



El programa "JUNTOS" y la política social

PEDRO FRANCKE*



La iniciativa del Gobierno de poner en marcha el programa de apoyo social "Juntos" es un reconocimiento tardío pero válido de la gran necesidad existente en el país de tener políticas públicas que mejoren la situación de los pobres con un esfuerzo más consistente. El artículo evalúa algunos aspectos de la política social en el Perú y da algunas consideraciones sobre la orientación que debería tener "Juntos".

* Especialista en temas sociales.

[1] El Perú necesita más política social. El Perú tiene niveles de salud, educación y vulnerabilidad social muy elevados, incluso para un país de ingresos medianos-bajos, como estamos calificados internacionalmente. La pobreza sigue estando encima del 50 por ciento y prácticamente no se ha reducido en los últimos años, a pesar del crecimiento económico. Los niveles de desigualdad y exclusión social y económica son altísimos, mientras el gasto público social, alrededor del 8 por ciento del PBI, se encuentra entre los más reducidos de Latinoamérica. Una de las respuestas imprescindibles a esta situación es una acción social del Estado más potente, aunque no la única (la creación de puestos de trabajo mediante un fuerte crecimiento intensivo en empleo y en sectores de autoempleo es la otra orientación fundamental).

La creación por parte del Gobierno del "Programa Nacional de Ayuda Directa a los más Pobres", que se ha hecho más conocido como "Juntos", que sería su nombre comunicacional, es un reconocimiento tardío de esta realidad. Es una lástima que el actual Gobierno se haya demorado tanto en darse cuenta de esta cuestión central para el desarrollo nacional, pero a pesar de ello es un reconocimiento válido.

[2] Lograr una política social con mayor efecto social demanda dos cambios principales: (i) aumentar el presupuesto y la atención de los líderes políticos y económicos, y (ii) mejorar su eficiencia y eficacia reformando su organización y funcionamiento. Requiere ambas; sólo una de las dos tendría poco efecto real.

Respecto al presupuesto, resulta clave que ese financiamiento sea sostenible y que alcance para toda la población que se desea cubrir.

Con relación a la atención política, la coyuntura pre-electoral asegura que los distintos líderes y partidos presten atención al tema, pero plantea el riesgo de que tal atención sea solo coyuntural y demagógica. También plantea el riesgo de que un mayor financiamiento por esta vía resulte siendo insostenible políticamente, si se aprueba sin los consensos necesarios. Debido a ello, cualquier planteamiento en relación a la política social, su necesario relanzamiento y reforma, como es el caso de "Juntos", debe realizarse en el marco de un amplio diálogo político y social.

[3] Evaluar la eficiencia y eficacia de "Juntos" debe hacerse en función a los objetivos del programa. A continuación analizaremos ello en relación a lo que parecen ser el objetivos central de "Juntos": promover el capital humano (asistencia de los niños a educación y salud).

[4] En relación al capital humano, el problema principal de la educación peruana es su baja cali-

dad y no la asistencia al colegio, que es bastante elevada (solo un 5 por ciento de los niños peruanos de 6 a 11 años no van a la primaria, a diferencia de México donde un 15 por ciento no lo hacían por ir a trabajar). Debido a ello, lo prioritario es mejorar la calidad de la educación primaria, así como expandir la cobertura de la educación inicial y secundaria, sobretodo en zonas rurales. Además, ya hay un programa público orientado a promover económicamente a que los niños vayan al colegio, que se llama desayuno o almuerzo escolar, que llega a cerca de dos terceras partes de los niños que asisten a la primaria pública. La entrega de alimento en las escuelas ahorra el gasto que de otra manera realizan los padres en su alimentación y por lo tanto tiene un efecto similar a la entrega de dinero. Este programa sirve además para mejorar la nutrición y el aprendizaje combatiendo la anemia y el "hambre de corto plazo", cosa que un dinero en efectivo no lograría.



Logradas las mejoras en la calidad y la cobertura, es probable que un programa de subsidios condicionados logre mejorar la asistencia, en particular a la educación secundaria, donde el costo de oportunidad de los adolescentes es mayor y sobretodo muchas chicas adolescentes dejan de ir al colegio. Por esta razón, en México el subsidio es mayor en la secundaria que en la primaria, y es mayor para mujeres que para hombres.

DEBILIDAD. La vulnerabilidad social del Perú es muy elevada pese a ser un país considerado de ingresos medianos-bajos.

[5] En cuanto a la salud, considerando los déficits existentes, es prioritario hacer llegar los servicios a todas las comunidades, lograr que se otorgue una atención integral y establecer un serio programa de promoción de la salud que eduque a las madres en temas de alimentación, higiene y salud, cuidado y estimulación temprana, para lo cual las redes sociales del vaso de leche y los comedores populares pueden ser de gran ayuda. Cabe recordar que en la actualidad estos servicios tienen serias deficiencias; por ejemplo, un elemento bási-

co de la atención de salud como son las vacunas no está actualmente garantizado, debido a que la cadena de frío, que es indispensable para asegurar la efectividad de las vacunas, no está funcionando adecuadamente.

Nuevamente, en este caso lo primero parece ser fortalecer la oferta, en particular en zonas rurales. Si bien en el Perú hay ya una amplia red de centros y puestos de salud, estos todavía no logran una cobertura universal. Adicionalmente, la calidad de los servicios es bastante pobre, en particular en lo que se refiere a la promoción de la salud.

Por otro lado, debe recordarse también que existe en el Perú un programa llamado PACFO que entrega papillas con un contenido nutricional adecuado para los niños menores de 3 años en algunas zonas rurales pobres (sin embargo, solo funciona en 8 departamentos de la sierra). La entrega de papillas, además de servir como complemento de ingresos, atiende los temas de desnutrición, ya que en el Perú un 25 por ciento de los niños menores de 5 años es desnutrido crónico y la mitad de los menores de 2 años sufre de anemia. La papilla, al ser un alimento más específicamente dirigido al niño y contener el 100 por ciento de los requerimientos de hierro, puede ser más efectivo en combatir estos problemas que la entrega de dinero, que se iría en menor proporción a los niños de esa edad y menos a los alimentos con el contenido de micronutrientes requerido.

En el caso de salud, como en el de educación, es altamente probable que un programa de subsidios condicionados en efectivo fortalezca la demanda y así incremente los controles de salud de los niños y la asistencia de las madres a charlas de capacitación. Si se desarrolla con un sistema de atención primaria de salud fortalecido, con capacidad de relacionarse con las madres para el mejor cuidado de los niños y con suplemento nutricional, puede ser efectivo en mejorar la situación de la salud de los niños.

[6] Además de la eficiencia y eficacia de los programas sociales, hay que tener en cuenta que el Estado peruano requiere afirmar la democracia transformando la relación entre Estado y sociedad, para lo cual requiere transformar esta política social de un esquema clientelista a uno basado en establecer derechos para todos.

En efecto, el clientelismo, esa práctica mediante la cual se condiciona la entrega de beneficios sociales a un respaldo al partido de gobierno, tiene varias consecuencias muy negativas para el país:

(i) Socava la democracia al promover una relación vertical entre partidos políticos y masas y sostener la

confusión entre Estado y partido. Es por ello el camino contrario al que se necesita para construir ciudadanía. Esta construcción se hace sobre la base de los derechos que permitan a las personas relacionarse horizontalmente con el Estado.

(ii) Destruye la autoestima y la confianza de los pobres, a quienes se les enseña que para mejorar sus condiciones de vida tienen que dejar de lado sus derechos políticos, en vez de poner el énfasis en que amplíen y aprovechen sus propias capacidades económicas y sociales.

(iii) Impide la eficiencia y eficacia de los programas sociales, pues hace que en los cargos de dirección se nombre a quienes profesan fidelidad partidaria y están dispuestos a ser artífices de la manipulación, en vez de colocar a quienes tienen las capacidades técnicas y gerenciales necesarias.

En una coyuntura cercana a las elecciones, el riesgo del clientelismo es obvio. Algunos mecanismos para evitarlo son aprobar estrictas normas de neutralidad política que castiguen cualquier uso partidista de los programas, establecer una política de transparencia que permita a la ciudadanía vigilar de cerca todos los procedimientos y encarar la dirección del programa a un directorio plural e independiente que sirva como aislante frente a las presiones que los partidos de gobierno podrían ejercer. El hecho de que el Congreso haya establecido que el directorio de "Juntos" será nombrado por la Mesa de Concertación de lucha contra la Pobreza es un gran avance al respecto.

[7] En síntesis, la iniciativa del Gobierno de "Juntos" es un reconocimiento tardío pero válido de la gran necesidad existente en el país de tener políticas públicas orientadas a mejorar la situación de los pobres que sean mucho más fuertes y consistentes. En este marco, el objetivo de fortalecer el capital humano que tendría "Juntos" demanda un gran esfuerzo por mejorar la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud, incluyendo la promoción de la salud. Debe considerarse además que hay otros programas públicos de alimentación que, logrando similares resultados, logran además mejoras nutricionales en los niños. En cuanto al objetivo de atender la vulnerabilidad de muchos hogares peruanos, es indispensable definir un objetivo general y ubicar "Juntos" dentro de un esfuerzo de reordenamiento y desarrollo del conjunto de programas existentes. Finalmente, es necesario prestar atención a los requerimientos de desarrollo institucional que "Juntos", representaría, y en particular al riesgo de clientelismo, para lo cual sería conveniente establecer normas de neutralidad, transparencia y la constitución de un directorio plural e independiente que lo gobierne. ■