dato se obtiene considerando el número de beneficiarios potenciales en la sierra y el costo estimado por beneficiario en la sierra.

¹⁷⁷ Este dato se obtiene considerando el número de beneficiarios potenciales en la selva y el costo estimado por beneficiario en la selva.

	Instalación del sistema de alcantarillado	Ampliar la cobertura de saneamiento	Aquellas personas en situación de extrema pobreza que viven en viviendas sin acceso a desagüe.	Costa: 192,590 ¹⁷⁸ Sierra: 1'991,275 ¹⁷⁹ Selva: 311,995 ¹⁸⁰	Costa: S/. 498.8 ¹⁸¹ Sierra: S/. 714.04 ¹⁸² Selva: S/. 781.91 ¹⁸³	Costa: S/. 19.2 ¹⁸⁴ Sierra: S/. 284.4 ¹⁸⁵ Selva: S/. 48.8 ¹⁸⁶
Programa de Apoyo a la Agricultura	Construcción y mejoramiento de infraestructura de riego.	Elevar la competitividad de la producción agrícola, a través de la provisión de infraestructura adecuada para aquellos campesinos en situación de extrema pobreza de la sierra y selva.	Aquellas personas en situación de pobreza extrema que se dedican a actividades agrícolas en la sierra y la selva del país.	1'422,532 personas ¹⁸⁷ .	S/. 805 por beneficiario ¹⁸⁸	S/. 228.9 millones anuales.

¹⁷⁸ Estimación del número de personas en pobreza extrema que habitan en viviendas sin servicios higiénicos (Necesidad Básica Insatisfecha 3) en la costa. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

¹⁷⁹ Estimación del número de personas en pobreza extrema que habitan en viviendas sin servicios higiénicos (Necesidad Básica Insatisfecha 3) en la sierra. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

¹⁸⁰ Estimación del número de personas en pobreza extrema que habitan en viviendas sin servicios higiénicos (Necesidad Básica Insatisfecha 3) en la selva. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

¹⁸¹ Cálculo basado en la inversión promedio por beneficiario de los proyectos “Construcción de red de alcantarillado en los sectores II, III y V del PP.JJ Señor de Luren –Ica”, “Construcción de las redes de alcantarillado con conexiones domiciliarias de las UPIS Keiko Sofía Fujimori”, “Construcción de las redes de alcantarillado con conexiones domiciliarias de la UPIS Húsares de Junín”, “Construcción de red de desagüe de La Quebrada”, “Construcción del sistema de alcantarillado del AA.HH. Lucas Cutivalu II Etapa – Los Tallanes, Provincia de Piura – Piura”, “Construcción de sistema de alcantarillado en Sinchao Grande – Distrito El Tallán , Provincia de Piura – Piura”. Fuente: Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006.

¹⁸² Cálculo basado en la inversión promedio por beneficiario de los proyectos “Construcción del sistema de alcantarillado sanitario de la comunidad de Julcamarca”, “Instalación del sistema de desagüe de los barrios de Aranjuez y Hualalachi del distrito de Talavera Provincia Andahuaylas”. Fuente: Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006.

¹⁸³ Cálculo basado en la inversión promedio por beneficiario de los proyectos “Instalación del sistema de alcantarillado en la localidad de Huacar”, “Construcción del sistema de alcantarillado San Alejandro Km 111 – Irazola”, “Instalación del sistema de alcantarillado en la localidad de San Fernando”, “Instalación de un sistema de alcantarillado para las localidades de El Porvenir y Limón”, “Instalación del sistema de alcantarillado en la localidad de San Hilarión”, “Instalación del sistema de alcantarillado en la localidad de Buenos Aires”, “Instalación de las redes de alcantarillado del sector Barrio Yumbite”. Fuente: Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006.

¹⁸⁴ Este dato se obtiene considerando el número de beneficiarios potenciales en la costa y el costo estimado por beneficiario en la costa.

¹⁸⁵ Este dato se obtiene considerando el número de beneficiarios potenciales en la sierra y el costo estimado por beneficiario en la sierra.

¹⁸⁶ Este dato se obtiene considerando el número de beneficiarios potenciales en la selva y el costo estimado por beneficiario en la selva.

¹⁸⁷ Calculado sobre la base de la actividad económica a la que se dedica la población que habita en la sierra y selva. Se han tomado las siguientes actividades económicas: cultivo de cereales y otros cultivos; cultivo de hortalizas y legumbres; cultivo de frutas, nueces, plantas de sus hojas o frutas; y cultivo de productos agrícolas en combinación con cría de animales. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

Programa Subsectorial de Irrigación ¹⁸⁹	Rehabilitación y mejoramiento de los sistemas de riego	Mejorar las redes de riego existentes, incluyendo bocatomas, canales principales y secundarios, defensas ribereñas y otras obras menores ¹⁹⁰ .	Aquellas personas en situación de pobreza extrema que se dedican a actividades agrícolas en la costa del país ¹⁹¹ .	99,554 personas ¹⁹² .	S/. 233.42 por beneficiario ¹⁹³ .	S/. 4.6 millones anuales
	Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de riego	Fortalecimiento de la estructura organizacional de las Juntas de Usuarios y asistencia técnica en riego tecnificado de dichas juntas ¹⁹⁴ .			S/. 122.85 por beneficiario ¹⁹⁵	S/. 2.4 millones anuales

¹⁸⁸ Se tomó el promedio de familiares beneficiarias correspondientes al periodo 1999-2003, debido a que en este último año se observó un descenso inusual del número de familias beneficiarias. Fuente: Ministerio de Agricultura - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004) *Resumen de principales logros, según línea de proyectos, periodo 1981-Junio 2004*. Lima: PRONAMACHCS. A la fecha de 5 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.pronamachcs.gob.pe/pnmprincipal.asp>]

Para estimar el número de beneficiarios, se asumió que el promedio de miembros del hogar en zonas rurales es de 5 personas. Para calcular la inversión *per cápita*, se obtuvo el presupuesto del componente de “Infraestructura de riego” en el año 2005. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Administración Financiera.

¹⁸⁹ En el presente documento, sólo se hace mención a dos de los cuatro componentes del PSI, debido a la disponibilidad de los indicadores de metas.

¹⁹⁰ Tomado del portal electrónico del Programa Subsectorial de Irrigación. A la fecha de 7 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.psi.gob.pe/componentes.asp?TEMA=A>]

¹⁹¹ No incluye Lima Metropolitana.

¹⁹² Calculado sobre la base de la actividad económica a la que se dedica la población que habita en la costa. Se han tomado las siguientes actividades económicas: cultivo de cereales y otros cultivos; cultivo de hortalizas y legumbres; cultivo de frutas, nueces, plantas de sus hojas o frutas; y cultivo de productos agrícolas en combinación con cría de animales. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

¹⁹³ Calculado sobre la base del costo total de las obras ejecutadas en el año 2005, y del número de familias beneficiadas por dichas obras. A la fecha de 6 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.psi.gob.pe/ObrasPsi.htm>]

¹⁹⁴ Tomado del portal electrónico del Programa Subsectorial de Irrigación. A la fecha de 6 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.psi.gob.pe/componentes.asp?TEMA=A>]

¹⁹⁵ Para calcular el número de beneficiarios de este componente, se tomó el número de usuarios de agua sensibilizados. Fuente: Ministerio de Agricultura (2005) *Informe Anual de Desempeño del Plan Estratégico Institucional 2004-2006 - Año 2005* Para calcular la inversión *per cápita*, se obtuvo el presupuesto del componente de “Fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades de riego” en el año 2005. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Administración Financiera.

iii. Observaciones:

Es preciso hacer dos observaciones con respecto a esta gerencia. En primer lugar, inicialmente la Gerencia de Infraestructura Social abarcaba el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, debido a que se dirige a la población pobre residente en barrios urbano marginales carentes de infraestructura urbana, servicios de agua y alcantarillado, pistas y veredas, servicios comunales y áreas verdes¹⁹⁶. Sin embargo, dado que ya existe un programa que vele por la provisión de agua y desagüe (Proyecto Nacional de Agua y Desagüe) y que existen otras prioridades en cuanto a infraestructura además del embellecimiento urbano, se recomienda la transferencia de este presupuesto para otras actividades.

En segundo lugar, la línea de acción “Mejorando tu vida” de FONCODES también pasaría a cargo de esta gerencia. Sin embargo, dado el carácter multisectorial de las actividades que este programa realiza, se recomienda la transferencia de recursos hacia las gerencias correspondientes¹⁹⁷. Por ello, se propone transferir S/. 88'109,012 a la Gerencia de Educación, ya que este es el monto que se le asignó en el año 2005 a la construcción de centros educativos.

f) Gerencia de Empleo y Desarrollo Productivo

Dentro de esta gerencia se contemplan dos líneas de trabajo. Por un lado, se promueve el empleo de corto plazo hacia dos grupos objetivos claramente diferenciados. Primero, a los jóvenes pobres extremos de 16 a 24 años., y segundo, a los adultos entre 25 y 65 años, que son jefes de hogar. Por otro lado, se fomenta la inserción exitosa de los pobres extremos al mercado a través de un servicio de *brokers* de desarrollo productivo.

¹⁹⁶ Vásquez, Enrique (2007) *Gerencia Estratégica para el Cambio Social*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, en prensa

¹⁹⁷ En el año 2005, las obras realizadas por Mejorando tu vida, consistieron en la construcción de caminos vecinales, redes secundarias de electrificación, puentes peatonales y carrozables, veredas peatonales, caminos de herradura, centros educativos, puestos de salud, sistemas de agua potable y desagüe, pozos artesianos, letrinas, locales comunales, entre otros.

Fuente: FONCODES “Resultados de la inversión realizada en el 2005”. A la fecha de 2 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.foncodes.mimdes.gob.pe/mpmejtuvida.htm>]

i. Programas por fusionar:

Cuadro N° 22: Programas de Infraestructura Social por ser fusionados y transferidos al FIS (2005)

Gerencia	Nombre del programa	Inversión ejecutada (2005)
Empleo y Desarrollo Productivo	A Trabajar Urbano	149,669,704.52
	Programa Perú Emprendedor	N.D.
	PROJOVEN	10,549,406.49
	A Producir	45,494,315.47
	Mi Chamba (*)	4,945,034.29
	PROMPYME	6,263,710.10
	DNMYPE	N.D.
SUB-TOTAL EMPLEO Y DESARROLLO PRODUCTIVO		216,922,170.87

(*) Inversión ejecutada al año 2006

ii. Metas propuestas al año 2011:

- Empleo.-
 - Para el año 2011, se habrá insertado al mercado laboral a un total de 58,687 jóvenes pobres extremos¹⁹⁸ a través del programa de Empleo Juvenil. Este programa consiste en cubrir los requerimientos técnicos de capacitación de las empresas., articulando la oferta y demanda laboral.
 - Generar, al concluir el año 2011, empleos de corto plazo para 2,202,504 personas¹⁹⁹ entre 25 y 65 años de edad que se encuentran en situación de pobreza extrema a través del programa de Empleo Temporal.
- Desarrollo Productivo.-
 - Fomentar la generación de riqueza apoyando, al año 2011, a un total de 983,466 trabajadores independientes así como micro y pequeños empresarios que se encuentran en pobreza extrema. Esta meta implica

¹⁹⁸ Jóvenes entre 16 y 24 años con por lo menos secundaria completa, sin empleo y en situación de extrema pobreza.

¹⁹⁹ Jefes de hogar (tanto hombres como mujeres) y cónyuges.

insertarlos exitosamente al mercado de bienes y servicios de manera sostenible, para lo cual se les brinda asesoría y capacitación.

Cuadro N° 23: Líneas de intervención costo–efectivas (*) de la Gerencia de Empleo y Desarrollo Productivo

Programa	Descripción	Población Objetivo	Beneficiarios ²⁰⁰		Costo Unitario S/. ²⁰¹	Costo Total S/. ²⁰²
Empleo Juvenil	Vincular a jóvenes con el mercado laboral a través de capacitación a cargo de instituciones técnicas y las propias empresas	Jóvenes entre 16 y 24 años con por lo menos secundaria completa, sin empleo ²⁰³ y en situación de extrema pobreza	11,338 ²⁰⁴		930.45	10,549,406.49
Empleo Temporal	Actividades destinadas a generar ingresos de corto plazo	Jefes de hogar (o cónyuges) entre 25 y 65 años en situación de extrema pobreza	Hombres ²⁰⁵	131,405 ²⁰⁶	339.77	149,669,704.5
			Mujeres ²⁰⁷	309,097 ²⁰⁸		
Apoyo a las micro y pequeñas empresas	Servicio de <i>brokers</i> de desarrollo productivo para la generación de ingresos permanentes	Trabajadores independientes, micro y pequeños empresarios informales ²⁰⁹ en situación de extrema pobreza	196,694 ²¹⁰		288.28	56,703,059.86
Total						216,922,170.87

Pese a que el Perú ha experimentado un crecimiento macroeconómico continuo durante el periodo 2001 – 2006 de 6% promedio anual²¹¹, este no ha ido de la mano con un mayor

(*) Un análisis costo – efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias, tanto públicas como privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría esta propuesta.

²⁰⁰ Los números de beneficiarios que se presentan en la tabla corresponden a los beneficiarios que anualmente se planea llegar.

²⁰¹ Los costos unitarios se han obtenido teniendo en consideración la restricción de presupuesto con la que se cuenta para el sector Empleo y Producción y el número de beneficiarios por año.

²⁰² Las cifras de Costo Total (S/.) corresponden a los costos totales anuales por programa.

²⁰³ Para el cálculo de la población objetivo sin empleo, se tomó en cuenta si la semana pasada no tuvo ningún trabajo, no tiene ningún empleo fijo al cual volver y no tiene ningún negocio propio al cual volver próximamente.

²⁰⁴ Fuente: ENAHO 2004

²⁰⁵ Hombres que son jefes de hogar entre 25 y 65 años de edad en extrema pobreza.

²⁰⁶ Fuente: ENAHO 2004

²⁰⁷ Mujeres que son jefes de hogar o cónyuges entre 25 y 65 años de edad en extrema pobreza.

²⁰⁸ Fuente: ENAHO 2004

²⁰⁹ La empresa no se encuentra registrada como persona jurídica.

²¹⁰ Fuente: ENAHO 2004

²¹¹ http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/peru2006_esp.pdf

bienestar microeconómico. A pesar de que la tasa de desempleo²¹² (8.8%) es cercana al promedio de América Latina (8.6%)²¹³ y de que esta ha presentado reducciones entre 1999 y 2006, ello resulta un reflejo opaco de una mejoría en términos de empleo y generación de riqueza. En este sentido, la tasa de subempleo resulta un mejor indicador en la medida que implica que el 49%²¹⁴ de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional y el 62.8%²¹⁵ de la PEA rural se encuentra empleada pero de manera inadecuada²¹⁶. Esta situación limita a las personas, sobretodo a aquellas que se encuentran en pobreza extrema, a generar sus propios recursos.

Es en este marco que la gerencia de Empleo y Desarrollo Productivo se encuentra organizada en tres programas clave: Empleo Juvenil, Empleo Temporal y Fomento de micro y pequeñas empresas. Estos programas tienen como meta, no solo el alivio de la pobreza, sino principalmente, brindar oportunidades a la población excluida (en pobreza extrema) y herramientas para superar dicha situación y ser generadora de riqueza de largo plazo.

En cuanto a empleo juvenil, este se encuentra orientado a jóvenes que poseen limitadas oportunidades de estudio superior y trabajo. Así, el programa les brinda capacitación a través de instituciones técnicas a un determinado número de jóvenes que son requeridos por ciertas empresas privadas, vinculándolos, luego de la capacitación, con el mercado laboral (practicando en las empresas que los demandaron). La ejecución es similar a la de ProJoven solo que se focaliza en el primer quintil de gasto. Esta es una experiencia rescatable en la medida que está comprobado que sus experiencias prácticas “reducen los niveles de desempleo y subempleo de los beneficiados, y aumentan sus ingresos en un

²¹² Tasa de desempleo abierto urbano al tercer trimestre del año 2006.

²¹³ Fuente: Panorama Laboral 2006 – Anexos Estadísticos. OIT – Oficina Regional para América Latina. http://www.oit.org.pe/portal/despliegue_seccion.php?secCodigo=22 Fecha de Obtención: 07/02/07

²¹⁴ Fuente: <http://www.elcomerciooperu.com.pe/EdicionOnline/Html/2006-08-01/onlEconomia0550692.html> Fecha de obtención: 07/02/07

²¹⁵ Fuente: Gago Rodríguez, Walter. Perú: Informe nacional del Empleo. Vice Ministerio de Promoción del Empleo y de la Micro y Pequeña Empresa (Cochabamba, , Noviembre 2005). www.camtandinos.org/CRAEII/Documentos/Per/Peru.ppt Fecha de obtención: 07/02/07.

²¹⁶ Tasa de subempleo por horas: Porcentaje de trabajadores laboran menos de 35 horas a la semana, desean trabajar horas adicionales y están dispuestas a hacerlo. Tasa d subempleo por ingresos: Porcentaje de trabajadores que laboran 35 o más horas semanales, pero su ingreso es menor al ingreso mínimo de referencia (canasta de pobreza dividida entre el numero de perceptores promedio (2.2) por hogar.

Fuente: Gago Rodríguez, Walter. Perú: Informe nacional del Empleo. Vice Ministerio de Promoción del Empleo y de la Micro y Pequeña Empresa (Cochabamba, , Noviembre 2005). www.camtandinos.org/CRAEII/Documentos/Per/Peru.ppt Fecha de obtención: 07/02/07.

promedio de 34%; (...) además, el efecto es mayor en el caso de mujeres”²¹⁷. Asimismo, los resultados de la evaluación de impacto del programa presentes en Yamada y Pérez (2005) reflejan que existen mejores condiciones en la calidad del empleo: “los beneficiarios trabajan menos en sus casas o en la calle respecto del grupo de control”²¹⁸.

Es necesario contemplar actividades de empleo temporal intensivas en mano de obra poco calificada, dirigidas a adultos en situación de pobreza extrema, como las realizadas por “A Trabajar Urbano”. Una evaluación de impacto de dicho programa sostiene que de no haberse realizado, los participantes recibirían, en promedio, S/. 227.00 y no los S/. 300.00 que corresponden a la transferencia nominal del programa²¹⁹. No obstante, dado su carácter temporal, este programa representa una solución poco efectiva para el desarrollo de las familias pobres extremas.

El Fondo de Inclusión Social (FIS) entiende como desarrollo productivo la capacidad que tienen las personas de manejar sus recursos para generar su propia riqueza; es decir, para contar con un ingreso permanente. En esta dirección, esta gerencia apela a la promoción de la actividad empresarial como uno de los principales medios para lograr la tan ansiada superación de la situación de pobreza extrema. Para ello se focalizará en las micro y pequeñas empresas informales; más específicamente, en aquellos trabajadores independientes que viven en comunidades y distritos de extrema pobreza.

El programa de apoyo a las MYPE consiste, en primer lugar, en la orientación de la oferta; es decir, en la identificación de productos clave para la venta, seguido de capacitación para el proceso productivo. Para ello, es importante la determinación de los bienes que pueden resultar competitivos en determinadas regiones. En esta vía, el Plan Estratégico Regional Exportador (PERX) permite tener una idea de la gama de productos por regiones, la cual se puede apreciar en el siguiente cuadro:

²¹⁷ Yamada, Gustavo y Patricia Pérez (2005). *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Página 9.

²¹⁸ Yamada, Gustavo y Patricia Pérez (2005). *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Página. 27.

²¹⁹ Yamada, Gustavo y Patricia Pérez (2005). *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Página. 34.

Cuadro N° 24: Productos propuestos por el PERX, según regiones

Departamento	Productos
Ancash	Alcachofa, conchas de abanico
Arequipa	Ajo, kiwicha, p�prika
Ayacucho	Artesanía, holantao, tara
Cajamarca	Alcachofa, tara
Cusco	Artesanía, cacao, café
Huancavelica	Alcachofa, fibra de camélidos, trucha
Ica	Palta, pisco
Junín	Alcachofa, trucha, fibra de alpaca
La Libertad	Alcachofa, p�prika
Lambayeque	Conchas de abanico, limón, mango, menestras
Loreto	Madera, peces
Pasco	Madera, granadilla, trucha, maca
Piura	Artesanía, limón, mango
San Martín	Café, madera, cacao, sacha inchi
Tacna	Olivo, orégano
Ucayali	Madera, camu camu, paiche

Fuente: PERX

No obstante, para garantizar el fomento de las MYPE es netamente indispensable que además del apoyo en la producción, se las inserte al mercado laboral a través de un servicio de *brokers* de desarrollo productivo, el cual implica vincular los bienes y servicios con su respectiva demanda. Es decir, no se trata únicamente de orientar y capacitar a las micro y pequeñas empresas en las distintas etapas de su proceso productivo, sino de ligarlas al mercado para que les sea posible generar ingresos permanentes. Es aquí donde radica la fortaleza de la propuesta del FIS en materia de desarrollo productivo.

Ciertamente, la agrupación de ambos tipos de programas dentro de la Gerencia de Empleo y Desarrollo Productivo no solo elimina el problema de la yuxtaposición de objetivos, sino que además les proporciona un medio de concertación, que les permite coordinar acciones para fines comunes.

Un ejemplo exitoso de la unificación de la promoción de desarrollo productivo es el caso chileno del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa, a cargo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Este programa genera y distribuye productos orientados a la sustentación y desarrollo de las microempresas, a través del financiamiento

de proyectos que pueden ser agrupados en las líneas de intervención detalladas en el siguiente cuadro²²⁰.

Cuadro N° 25: Líneas de intervención del Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa

Línea	Ejecutor
Capacitación técnica y/o en gestión	Sub-Programa Licitaciones con Organismos Intermedios de Desarrollo
Asistencia técnica y/o en gestión	Sub-Programa Licitaciones con Organismos Intermedios de Desarrollo
Apoyo crediticio	Sub-Programa Licitaciones con Instituciones Financieras

Elaborado sobre la base de Cohen *et. al* (2001)

Como se observa en el cuadro anterior, este programa se encuentra íntegramente tercerizado, por lo cual representa una alternativa viable para evitar la politización²²¹. El estudio realizado por Cohen *et. al* (2001) señala que los actores relevantes del contexto opinan que el programa chileno ha tenido éxito en cuanto a las mejoras de gestión y conocimiento técnico, no solo a nivel comunal, sino en el desarrollo personal de los participantes. Sin embargo, entre las críticas atribuidas al programa figuran la exigencia de asesorías más específicas.

g) Gerencia de Manejo de Recursos Naturales

Básicamente, la función de esta gerencia consiste en identificar las características de un óptimo manejo de los recursos naturales con la finalidad de luchar contra la inseguridad alimentaria y el mantenimiento sostenible del equilibrio ecológico de las cuencas hidrográficas con mayor concentración de poblaciones socialmente excluidas.

²²⁰ Cohen *et. al* (2001:43)

²²¹ Para mayor profundización acerca de la tercerización como alternativa de gestión pública, revisar los Capítulos XI y XII.

i. **Programas por fusionar:**

Cuadro N° 26: Relación de programas alimentarios por ser fusionados y transferidos al FIS

Programa	Presupuesto ejecutado en 2005 (en nuevos soles)
Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	S/. 69,630,400 ²²²
Programa Especial de Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas (PROABONOS)	S/. 6,959,722
Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)	S/. 39,409,500
TOTAL MANEJO DE RECURSOS NATURALES	S/. 115,999,621

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera – Ministerio de Economía y Finanzas.

ii. **Metas propuestas al año 2011:**

- Programa de manejo de recursos naturales de la sierra sur.-
 - En el año 2011, los beneficiarios del programa deben tener un gasto *per cápita* mínimo de 30 dólares²²³.
- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos.-
 - Incrementar en 40.7% el número de beneficiarios (agricultores en pobreza extrema que habitan en la sierra y selva del país), cuyos cultivos pueden verse beneficiados por la producción de plantones y áreas reforestadas.
 - Incrementar en 40.7% el número de beneficiarios (agricultores en pobreza extrema que habitan en la sierra y selva del país), cuyos cultivos pueden verse favorecidos por el acondicionamiento de áreas agrícolas, a través de andenes y terrazas, y de áreas silvopastoriles (zanjas).

²²² Presupuesto al 2004 obtenido del Informe de Cierre del Proyecto “Manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la Sierra”

²²³ Sobre la base de la experiencia del programa MARENASS, en el periodo 1998 al 2004, se constató que en promedio, los participantes del proyecto obtienen ingresos sobre la línea de pobreza (cerca de \$40 por persona/mes), diferenciándose de los que no participaron, quienes se mantienen en situación de pobreza extrema. Datos tomados de Informe de Cierre del proyecto “Manejo de Recursos Naturales para el alivio de la pobreza en la Sierra”. Pág 7

- Incrementar en 101% el número de beneficiarios (agricultores en pobreza extrema que habitan en la sierra y selva del país), y que pueden verse favorecidos por la instalación de cultivos y la construcción de almacenes comunales de semillas.

Cuadro N° 27: Líneas de intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Recursos Naturales

Programas	Productos	Descripción	Población objetivo	Beneficiarios	Costo por beneficiario	Costo anual (En millones de soles)
Programa de manejo de recursos naturales de la sierra sur (MARENASS)	Transferencia de tecnología	Capacitación, promoción de concursos, transferencias de fondos (contrato de capacitadores, creación de negocios)	Familias pobres extremas	87,962 familias, distribuidas en 599 comunidades campesinas. ²²⁴	S/. 1,120 por familia ²²⁵	S/. 98,517,440
Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y	Reforestación	Manejo de viveros, plántones, y plantaciones	Aquellas personas en situación de pobreza	1'422,532 personas ²²⁶ .	S/. 11.71 por beneficiario ²²⁷	S/. 3.3 millones anuales

(*) Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional, mejoraría la gama aquí propuesta.

²²⁴ Dato obtenido del portal electrónico del Portal Agrario: a la fecha de 5 de febrero de 2007, disponible en [<http://www.portalagrario.gob.pe/marenass/proyecto7.shtml>]

²²⁵ Costo por familia según Informe Ejecutivo de MARENASS. En línea: <http://www.portalagrario.gob.pe/marenass/pdf/ResumenEjecutivoMARENASS.pdf>

²²⁶ Calculado sobre la base de la actividad económica a la que se dedica la población que habita en la sierra y selva. Se han tomado las siguientes actividades económicas: cultivo de cereales y otros cultivos; cultivo de hortalizas y legumbres; cultivo de frutas, nueces, plantas de sus hojas o frutas; y cultivo de productos agrícolas en combinación con cría de animales. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2004.

²²⁷ Se tomó el promedio de familiares beneficiarias correspondientes al periodo 1999-2003, debido a que en este último año se observó un descenso inusual del número de familias beneficiarias. Fuente: Ministerio de Agricultura - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004) *Resumen de principales logros, según línea de proyectos, periodo 1981-Junio 2004*. Lima: PRONAMACHCS. A la fecha de 5 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.pronamachcs.gob.pe/pnmprincipal.asp>]

Para estimar el número de beneficiarios, se asumió que el promedio de miembros del hogar en zonas rurales es de 5 personas. Para calcular la inversión *per cápita*, se obtuvo el presupuesto del componente de "Reforestación" en el año 2005. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Administración Financiera.

Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)	Conservación de suelos	Rehabilitación, recuperación y, en algunos casos, ampliación la frontera agrícola	extrema que se dedican a actividades agrícolas en la sierra y selva del país.		S/. 13.13 por beneficiario ²²⁸	S/. 3.7 millones anuales
	Apoyo a la producción agropecuaria	Reforzamiento de la capacidad productiva de áreas previamente habilitadas con diversas prácticas de conservación de suelos.			S/. 20.19 por beneficiario ²²⁹	S/. 5.7 millones anuales

El Programa de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur se encarga principalmente de transferir información a la población beneficiada como apoyo a su producción, logrando el mejor uso de pastos, agua, cultivos, árboles y ganado. Trabaja directamente con las autoridades comunales, a quienes les transfiere fondos para la implementación de asistencia técnica identificada, contratada y controlada por ellas mismas. Asimismo, el programa financia la creación de negocios rurales de grupos de mujeres organizadas, promoviendo la cultura de crédito y permitiéndoles la inserción en el mercado financiero.

Las capacitaciones se hacen por niveles, comenzando por los Yachaq (técnicos/profesionales que enseñan una determinada técnica), quienes enseñan a los Yachaquis (líderes campesinos) para que estos traspasen los conocimientos a las familias. Las capacitaciones se hacen en forma práctica, de campesino a campesino, en sus propia granja, parcela y en sus propios cultivos con las animales que este cuente. Además, se organizan concursos para evaluar los avances y premiar el buen desempeño.

²²⁸ Se tomó el promedio de familiares beneficiarias correspondientes al periodo 1999-2003, debido a que en este último año se observó un descenso inusual del número de familias beneficiarias. Fuente: Ministerio de Agricultura - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004) *Resumen de principales logros, según línea de proyectos, periodo 1981-Junio 2004*. Lima: PRONAMACHCS. A la fecha de 5 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.pronamachcs.gob.pe/pnmprincipal.asp>]

Para estimar el número de beneficiarios, se asumió que el promedio de miembros del hogar en zonas rurales es de 5 personas. Para calcular la inversión *per cápita*, se obtuvo el presupuesto del componente de “Conservación de suelos” en el año 2005. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Administración Financiera.

²²⁹ Se tomó el promedio de familiares beneficiarias correspondientes al periodo 1999-2003, debido a que en este último año se observó un descenso inusual del número de familias beneficiarias. Fuente: Ministerio de Agricultura - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004) *Resumen de principales logros, según línea de proyectos, periodo 1981-Junio 2004*. Lima: PRONAMACHCS. A la fecha de 5 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.pronamachcs.gob.pe/pnmprincipal.asp>]

Para estimar el número de beneficiarios, se asumió que el promedio de miembros del hogar en zonas rurales es de 5 personas. Para calcular la inversión *per cápita*, se obtuvo el presupuesto del componente de “Apoyo a la producción agropecuaria” en el año 2005. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – Sistema Integrado de Administración Financiera.

Cabe señalar que el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) está actualmente conformado por cuatro componentes: Infraestructura de riego, Reforestación, Conservación de suelos y Apoyo a la producción agropecuaria. La Gerencia de Recursos Naturales se ocuparía de los tres últimos componentes, cuyo presupuesto ejecutado en el año 2005 ascendió a S/. 39,409,500. Con respecto al primero, este se transferiría a la Gerencia de Infraestructura.

Cabe resaltar la importancia de mejorar la gestión de PRONAMACHCS, ya que desde el año 2003 el JBIC suspendió sus desembolsos por observaciones de control de 2002 y 2003. Ello ha ocasionado retrasos en la ejecución de las actividades programadas inicialmente, por lo cual se dejó de atender a 89,000 familias campesinas pobres y en extrema pobreza que venían trabajando con PRONAMACHCS²³⁰.

h) Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones

Después de identificar la demanda de caminos, telefonía y electrificación rural críticos, esta gerencia debe precisar (previa consulta de los centros poblados o gobiernos locales) las opciones costo-efectivos concordantes con las metas de mejora de acceso comunicacional a mercados y ciudades intermedias, así como de ampliación de cobertura eléctrica y telefónica.

(*)Cifra obtenida de la Nota Informativa sobre Evaluación de la Gestión Presupuesta al Cuarto Trimestre 2005 de OSIPTEL.

²³⁰ Ministerio de Agricultura (2006) *Informe Anual de Desempeño del Plan Estratégico Institucional Multianual 2004-2006 – Pliego Ministerio de Agricultura – Año 2005*. Lima: MINAG.

i. Programas por Fusionar

Cuadro N° 28: Programas y presupuesto ejecutado al año 2005

Gerencia	Nombre del programa	Presupuesto ejecutado (2005)
Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones	Provías Rural	S/. 107,469,787.23
	Programa Nacional de Electrificación Rural	S/. 155,185,762.42
	Comunicaciones-FITEEL (*)	S/. 6,861,989.43
	SUB-TOTAL CAMINOS, ELECTRIFICACION RURAL Y COMUNICACIONES	S/. 269,517,539.08

ii. Metas establecidas al año 2011

- Caminos.-
 - Al año 2011, se llevará a cabo la construcción y rehabilitación de 3,000 km. de vías vecinales en un total de 95 provincias de zonas rurales en situación de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, será 50 el total de puentes construidos o rehabilitados para el periodo 2007-2011²³¹.
 - Se mantendrán 2,650 km. de vías de herradura, de las cuales 150 km. pertenecen a circuitos turísticos. Asimismo, se llegará a dar mantenimiento periódico a 11,200 km. de caminos vecinales, lo cual permitirá una mejor conservación de los caminos e incrementar la vida útil de estos.
 - Se implementará y fortalecerá las capacidades de 150 Institutos Viales Provinciales (IVP) con el fin de contar con entes involucrados en la gestión del transporte rural en cada localidad.

²³¹ Las cifras sobre caminos se basan en el Programa de Transporte Rural Descentralizado. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Programa de Transporte Rural Descentralizado. Lima: 2006

- Electrificación rural.-
 - Al año 2011, el impacto de la mayor cobertura de electrificación beneficiará a un total de 154, 696 familias de zonas rurales de los departamentos más pobres del Perú, las que podrán acceder al servicio a través de un sistema fotovoltaico domiciliario²³².
 - 32,105 familias tendrán acceso a electricidad mediante un tipo de fuente alternativa de energía como las MCH (micro centrales hidroeléctricas).
 - El incremento anual de hogares en pobreza extrema que podrán contar con energía eléctrica en sus viviendas será de 37,360. Por lo cual al 2011, solo 190,206 hogares estarán exentos de dicho servicio, en contraste a los 377,007 que inicialmente carecían de este.

- Comunicaciones.-
 - Al año 2011, se pretende lograr que los centros poblados de una población total de 1,600,000 personas en situación de pobreza extrema cuenten con teléfonos públicos comunitarios.

²³² Fuente de energía alternativa que funciona sobre la base de luz solar.

Cuadro N° 29: Líneas de Intervención costo-efectivas (*) de la Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones (Caminos)

Programa	Producto	Descripción	Grupo objetivo	Obra ²³³	Costo S/. ²³⁴	Costo Total S/.
Construcción y rehabilitación de caminos y puentes	Rehabilitación de caminos vecinales	Ampliación, mejoramiento o construcción de caminos vecinales	Énfasis en provincias con mayor índice de pobreza, población y déficit en vías vecinales	600 km	60,800.38 ²³⁵	36,480,225.00
	Puentes	Rehabilitación, construcción y mejoramiento de puentes	Énfasis en tramos de conexión de caminos vecinales	10 puentes	275,100.00 ²³⁶	2,751,000.00
Mantenimiento de obras	Mantenimiento periódico	Operaciones de mantenimiento periódico y casos de emergencia	Todos los caminos viales del ámbito de acción rural. Determinación del mantenimiento se realiza según antigüedad de vía, nivel de tránsito, estado actual de la vía, etc.	2240 km	10,087.00 ²³⁷	22,594,880.00
	Mejoramiento de caminos de herradura (incluye estudio)	Operaciones de mejoramiento y mantenimiento de caminos de herradura	Énfasis en comunidades rurales aisladas.	500 km	8,187.50	4,093,750.00
	Mejoramiento de caminos de herradura turísticos	Operaciones de mejoramiento, mantenimiento y construcción de tambos en caminos de herradura	Énfasis en comunidades rurales aisladas.	30 km	23,187.00	695,610.00
Desarrollo de capacidades locales	Fortalecimiento de capacidades locales	Capacitación en gestión de transporte rural	Institutos Viales Provinciales (IVP) de distritos rurales en situación de pobreza	30 IVP	98,250.00	2,947,500.00
	Equipamiento y apoyo al mantenimiento de IVP	Equipos necesarios para el mantenimiento de las vías	Institutos Viales Provinciales (IVP) de distritos rurales en situación de pobreza	30 IVP	98,250.00	2,947,500.00
Total						72,510,465.00

Fuente: Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *Programa de Transporte Rural Descentralizado*. Lima: 2006

²³³ Se beneficiaría un total de 97 provincias en obras de mantenimiento, y 95 provincias en obras de construcción y rehabilitación.

²³⁴ Para la obtención de los costos en soles se tomó como referencia el tipo de cambio del año 2006 (3.275) según el BCRP.

²³⁵ El costo incluye estudio, costo de operación y supervisión de obras.

²³⁶ El costo de supervisión se encuentra incluido.

²³⁷ El costo de supervisión se encuentra incluido.

A partir del estudio de factibilidad del Programa de Transporte Rural Descentralizado²³⁸ se obtuvo la información sobre los kilómetros de vías vecinales, vías de herradura, puentes y obras de mantenimiento que demandan las provincias de zonas rurales donde actúa Provías Descentralizado²³⁹, así como también se recogió de esta fuente la cobertura planificada de las actividades de desarrollo de capacidades locales. Esta entidad a su vez, realiza las asignaciones teniendo como prioridad el nivel de pobreza de la localidad demandante, el total de población rural y la demanda en kilómetros del servicios de rehabilitación y mantenimiento de vías.

Cabe mencionar que las mayores inversiones en obras se ejecutarán en provincias que concentren menos de 50 km. de caminos vecinales, así como provincias nuevas. Ello con el objetivo de priorizar las zonas con mayor déficit de caminos rurales. Sin embargo, en las zonas anteriormente intervenidas, se dará continuidad a las acciones de mantenimiento periódicamente.

²³⁸ Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *Programa de Transporte Rural Descentralizado*. Lima: 2006.

²³⁹ Unidad Ejecutora del Viceministerio de Transportes del MTC (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones) que resulta de la fusión de los proyectos Provías Departamental y Provías Rural. (Torres, Raúl. *Proyecto Especial de Infraestructura del Transporte Descentralizado-Provías Descentralizado*. Presentación. Noviembre 2006.

Disponible en:

<http://www.proviasrural.gob.pe/Publicaciones/ArchivosPublicados2006/Provias%20Descentralizado.pdf>

Cuadro N° 30: Líneas de Intervención costo-efectivas de la Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones²⁴⁰ (Electrificación rural)

Programa	Producto	Descripción	Grupo objetivo	Beneficiarios ²⁴¹	Costo S/. ²⁴²	Costo Total S/. ²⁴³
Micro Centrales Hidroeléctricas (MCH)	MCH de 40 kw de capacidad instalada	Una MCH sirve de fuente de abastecimiento de energía eléctrica para las familias de zonas alejadas ²⁴⁴	Familias en pobreza extrema, ubicadas en poblados rurales donde sea factible instalar MCH.	6421 familias	3,399.45 ²⁴⁵	21,827,868.45
	MCH de 120 kw de capacidad instalada					
Sistema fotovoltaico domiciliario (SFD)	Módulos fotovoltaicos	Provee de electricidad para satisfacer necesidades de iluminación y telecomunicaciones (radio, etc) de familia campesina.	Familias en pobreza extrema de zonas rurales en mayor aislamiento	30939 familias	3,275.00 ²⁴⁶	101,325,225.00
Total						123,153,093.45

²⁴⁰ Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional mejoraría la gama aquí propuesta.

²⁴¹ El número de beneficiarios se obtuvo considerando el promedio anual de personas de los departamentos de Huancavelica, Huánuco, Puno, Cajamarca, Amazonas, Ayacucho, Loreto y Apurímac que se beneficiaría con una mayor cobertura de líneas de transmisión y pequeños sistemas eléctricos, según lo establecido en el Programa Departamental Priorizado de Proyectos de Electrificación Rural del Plan Nacional de Electrificación Rural 2005 – 2014 (dicha cifra asciende a 163,264 personas, o su equivalente a 37,360 hogares tomando como referencia un promedio de 4.37 miembros por hogar de zona rural según la ENAHO 2005). Se ha asumido que dicha población establecida para los departamentos señalados podría beneficiarse con sistemas alternativos de generación eléctrica como Micro Centrales Hidroeléctricas o Sistemas fotovoltaicos, ya que estos están diseñados para poder acceder a las zonas más alejadas del país, y es esto precisamente lo que se busca alcanzar con el FIS. Sin embargo, la verificación de dicho supuesto supone de trabajos técnicos de campo que no son el objetivo de la presente propuesta.

²⁴² Para la obtención de los costos en soles se tomó como referencia el tipo de cambio del año 2006 (3.275) según el BCRP.

²⁴³ Proviene de calcular el costo unitario según la tecnología a la que se refiere por el número total de familias.

²⁴⁴ Costo de instalación que incluye: obras civiles, equipo electromecánico, redes de transmisión, red secundaria entre otros gastos para la instalación.

²⁴⁵ Con el objetivo de obtener un aproximado del valor de una Micro Central Hidroeléctrica (MCH), se promedió el costo por familia (equivalente al ratio costo de la inversión/ número de familias beneficiadas) de la MCH con capacidad de 40kw (US\$ 1,268) y de 120kw (US\$ 808). Dichos costos por familia, se calcularon a partir de las experiencias de proyectos llevados a cabo por la ONG ITDG en Sondor (Piura) y Kañaris (Lambayeque). Prado, Graciela. *Estudio de Scaling Up en Micro Centrales Hidroeléctricas: Experiencias de Soluciones Prácticas* – ITDG. Lima, 2006. p. 28. Disponible en: http://www.itdg.org/docs/energy/prado_estudio_de_scaling_up_en_mchs.pdf

²⁴⁶ Costo en dólares cercano a los US\$1000. Cifra tomada del portal de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Ingeniería. Disponible en: <http://fc.uni.edu.pe/solar/fv.html> [Día 03 de febrero de 2006].

A partir del Plan Nacional de Electrificación Rural 2005-2011 fue posible obtener la población total que potencialmente se beneficiaría de proyectos establecidos para acceder al servicio eléctrico. Priorizando en los ocho departamentos más pobres del país (Huancavelica, Huánuco, Puno, Cajamarca, Amazonas, Ayacucho, Loreto y Apurímac²⁴⁷), se obtuvo el costo de provisión del servicio eléctrico por familia. Para ello, se consideró dos tipos de tecnología alternativa para la generación de electricidad: Micro centrales hidroeléctricas y Sistema fotovoltaico domiciliario.

Del total de la población de los departamentos focalizados, el 83% se abastecería del servicio eléctrico mediante Sistema Fotovoltaico Domiciliario, y el 17% restante lo haría de Micro Centrales Hidroeléctricas (MCH).²⁴⁸ Dentro de la gama posible de MCH que existen, se toma como ejemplo dos de ellas, una con capacidad instalada de 40kw, y la otra de 120kw. Dichas MCH fueron instaladas como parte de proyectos llevados a cabo en Lambayeque (Kañaris) y Piura (Sondor) por la ONG ITDG-Soluciones prácticas para la pobreza²⁴⁹. De esta experiencia se obtuvo el costo promedio por familia según cada producto.

En líneas generales, lo que se pretende lograr con la electrificación rural, es llegar hasta los poblados menos accesibles (precisamente donde se encuentra la población excluida de mayor pobreza) con fuentes de energía alternativa acorde a las características de la localidad.

²⁴⁷ Según Encuesta Nacional de Hogares 2005, INEI.

²⁴⁸ La proporción de hogares que accederían a MCH o SFD se halló de obtener el porcentaje de la población que se beneficiará de estas fuentes de energía alternativa (según el Plan Nacional de Electrificación Rural 2005-2014 esta cifra asciende a 406,215 entre el año 2007 y 2011), y a partir de esto, se obtuvo que el 83% de ellos contará con un SFD, y el 17% con MCH).

²⁴⁹ Prado, 2006. Estudio de Scaling Up en Micro Centrales Hidroeléctricas: Experiencias de Soluciones Prácticas – ITDG. Lima, 2006. p. 28. Disponible en: http://www.itdg.org/docs/energy/prado_estudio_de_scaling_up_en_mchs.pdf

Cuadro N° 31: Líneas de Intervención costo-efectivas de la Gerencia de Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones²⁵⁰ (Comunicaciones)

Programa	Producto	Descripción	Grupo objetivo	Beneficiarios	Costo S/. ²⁵¹	Costo Total S/. ²⁵²
Programa de Concesión de Telecomunicación Rural	Proyecto para el incremento de la penetración de teléfonos públicos comunitarios en centros poblados rurales de los departamentos más pobres del país.	El programa consiste en subsidiar parcialmente la implementación del servicio de telefonía fija en la modalidad de teléfonos públicos y acceso a internet en centros poblados rurales de los departamentos más pobres del país. Bajo este esquema, se otorga la concesión (inversión, mantenimiento y operación) del servicio mediante licitaciones públicas.	Personas que habitan en centros poblados de zonas rurales en los departamentos más pobres del país: Huancavelica, Huánuco, Puno, Cajamarca, Amazonas y Ayacucho.	320,000 ²⁵³ personas en situación de pobreza extrema	El subsidio del Estado asciende a S/. 63.04 por persona beneficiaria. ²⁵⁴	20,172,800.00
Total						20,172,800.00

En el caso de comunicaciones, la participación del Estado se da a través de un subsidio que otorga al operador que gana la licitación, donde la buena pro se adjudica al postor que solicita el menor subsidio. En la obtención del costo del subsidio por individuo beneficiado (ya que el servicio de telefonía colocada en la comunidad finalmente beneficia a todos los pobladores de ella) se realizó el cálculo basado en la experiencia del Programa de Proyectos Rurales en la Zona Centro Sur del país²⁵⁵.

²⁵⁰ Un análisis costo-efectivo en mayor detalle y profundidad de experiencias públicas y privadas a nivel nacional e internacional mejoraría la gama aquí propuesta.

²⁵¹ Para la obtención de los costos en soles se tomó como referencia el tipo de cambio del año 2006 (3.275) según el BCRP.

²⁵² El costo total en este caso corresponde al costo total del subsidio asignado por el Estado para ampliar la cobertura de electrificación rural en el Proyecto Centro Sur que se ha tomado de ejemplo para el desarrollo de esta línea de intervención.

²⁵³ En el Proyecto Centro Sur se estimó un total de población beneficiada directamente de 303,260 personas. Con el objetivo de incrementar la meta anteriormente trazada, se propone llegar a un aproximado de 320,000 personas en situación de pobreza extrema.

²⁵⁴ El subsidio fue obtenido de calcular en promedio cuanto fue el aporte del Estado por cada individuo directamente beneficiado del Proyecto Centro Sur (Disponible en: <http://www.fitel.gob.pe/contenido.php?ID=17>). Es importante señalar que solamente el aporte del Estado en dicho proyecto fue de US\$ 5,838,732.00 (según el Contrato de Financiamiento para la Prestación de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones en Áreas Rurales: Proyecto Sur, Proyecto Selva Norte y Proyecto Centro Sur. Disponible en: <http://www.fitel.gob.pe/documentos.php?ID=17&tipo=H&pagina=contenidos/Archivos/ContratoFitel-II.pdf>). De este modo, el subsidio por individuo se obtuvo de dividir el monto total antes mencionado entre el número total de beneficiados (303,260), con lo cual el subsidio otorgado por individuo es de US\$. 19.25.

²⁵⁵ Obtenido del Portal del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones- FITELE Disponible en: <http://www.fitel.gob.pe/contenido.php?ID=17> [Día 05 de febrero de 2007].

De esta manera, este programa buscaría dar a concesión el servicio de telefonía rural de los 6 departamentos más pobres del país (Huancavelica, Huánuco, Puno, Cajamarca, Amazonas y Ayacucho).

2. ¿Por qué el Fondo de Inclusión Social es una opción rentable?

Cuadro N° 32: Comparación de la situación actual con la de intervención del FIS

Sin el FIS	Con el FIS (al 2011)
El número de beneficiarios pertenecientes al primer y segundo quintil de gastos entre 7 a 13 años y mayor a 65 años que atiende el Programa de Vaso de Leche actualmente, según la ENAHO 2004, es de 442,948 personas.	El número de beneficiarios pertenecientes al primer y segundo quintil de gastos entre 7 a 13 años y mayor a 65 años que se atendería con el nuevo diseño del Programa de Vaso de Leche del FIS sería de 2,960,365 personas.
El número de personas en situación de extrema pobreza que tienen acceso al servicio de agua es de 2,720,524 .	El número de personas en situación de extrema pobreza que accederían al servicio de agua a través del FIS es de 5,233,690
El número de personas en situación de extrema pobreza que tienen acceso al servicio de desagüe es de 2,737,828 .	El número de personas en situación de extrema pobreza que accederían al servicio de desagüe a través del FIS es de 5,233,690
El número de beneficiarios de 15 años a más en situación de pobreza extrema, atendidos actualmente por el programa de alfabetización asciende a 27,219 .	El número de beneficiarios de 15 años a más, en situación de extrema pobreza que se atenderían con el programa de alfabetización del FIS asciende a 326,691 .
El número de jefes/as y cónyuges entre 25 y 65 años en situación de pobreza extrema que accedió al programa a Trabajar Urbano, según la ENAHO 2004, asciende a 18,427 .	El número de jefes/as y cónyuges entre 25 y 65 años en situación de pobreza extrema que accedería al programa de Empleo Temporal asciende a 2,202,504 .
El monto destinado a gastos administrativos fue de 606.5 millones de Nuevos Soles.	El monto destinado a gastos administrativos por las líneas de intervención costos efectivas del FIS sería de 291.1 millones de Nuevos Soles.

Sobre la base de los planteamientos presentados a lo largo del documento, se puede precisar las razones por las que el Fondo de Inclusión Social (FIS) es una opción rentable del uso de los recursos públicos focalizados en los pobres extremos del Perú:

1. La creación de un organismo autónomo asegura eliminar la manipulación política de los programas sociales.

Durante décadas, los diferentes gobiernos en el Perú han buscado la estabilidad macroeconómica y social. Si bien para la gerencia macro se dispone de procedimientos, recursos e instituciones técnicamente establecidas, para la gerencia

social se ha tenido un desorden institucional. En parte el desorden se ha evidenciado en la yuxtaposición de los sectores, los altos y disímiles costos administrativos de los órganos ejecutores y la regresividad del gasto social.

Justamente la regresividad del gasto significa que los más pobres no siempre han sido los más beneficiados de la inversión social del Estado. Los diversos análisis apuntan a identificar a infiltrados en programas sociales, a personas en extrema pobreza excluidos de la acción del Estado e inclusive personas de regiones más ricas hacen uso del gasto social en mayor proporción que individuos de regiones mucho más pobres. En suma, el cálculo político se ha superpuesto al cálculo técnico haciendo que quienes tienen mejor acceso a gritar y ser escuchados son los que mejor capitalicen la ayuda social. En cambio, los más pobres quienes son los más excluidos no han tenido oportunidad ni de ser escuchados ni de ser atendidos.

Por estas razones, la idea de un órgano independiente de los intereses del partido de gobierno pero concurrentes con los intereses del Estado de generar estabilidad social es una opción a tomar en cuenta. La idea es evitar cometer los errores del pasado: mercantilizar los US\$ 1,000 millones de la ayuda social del Estado peruano por aplausos y votos.

2. La coordinación interinstitucional entre sectores es poco viable. Más bien, la sinergia de intervenciones dentro de un órgano sería más exitosa.

Desde la década de los 90, los diferentes gobiernos han intentado reducir la pobreza en el Perú. Para ello, dependiendo de los recursos públicos disponibles, se intentaron reformas del Estado, una de ellas buscó la coordinación interinstitucional a través del CIAS. El CIAS es el Consejo interministerial de asuntos sociales donde se intercambiaba información sobre programas, proyectos y actividades que cada sector social programaba y ejecutaba. Lamentablemente, el CIAS ha sido más un espacio de transmisión de información mas no de decisiones estratégicas sobre qué, cómo y para qué hacer cambios en la gerencia social del Estado.

La ineficacia de la coordinación interministerial no amilanó a la búsqueda de esfuerzos entre los sectores. Por ejemplo, cuando se ha aspirado llegar a los niños y niñas, siempre el sector Educación se torna estratégico para toda intervención. Si se quiere combatir la desnutrición, entonces el Programa de Apoyo Alimentario buscaba al Ministerio de Educación para implementar desayunos escolares, si el Ministerio de Salud quiere desarrollar programa de prevención de consumo de drogas, se precisaba del Ministerio de Educación para hacer llegar el mensaje y así muchos ejemplos más pueden detallar. Lamentablemente, el aparato burocrático y la frondosidad de las normas y procedimientos del sector educación impedían que se haga y se deje de hacer a favor de los más necesitados.

Por esta razón, si se tiene claro que los más pobres urgen ser atendidos prioritariamente, se necesita mejorar la acción del Estado. La mejor acción social es aquella que responde al carácter multicultural y multidimensional de la vulnerabilidad de los más excluidos. Por ello, el esquema operativo ya no puede seguir aquel en que un programa llega sin saber que otros ya están operando sobre el mismo tema y sobre la misma población. El mejor esquema operativo de “hoja de ruta” es aquel que ordena diversas intervenciones de manera lógica y donde cada paso facilita y promueve la mejora de la eficacia del siguiente paso. Por ejemplo, la típica acción del Estado de combate contra la nutrición ha sido repartir raciones alimentarias. Sin embargo, con una “hoja de ruta” se tendría claridad que primero hay que resolver el tema del agua y desagüe, luego la desparasitación, inmediatamente después campañas de higiene, educación alimentaria y finalmente el uso de raciones alimentarias que cubran un mínimo de requerimiento nutricional.

- 3. Las economías de escala en información, logística y monitoreo hace un efectivo ahorro de recursos públicos. De esta manera, se reducirían las filtraciones y aumentaría la cobertura a favor de los más excluidos, por tanto la rentabilidad de la inversión social crecería incuestionablemente.**

La limitada eficacia de los programas sociales dispersos en los diferentes sectores sociales se explican básicamente por tres cuellos de botella. En primer lugar, cada programa maneja sus propias bases de datos de beneficiarios, muchas de las cuales carecen de acuciosidad y maniobrabilidad. La escasa coordinación interinstitucional

se refleja, y a su vez se explica, por la heterogeneidad de bases de información. En segundo lugar, cada programa intenta ajustarse a los procedimientos de compra y entrega de bienes y servicios para los beneficiarios. La limitada transmisión de información sobre la gama de calidad, oportunidad, cantidad y pertinencia de los proveedores impide la efectividad de los programas. Finalmente, el monitoreo y la evaluación de impacto es una práctica poco desarrollada. Así, la reducción de la vulnerabilidad de pobres extremos deben explicarse por una adecuada intervención de una cadena de actividades entrelazadas. En este sentido, el desarrollo de una cultura de evaluación de lo multidimensional y multicultural de la exclusión social se puede alimentar desde un órgano que tiene un mandato global antes que muy especializado en un tipo de intervención.

Por tanto, el FIS apuesta por la construcción de sistemas de información que permita contar con una detallada información de la población objetivo y de los beneficiarios, de los proveedores costo-efectivos, así como de las intervenciones más eficaces. Solo así se podrá mejorar el uso óptimo de los recursos escasos y por tanto, la rentabilidad social del gasto público.

4. La operatividad de las líneas de intervención debe estar directamente orientada a generar cambios concretos en la calidad de vida. La definición de metas define, no solo los procedimientos costo-efectivos, sino los mecanismos de incentivos y penalidades para que gerentes, proveedores y beneficiarios laboren hacia un fin último: erradicar la exclusión social en todas sus dimensiones.

Cuadro N° 33: Metas planteadas al año 2011

Gerencia	Metas
Salud	Reducir la tasa de morbilidad de 127 por cada 100 mil habitantes en el año 2006 a 98.2 por cada 100 mil habitantes en el año 2011.
Educación	Anualmente, se logrará la inclusión social de las 353,851 personas en edad escolar cuya lengua materna es distinta del castellano.
Nutrición	Reducir 5 puntos porcentuales la tasa de desnutrición crónica
Bienestar Familiar	40455 niños y adolescentes trabajadores recibirán atención especializada.
Infraestructura Social	Incrementar en 92% la cobertura del servicio de agua y en 91% la cobertura de sistemas de desagüe para pobres extremos que habitan en viviendas sin acceso a dichos servicios.
Empleo y Desarrollo Productivo	40455 niños y adolescentes trabajadores recibirán atención especializada.
Recursos Naturales	A través de la transferencia de tecnología los agricultores en extrema pobreza, incrementar su gasto <i>per cápita</i> mensual en 30 dólares en un periodo de 5 años.
Caminos, Electrificación Rural y Comunicaciones	Rehabilitación de 3000km de vías vecinales.

En síntesis, la creación del Fondo de Inclusión Social implica la alineación de acciones hacia un fin común, combatir la pobreza con el objeto de proporcionar un mayor bienestar a la población. Sin embargo, para poder alcanzar este objetivo, deben formularse lineamientos de trabajo, indicadores y metas a fin de permitir un seguimiento de los objetivos planteados. Es indispensable contar, no solo con una línea de base para evaluar el progreso de la estrategia, sino también con información actualizada sobre los indicadores. De esta manera, será posible que todos los involucrados en el proceso, ya sean estos integrantes del gobierno, miembros de la sociedad civil o los mismos beneficiados, tengan la posibilidad de fiscalizar y monitorear la efectividad de la lucha contra la pobreza.

3. Bibliografía

1. Documentos Publicados

Alcázar, Lorena, José Roberto López Cáliz y Eric Wachtenheim (2003) *Las Pérdidas en el Camino. Fugas en el Gasto Público: Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación*. Lima: Instituto Apoyo.

Asian Development Bank (1999) *Special Evaluation Study of the Effectiveness of ADB Approaches and Assistance to Poverty Reduction in Bangladesh, Kyrgyz Republic, Lao People's Democratic Republic, Nepal and Philippines*. Metro Manila: ADB.

Asian Development Bank (2004a) *Enhancing the fight against poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank*. Metro Manila: ADB.

Asian Development Bank (2004b) *Country Strategy And Program Update 2005-2006 Pakistan*. Metro Manila: ADB.

Ballén, Mariana *Una evaluación de los programas de lucha contra la pobreza rural en el Perú: PRONAMACHCS y FONCODES* (mimeo). Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003b) *Programa de Apoyo al Sector Habitacional PE0218*. BID

Case, Anne, Angela Fertig y Christina Paxson (2003) *From Cradle to Grave? The Lasting Impact of Childhood Health and Circumstance*. Working Paper 9788. Massachusetts: National Bureau Of Economic Research.

Central Intelligence Agency (2005) *The World Factbook 2005*. Washington: CIA.

Chong, Alberto y Mark Gradstein (2004) *Inequality and Institutions*. Working Paper 506. Washington: Inter-American Development Bank.

Cohen, Ernesto, Leonel Tapia, Cecilia Navarrete, Carlos Gil y Gloria Fanta (2001) *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - Secretaría Técnica (2004) *Plan nacional para la superación de la pobreza 2004-2006*. Lima: CIAS.

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - Secretaría Técnica (2003) *Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres*. Lima: CIAS.

Corbacho, Ana y Gerd Schwartz (2002) *Mexico: Experiences with Pro-Poor Expenditure Policies*. IMF Working Paper Wp/02/12. Washington: IMF.

Council for Social Development – Kingdom of Cambodia (2002) *National Poverty Reduction Strategy 2003-2005*.

Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (2005) *Resultados de la inversión realizada en el 2005*. A la fecha de 2 de febrero de 2007, disponible en: [<http://www.foncodes.mimdes.gob.pe/mpmejtuvda.htm>]

Gacitúa, Estanislao (2004) *Banco Mundial, desarrollo social y superación de la pobreza*. Curridabat: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Gago Rodríguez, Walter (2005) Perú: Informe nacional del Empleo. Vice Ministerio de Promoción del Empleo y de la Micro y Pequeña Empresa Cochabamba)

Hasan Khan, Mahmood (2002) *When is Economic Growth Pro-Poor? Experiences in Malaysia and Pakistan*. IMF Working Paper WP/02/85. Washington: IMF.

Henriquez Ayin, Narda (2005) *Red de redes para la concertación: La experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra a Pobreza

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2005) *Encuesta Nacional de Hogares 2004* Lima: INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2006) *Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana – Junio 2006* Informe Técnico N° 07 Julio 2006. Lima: INEI.

Inter American Development Bank (1997) *A strategy for Poverty Reduction*. Washington: Inter-American Development Bank.

Inter American Development Bank (1998) *The Path Out of Poverty: The Inter.-American Development Bank's Approach to Reducing Poverty*. Washington: Inter-American Development Bank.

Iradian, Garbis (2005) *Inequality, Poverty, and Growth: Cross-Country Evidence*. IMF Working Paper WP/05/28. Washington: IMF.

Klein, Michael (2003) *Ways Out of Poverty: Diffusing Best Practices and Creating Capabilities – Perspectives on Policies for Poverty Reduction*. World Bank Policy Research Working Paper N° 2990. Washington: World Bank.

Kraay, Aart (2004) *When is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence*. IMF Working Paper WP/04/47. Washington: IMF.

Lao People's Democratic Republic (2004) *National Growth and Poverty Eradication Strategy*.

Lok-Dessallien, Renata (2000). *Review of Poverty Concepts and Indicators*. UNDP Social Development and Poverty Elimination Division (SEPED) Series on Poverty Reduction.

Lopez, Humberto (2004) *Pro-Growth, Pro-Poor: Is There a Tradeoff?* World Bank Policy Research Working Paper N° 3378. Washington: World Bank.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2006) *Concertando para un futuro sin pobreza. Balance y Propuesta*. Lima: MCLCP

Ministerio de Agricultura - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004) *Informe de cierre del proyecto "Manejo de Recursos Naturales para el Alivio de la Pobreza en la Sierra" Préstamo N° 4130 - PE*. Lima: MINAG.

Ministerio de Agricultura - Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004) *Resumen de principales logros, según línea de proyectos, periodo 1981-Junio 2004*. Lima: PRONAMACHCS.

Ministerio de Agricultura (2006) *Informe Anual de Desempeño del Plan Estratégico Institucional Multiannual 2004-2006 – Pliego Ministerio de Agricultura– Año 2005*. Lima: MINAG.

Ministerio de Educación – Unidad de Estadística Educativa (2005a) *Indicadores de la educación 2004* Lima: MINEDU.

Ministerio de Educación – Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2005b) *IV Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil - 2004* Lima: MINEDU.

Ministerio de Educación del Perú (2005). *La participación de los pueblos indígenas y comunidades rurales en el Proyecto Educación en Áreas Rurales – PEAR*. Documento de Trabajo

Ministerio de Salud (2005a) *Modelo de Atención Integral de Salud* Disponible en línea: <<http://www.minsa.gob.pe/portal/Servicios/SuSaludEsPrimero/MAIS/mais.asp>> Lima: MINSA.

Ministerio de Salud (2005b) *Norma Técnica de Lactancia Materna* Disponible en línea: <<http://www.minsa.gob.pe/portal/p2005/documentos/lactancia/NormaLactanciaMaterna.doc>> Lima: MINSA.

Ministerio de Transporte y Comunicaciones (2006) *Programa de Transporte Rural Descentralizado*. Lima

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2006) *Relación de proyectos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, financiados a través del Shock de Inversiones 2006* Lima: MVCS.

Oimas, Lorenzo (2005) *La dilución intrafamiliar de las raciones alimentarias en los beneficiarios del Programa Vaso de Leche 2003*. Mimeo. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Prado, Graciela (2006) *Estudio de Scaling Up en Micro Centrales Hidroeléctricas: Experiencias de Soluciones Prácticas – ITDG*. Lima

Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (2006) *Anuario Estadístico 2005*. Lima: INABIF

Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (2006) *Plan Operativo 2006 modificado*. Lima: INABIF

Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004) *Plan de Trabajo Institucional 2004 (Re-programado)* Lima: PRONAMACHCS, Gerencia de Planeamiento.

Quresbi, Saeed, Ijaz Nabi y Rashid Faruqee (1996) *Rural Finance for Growth and Poverty Alleviation*. World Bank Policy Research Working Paper N° 1593. Washington: World Bank.

Ravallion, Martín (2005) *A Poverty-Inequality Trade-off?* World Bank Policy Research Working Paper 3579. Washington: World Bank.

Republic of Azerbaijan (2003) *State Programme on Poverty Reduction and Economic Development 2003-2005*.

Republic of Bolivia (2001) *Poverty Reduction Strategy Paper*.

Republic of Burundi (2003) *Interim Strategic Framework For Accelerating Economic Growth And Reducing Poverty (Interim PRSP)*.

Republic of Kenya (2004) *Investment Programme for the Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003-2007*.

Schady, Norbert (1999) *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95*. Washington: World Bank.

Schroyen, Fred y Gaute Torsvik (2002) *Sticks and Carrots for the Alleviation of Long Term*

Poverty. CES Working Paper N° 659 (3).

Suárez, Miguel A. (2003) *Caracterización del Programa del Vaso de Leche* Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas.

Székely, Miguel (1997) *Policy Options for Poverty Alleviation*. Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist. Working Paper 342. Washington: IADB.

Székely, Miguel (2001a) *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty*. Inter-American Development Bank. Research department Working paper #454. Washington: IADB.

Székely, Miguel (2001b) *Where to from Here? Generating Capabilities and Creating Opportunities for the Poor*. Inter-American Development Bank. Research Network Working paper #R-431. Washington: IADB.

Torres, Raúl (2006) *Proyecto Especial de Infraestructura del Transporte Descentralizado-Provías Descentralizado*. Presentación.

van de Walle, Dominique P. (1995) *Public Spending and the Poor: What We Know, What We Need to Know*. World Bank Policy Research Working Paper N° 1476. Washington: World Bank.

Vásquez Enrique. (2004) *¿Los niños... Primero? Vol. III*. Save The Children y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima

Vásquez, Enrique.(2004) *¿Los niños... primero?. Presupuesto público y gasto social: La urgencia del monitoreo y evaluación*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Lima.

Vásquez, Enrique (2001) *Propuesta de Proyecto de Ley Orgánica para la Creación del Instituto de Inversión para la Lucha contra la Exclusión Social*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Vásquez, Enrique (2003a) *Ejercicio de diseño de una estrategia para la superación de la pobreza* (mimeo) Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Vásquez, Enrique (2003b) *Lecciones de experiencias internacionales y nacionales en el desarrollo de estrategias de protección social para la formulación de los lineamientos de una Estrategia de Protección de la Extrema Pobreza en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Vásquez, Enrique (2005) *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos emblemáticos*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Vásquez, Enrique (2007) *Gerencia Estratégica para el Cambio Social* (en prensa) Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco (2000) *Los programas sociales que alimentan a medio Perú*, en Portocarrero, Felipe, *Políticas Sociales en el Perú: Nuevos Aportes*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, Lima

Waelkens, Maria-Pia, Werner Soors y Bart Criel (2005) *The Role of Social Health Protection in Reducing Poverty: The Case of Africa*. ESS Working Paper N° 22. Ginebra: International Labour Organization.

World Bank (1990) *World Development Report 1990*. Washington: World Bank.

Yamada, Gustavo y Patricia Pérez (2005). *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2. Referencias Electrónicas

Agencia Española de Cooperación Internacional

En: <http://www.aeci.org.pe>

Ayuda en Acción

En: <http://www.ayudaenaccion.org>

Biblioteca CF+S.

En: <http://habitat.aq.upm.es>

Clínica Universitaria. Universidad de Navarra.

En: <http://www.cun.es>

Congreso de la República de Guatemala

En: <http://www.congreso.gob.gt>

Consejo Asesor de Ministros de Trabajo

En: <http://www.camtandinos.org>

Costo de Mantenimiento Preventivo (2005). INRENA.

En: <http://www.inrena.gob.pe>

Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Ingeniería

En: <http://fc.uni.edu.pe>

Fondo de Inversión en Telecomunicaciones

En: <http://www.fitel.gob.pe/>

Fondo de Población de las Naciones Unidas

En: <http://www.unfpa.org.pe>

Gobierno de La Pampa

En: <http://www.lapampa.gov.ar>

Hogar de Cristo Perú

En: <http://www.hogardecristoperu.org>

Idéele Radio. Instituto de Defensa Legal

En: <http://www.idecleradio.org.pe>

Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP)

En: <http://www.bvssan.incap.org.gt>

Instituto Nacional de Estadística e Informática

En: <http://www.inei.gob.pe>

Mercado Libre

En: <http://articulo.mercadolibre.com.pe>

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

En: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe>

**Ministerio de Agricultura - Programa Nacional de Manejo de Cuencas
Hidrográficas y Conservación de Suelos (2004)**

En: <http://www.pronamachcs.gob.pe>

**Ministerio de Economía y Finanzas - Sistema Integrado de Administración
Financiera**

En: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>

Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social

En: <http://www.mimdes.gob.pe>

**Panorama Laboral 2006 – Anexos Estadísticos. OIT – Oficina Regional para
América Latina.**

En: <http://www.oit.org.pe>

Policía Nacional del Perú

En: <http://www.pnp.gob.pe>

Portal Agrario. Ministerio de Agricultura del Perú

En: <http://www.portalagrario.gob.pe>

Portal Electrónico de Diario El Comercio

En: <http://www.elcomercioperu.com.pe>

Practical Action

En: <http://www.itdg.org>

Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar

En: <http://www.inabif.gob.pe>

Programa Nacional de Apoyo Directo a los mas Pobres

En: <http://www.juntos.gob>

Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

En: <http://www.pronaa.gob.pe>

Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos

En: <http://www.pronamachcs.gob.pe>

Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización

En: <http://alfa.minedu.gob.pe>

Provias Descentralizado

En: <http://www.proviasrural.gob.pe>

PRISMA

En: <http://www.prisma.org.pe>

Programa Subsectorial de Irrigación

En: www.psi.gob.pe

Radio Programas del Perú

En: <http://www.rpp.com.pe>

SAS Data Warehouse y Analytic Intelligence.

En: <http://www.sas.com>

Social Watch

En: <http://www.socialwatch.org>

The World Food Science

En: <http://www.worldfoodscience.org>