|  |
| --- |
| **Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las políticas sociales** |
|  |
|  |
|  |
|  |
| 03 / 2005 |
| **Fritz Du Bois Diciembre de 2004 Publicación del Instituto Peruano de Economía**  (Este documento puede obtenerse de la siguiente dirección de Internet: *http://www.ipeportal.org/modules.php?name=Downloads&d\_op=viewdownload&cid=383)*  Históricamente, las políticas sociales en el Perú han tenido como paradigma la figura de un Estado que financia, produce, provee y regula los servicios de la educación, la salud y los programas sociales orientados a los grupos vulnerables de la sociedad. Adicionalmente, la asignación de recursos se ha venido realizando de manera centralizada, sin tomar en cuenta los intereses, necesidades y características particulares de las poblaciones beneficiadas. En tal sentido, la idea prevaleciente era que el Estado estaba en plena capacidad de hacer un uso eficiente y equitativo de los recursos.   Sin embargo, la realidad es otra. Los recursos públicos destinados a los sectores sociales no han sido adecuadamente utilizados, no han llegado a quienes deberían llegar y no han generado los resultados esperados. La solución a estos problemas no puede ser reducida únicamente a un incremento de los recursos públicos destinados a los programas sociales, salud y educación (los tres grandes temas abordados en este trabajo); sino que es necesario un cambio total de aspectos institucionales, de gestión, de mecanismos de financiamiento. La evidencia que se presenta en este trabajo, basada en una exhaustiva revisión de las principales investigaciones así como en el análisis de otras fuentes de información, conduce necesariamente a comprender la necesidad de implementar cambios significativos. En suma, lo que se requiere es reducir la participación del Estado en la provisión y gestión de servicios, con el fin de que éste se aboque únicamente al financiamiento y regulación de los mismos; y, a su vez, permitir una creciente participación de la población beneficiada.   En relación con el tema de los programas sociales, estos todavía siguen constituyendo una serie de esfuerzos inconexos que, en la mayoría de los casos, no cumplen con los objetivos para los cuales fueron creados. Más aún, tampoco han tenido un impacto significativo sobre los niveles de ingreso de la población que es beneficiaria de estos programas, con excepción de los programas de inversión social y productiva en zonas rurales, por lo que en realidad éstos simplemente no constituyen una inversión en capital humano. El ejemplo más dramático es el caso de los programas de alimentación y nutrición. Así, mientras entre 1997 y el año 2000, el Estado invirtió aproximadamente US$ 1,000 millones en este tipo de programas, la tasa de desnutrición infantil se mantuvo estable.   En este escenario de casi absoluta inefectividad del gasto en programas sociales, el rasgo característico de la estrategia de lucha contra la pobreza emprendida por el gobierno durante los últimos años, al igual que en muchos otros ámbitos, ha sido una lamentable inacción. En realidad, solo cabe resaltar dos aspectos del manejo reciente de estos programas. En principio, se ha realizado un ordenamiento a nivel ministerial de los programas de carácter alimentario y nutricional; sin embargo, no se ha emprendido la necesaria reformulación o fusión de estos  programas, por lo que éstos siguen arrastrando los mismos problemas de hace una década. Por otro lado, la principal novedad de los últimos cuatro años, ha sido la creación de dos programas de empleo temporal. Al igual que en la mayoría de los casos, éstos no están cumpliendo su objetivo; es decir, llegar a las personas efectivamente desempleadas, que no tengan otras posibilidades de generar ingresos.   Aunque resulte tristemente coincidente con el objetivo del gobierno de generar más trabajo, parece ser que en términos generales, los programas sociales han incorporado un objetivo subyacente de "creación de empleo". Así, durante los últimos años, los programas sociales se han burocratizado o, como algunos señalan, se ha "partidarizado" el manejo de los mismos. Por ello, nuevamente se corre el riesgo de que éstos sean utilizados con fines de clientelismo político, de la misma manera como ha venido ocurriendo durante las últimas dos décadas. Considerando los aspectos señalados, se debe señalar que la caótica situación de los programas de lucha contra la pobreza no ha mejorado en los últimos años, y que en este sentido, es tiempo de dar paso a una completa reformulación de los mismos.   En el caso del segundo gran tema, la salud, la principal característica del sistema ha sido y sigue siendo la fragmentación del mismo. En la actualidad, existen varios grupos de la población que son atendidos cada uno básicamente por una sola institución, sin la posibilidad de que los usuarios tengan la opción de elegir dónde atenderse. Por un lado, se tiene el monopolio de los establecimientos que dependen del Ministerio de Salud, los cuales deberían atender únicamente a la población de menores ingresos, pero que finalmente atienden, en una importante proporción, a beneficiarios de la seguridad social (ESSALUD) y a personas de ingresos altos que se ven beneficiados indebidamente del subsidio estatal. Por otro lado, se encuentran los asegurados de ESSALUD, los cuales constituyen apenas una quinta parte de la población. También se tienen a las familias de mayores ingresos, las cuales acuden a los establecimientos privados principalemente. Finalmente, existe una importante parte de la población, que no puede acceder a los servicios por razones económicas o de cobertura.   Desde el punto de vista de las acciones que ha tomado el Estado, en principio, éstas reflejan que se ha dejado de lado toda posibilidad de acabar con la mencionada fragmentación del sistema. Así, los esfuerzos han estado supuestamente orientados a incrementar la cobertura de los afiliados del Seguro Integral de Salud, sin embargo, los resultados muestran que, en realidad, el número de afiliados ha decaído en los últimos tres años. En línea con este menor nivel de cobertura, el porcentaje de la población que se presentó malestares y que no accedió a consulta también se ha incrementado durante el mismo periodo. De esta forma, los pocos esfuerzos que se han concretado recientemente no han presentado resultados positivos, y considerando los viejos problemas característicos de un sistema de salud fragmentado, se hace cada vez más necesario una profunda reforma del sistema.   Si bien durante los noventa se introdujeron algunas reformas parciales en el caso de los programas sociales y del sistema de salud, las cuales tenían una orientación correcta, todos los intentos de reforma del sector educación se vieron frustrados. Como consecuencia, la crisis de la educación en el Perú ha llegado a niveles extremos, que se expresan en la fuerte contradicción entre el esfuerzo de las familias peruanas por permitir que sus hijos accedan a la educación, y la nula correspondencia por parte del Estado, reflejada en una bajísima calidad de la educación pública. En este sentido, si bien desde la segunda mitad del siglo pasado se registraron considerables avances en términos de la cobertura de la educación primaria o de la reducción del analfabetismo, es claro que hoy el principal problema de la educación en el Perú es el de la calidad.   En este contexto, el grueso del problema se centra en la educación pública. El deterioro del sistema educativo público ha llegado a tal extremo que algunos especialistas cuestionan si tiene sentido que éste siga existiendo en las actuales condiciones: donde un peruano promedio finaliza la educación básica tras once o más años sin entender un texto o poder realizar cálculos matemáticos elementales; y en donde más del noventa por ciento del gasto está destinado a pagar la planilla de maestros y directores, que no se hacen responsables por estos resultados, ante la ausencia total de incentivos y de un marco normativo completamente obsoleto y contraproducente a los intereses de los alumnos. Por esta razón, no resulta sorprendente que las recientes evaluaciones internacionales, indiquen que el Perú se encuentra en último lugar del mundo, tanto en lenguaje como en matemáticas.   Los tres grandes temas a los que hemos hecho mención en esta breve introducción son materia de los siguientes tres capítulos. La situación de los programas sociales de lucha contra la pobreza es abordada en el segundo capítulo, con especial énfasis en los programas de carácter alimentario y nutricional, de inversión social y de empleo de temporal. El tercer capítulo realiza un balance de la crítica fragmentación del sistema de salud peruano, incluyendo las últimas modificaciones en materia de aseguramiento público. Por su parte, el capítulo cuarto analiza la crisis de la educación en el Perú, con énfasis en la educación pública de nivel básico (inicial, primaria y secundaria). Finalmente, en el último capítulo, se realiza una breve descripción de los lineamientos de las reformas que urgen implementarse en estos ámbitos. |
|  |