****

**CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INSTITUCIONES EMPRESARIALES PRIVADAS**

**Desarrollo Social**

Fernando Villarán

Javier Palacios

Noviembre 2005

**INDICE**

[DESARROLLO SOCIAL 3](#_Toc502325103)

[RESUMEN EJECUTIVO 4](#_Toc502325104)

[Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema 6](#_Toc502325105)

[Objetivo 2: Priorizar y atender efectivamente a todos los niños de 0 a 3 años 7](#_Toc502325106)

[Objetivo 3: Mejorar la calidad y lograr la equidad en la educación peruana 7](#_Toc502325107)

[Objetivo 4: Ampliar y mejorar sustantivamente los servicios de salud 7](#_Toc502325108)

[1. INTRODUCCIÓN 8](#_Toc502325109)

[2. ENFOQUE TEÓRICO 8](#_Toc502325110)

[3. LA POBREZA EN EL MUNDO 11](#_Toc502325111)

[Evolución de la pobreza mundial 1820-2000 11](#_Toc502325112)

[4. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN AMÉRICA LATINA 12](#_Toc502325113)

[América Latina a/: Evolución de la pobreza b/ E indigencia 13](#_Toc502325114)

[5. LA POBREZA EN EL PERÚ 14](#_Toc502325115)

[6. LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA 16](#_Toc502325116)

[7. LA EDUCACIÓN 19](#_Toc502325117)

[I. Problemas actuales 20](#_Toc502325118)

[II. Experiencias exitosas en educación 29](#_Toc502325119)

[III. Los Retos principales en la educación peruana 30](#_Toc502325120)

[8. SALUD 31](#_Toc502325121)

[I. Principales problemas de la Salud 31](#_Toc502325122)

[II. Políticas prioritarias 32](#_Toc502325123)

[9. NUTRICIÓN 34](#_Toc502325124)

[I. Principales Problemas 34](#_Toc502325125)

[Filtraciones y Cobertura en los Programas Alimentarios – 2003 35](#_Toc502325126)

[10. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO 38](#_Toc502325127)

[11. RÉGIMEN LABORAL 40](#_Toc502325128)

[12. LAS OPORTUNIDADES 42](#_Toc502325129)

[Distribución del Empleo y las Empresas en el Perú / según tamaño - 2002 42](#_Toc502325130)

[13. LA NUEVA AGENDA SOCIAL (Y ECONÓMICA) 44](#_Toc502325131)

[Plan de Acción en el campo Social 47](#_Toc502325132)

[Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema 48](#_Toc502325133)

[Objetivo 2: Priorizar y atender efectivamente a todos los niños de 0 a 3 años 48](#_Toc502325134)

[Objetivo 3: Mejorar la calidad y lograr la equidad en la educación peruana 48](#_Toc502325135)

[Objetivo 4: Ampliar y mejorar sustantivamente los servicios de salud 48](#_Toc502325136)

[Bibliografía 49](#_Toc502325137)

# DESARROLLO SOCIAL

# RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento ha sido elaborado para la CONFIEP, para ser debatido en su Congreso, llevado a cabo los días 26 y 27 de octubre en Lima, y luego presentado como parte de las propuestas de los empresarios a la sociedad peruana, en particular a los candidatos presidenciales en el CADE 2005. Su objetivo es presentar una visión de conjunto de los temas sociales en el Perú, identificar los problemas principales y proponer una agenda de políticas sociales para el corto y mediano plazo.

Para tratar los temas sociales es indispensable utilizar un marco teórico adecuado, que permite ubicar a las políticas sociales dentro de un contexto más amplio, relacionándolas con las políticas económicas, institucionales y ambientales, desde una perspectiva integradora, usando para ese fin el enfoque de la sostenibilidad. Se concluye que es absolutamente indispensable lograr la interdependencia entre estas políticas para asegurar la sostenibilidad del conjunto de la sociedad.

En el tema de la lucha contra la pobreza, se realiza un diagnóstico de la situación de la pobreza en el mundo, con algunas consideraciones generales sobre la reducción de la pobreza que han logrado principalmente China y también la India, ambos países basados fundamentalmente en la aplicación simultánea de políticas económicas incluyentes. En ambos casos, los programas sociales han jugado un rol secundario frente a las políticas económicas pro-pobres (que los incluyen en su diseño, ejecución y beneficios). En el caso de América Latina, se anota el desempeño bastante decepcionante de la región en la reducción de la pobreza, sin dejar de resaltar que esta es la región con la peor distribución del ingreso en el mundo, al presentar los más altos niveles de inequidad.

Entrando al caso específico del Perú, se reseñan los principales programas de lucha contra la pobreza que se vienen aplicando. Las cifras indican con claridad que durante los últimos 15 años –salvo algunos altibajos- los niveles de pobreza y pobreza extrema se mantienen casi sin variación respecto a inicios de los 90s. Esto, a pesar que la economía peruana ha crecido significativamente, tanto en la primera mitad de los 90 como en los últimos cuatro años, período en que el PBI ha crecido a más de 4% anualmente, las exportaciones se han duplicado, la inflación se ha mantenido muy baja, y las reservas internacionales nunca han sido mayores. En este mismo período, el Estado ha destinado mayores recursos públicos en programas de lucha contra la pobreza. Si bien estas inversiones sociales han logrado una ligera disminución en los niveles de pobreza y pobreza extrema, no se han obtenido los resultados esperados. Esto es más grave aún cuando dentro de los promedios nacionales se esconden realidades dramáticas de algunas regiones y zonas del país donde casi el 90% de la población es pobre y tres cuartas partes es extremadamente pobre.

Se presentan los principales programas sociales vigentes y se constata que los niveles de inversión nacionales (a pesar de su relativa ampliación de los últimos años) están bastante por debajo respecto de los promedios latinoamericanos. Enfrentan, además, dificultades de gestión que van desde problemas de duplicidades a ineficiencias relacionadas a filtración (son recibidos por sectores no pobres a los que no están destinados) y subcoberturas (lo llegan a todos los sectores para los que están diseñados).

El tema de la educación se aborda desde tres perspectivas, utilizando como fuente principal al documento “Hacia un Proyecto Educativo Nacional – PEN”, elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNE):

(i) El diagnóstico de los problemas y dificultades actuales: la desigualdad e inequidad, la mala calidad de la educación, la baja formación y desempeño de los docentes, la gestión deficiente e insuficiente financiamiento de la educación, la inadecuación de la educación superior y la ausencia de participación de la sociedad.

(ii) Las experiencias exitosas: revisándose los casos de Fe y Alegría, TECSUP y la Pontificia Universidad Católica del Perú.

(iii) Los retos principales: lograr la equidad en la educación, brindando oportunidades y resultados educativos para todos, mejorar la calidad de la educación, contar con maestros bien preparados y eficaces, lograr una gestión y financiamiento adecuados y lograr que la educación superior aporte al desarrollo y la competitividad.

Respecto a la Salud, se reseñan los principales problemas identificados por el propio sector, entre otros: la elevada desnutrición infantil y materna, elevada mortalidad infantil y materna, reducida cobertura y aumento de la exclusión, limitado acceso a los medicamentos y segmentación e irracionalidad en el sector. Se proponen políticas prioritarias para hacer frente a estos problemas: (i) para garantizar impacto nutricional y productivo de los programas de complementación alimentaria, (ii) para la prevención y control de las más importantes enfermedades transmisibles, (iii) la extensión del aseguramiento público en salud (SIS), (iv) la provisión y suministro de medicamentos en razón de las necesidades de la población, y, (v) la descentralización y la integración del sector salud.

En el caso de la nutrición, también se resumen los principales problemas, que pasan por la superposición de los programas de alimentación y nutrición, enfoques sectorializados y desarticulados y filtraciones significativas hacia grupos no objetivo. Inmediatamente se presenta una propuesta de reestructuración de los programas de nutrición que contemplan, entre los principales, los siguientes puntos: la creación de una Unidad Central, formulación del Plan estratégico de reestructuración, diseño y la puesta en marcha del una Campaña Nacional en los medios de comunicación, creación del Registro Nacional de los Beneficiarios, un sistema de seguimiento y monitoreo, y un sistema de vigilancia y participación social.

Para el tema del empleo, se analiza su evolución desde los 70’s para llegar a la actual situación caracterizada por altos niveles de subempleo (vinculados también al aumento de la informalidad), bajos niveles de empleo adecuado y relativamente bajos niveles de desempleo abierto. Se confirma el incremento del subempleo, que ha crecido sólo en los últimos cuatro años en 1.15 millón de personas, es decir, más del doble del empleo adecuado, que también se ha incrementado. Esta situación es el drama del empleo en el Perú: la economía está creando empleo, pero lo hace a un ritmo mucho menor que la oferta laboral, y por lo tanto la situación no mejora, sino que empeora (aunque es verdad que a ritmos menores que en el pasado reciente).

Como alternativas para mejorar y formalizar la situación, se analizan dos regímenes laborales con clara vocación promotora: el de la Ley N° 27360, Régimen Laboral Agrario y el regulado por la Ley N° 28015, Ley de Promoción y Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas, ambos con características similares. Este último tiene escasa aplicación, por diversas razones, y se plantean algunas modificaciones legales que harían viable una ampliación de los efectos de la norma.

Sin embargo, y a pesar de esta situación en el mercado laboral, existen muchas oportunidades para ser aprovechadas por los peruanos y peruanas. Al analizar los sectores donde se ubican las personas ocupadas (PEA) y los tipos de actividades que realizan, se concluye que subsisten problemas de productividad e ingresos en un escenario caracterizado por altos niveles de informalidad. Pero hay señales muy claras del gran potencial de las micro y pequeñas empresas como son, por ejemplo, el espectacular crecimiento de las microfinanzas en el Perú, el conglomerado de Gamarra, conformado por empresas industriales, comerciales y de servicios dedicados a la confección de prendas de vestir, y caso de las cabinas de internet.

En base a las consideraciones anteriores se propone una nueva agenda social y económica dividida en tres partes:

1. Las oportunidades en el campo del empleo; proponiéndose políticas para la promoción de la micro y pequeña empresa, para la capacitación y entrenamiento de los trabajadores y de los jóvenes, mayor información sobre el mercado laboral, apoyar la creación de nuevas empresas (principalmente pequeñas y medianas), y programas de empleo temporal para despejar el mercado laboral y atender las necesidades de empleo e ingresos en los sectores más pobres.
2. Las exigencias que desde lo social se plantean a las políticas económicas son las siguientes: el diseño de una política tributaria progresiva; el impulso a las inversiones públicas hacia regiones más atrasadas y en sectores que tienen una incidencia mayor en el desarrollo local y en el empleo; el fomento de la inversión privada con mayor capacidad de generación de empleo directo e indirecto; facilitar la articulación empresarial entre la grande y la pequeña empresa (incluyendo a la microempresa); el desarrollo y aplicación de una política laboral moderna y realista que impulse el diálogo social, la negociación colectiva, y la capacitación laboral; apoyar y expandir las microfinanzas para las pequeñas y micro empresas; la creación y expansión de esquemas de capital de riesgo que permitan financiar a los futuros empresarios y empresarias; y, el impulso de la ciencia, la tecnología y la innovación.
3. La necesidad de una reconversión de los programas sociales para obtener el máximo impacto y eficiencia, lo que pasa por: mejorar el nivel y la prioridad de las políticas sociales dentro del conjunto de las políticas del país, particularmente respecto a las políticas económicas; mejorar la asignación de recursos correspondientes; y evaluar, modificar y mejorar el diseño, la institucionalidad y la implementación de las políticas sociales (principalmente Salud, Nutrición, Educación y Empleo).

Finalmente, se presenta un Plan de Acción en el campo Social:

###### Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema

Meta 1: Elaborar, discutir y aprobar una estrategia nacional de lucha contra la pobreza que coordine y unifique a todas las instituciones públicas y privadas, y a los programas que ahora se están ejecutando, en plazo de 6 meses.

Meta 2: Reducir la pobreza extrema (1 dólar al día) en dos tercios, del 20% actual al 7%, en el plazo de 10 años. Además, y como consecuencia de ello, reducir la pobreza de 52% actual a 17% en el mismo plazo de 10 años.

###### Objetivo 2: Priorizar y atender efectivamente a todos los niños de 0 a 3 años

Meta 3: Reducir en dos tercios la mortalidad infantil en todo el país (en cada una de las regiones del país), en plazo de 3 años.

Meta 4: Garantizar la satisfacción plena de las necesidades de supervivencia de todos los niños de 0 a 3 años, a través de la acción intersectorial, en un plazo de 5 años.

###### Objetivo 3: Mejorar la calidad y lograr la equidad en la educación peruana

Meta 5: Articular la educación, en todos sus niveles, con la realidad y las demandas del desarrollo, en particular con las empresas privadas locales y regionales; brindando una educación para la producción, el trabajo y el emprendedorismo. A lograrlo en 5 años.

Meta 6: Mejorar el desempeño de los maestros a través de la implantación de una Carrera Pública que implique la evaluación y certificación periódica del desempeño docente, premios y ascensos a los mejores, reeducación y eventual separación de los incompetentes. En un plazo de 1 año.

Meta 7: Implementación inmediata del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad de la educación superior (que incluye a los Centros de Formación Docente). En el plazo de 1 año.

Meta 8: Lograr el incremento sostenido del presupuesto público hasta llegar al 6% del PBI para la educación en el plazo de 5 años, para que asegure los objetivos planteados.

##### Objetivo 4: Ampliar y mejorar sustantivamente los servicios de salud

Meta 9: Descentralizar e integrar al sector salud, en un plazo de 3 años.

Meta 10: Prevenir y controlar las más importantes enfermedades transmisibles. En el plazo de 1 año.

Meta 11: Extender el aseguramiento en salud para toda la población: (i) público (Seguro Integral de Salud-SIS), (i) Essalud y (iii) Privado; en el plazo de 5 años.

Meta 12: Reestructurar los Programas de Alimentación y Nutrición (articulando los desayunos escolares con los comedores y con el vaso de leche); en el plazo de 1 año.

**Objetivo 5: Crear y ampliar las oportunidades económicas para los más pobres**

Meta 13: Meta 13: Ampliar el apoyo a las micro y pequeñas empresas, sobre todo en las regiones de mayor pobreza, mediante las microfinanzas, los servicios de desarrollo empresarial, la formalización, la asociatividad y la articulación empresarial, hasta llegar al 70% de ellas en el plazo de 5 años.

Meta 14: Triplicar los programas de capacitación y entrenamiento de los trabajadores y, en particular de los jóvenes, para mejorar la productividad, ingresos y empleabilidad, en un plazo de 3 años.

Meta 15: Ampliar los servicios de información sobre el mercado laboral a nivel nacional, tanto para los trabajadores, jóvenes y empresas, así como para las instituciones educativas, en un plazo de 3 años.

Meta 16: Elaborar y aplicar una estrategia que proporcione a los jóvenes de menores recursos un trabajo digno y productivo (meta del milenio). En el plazo de 1 año.

# 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo ha sido hecho para la CONFIEP, como material de trabajo para su Congreso del 26 y 27 de Octubre de 2005. Tiene como objetivo recopilar las principales investigaciones y trabajos desarrollados en los últimos años en el campo de las políticas sociales, y basándose en ellas proponer las iniciativas y los retos más importantes para los próximos 10 años.

Los temas que se van a tratar en el documento son: (i) capital humano, que incluye la formación de capacidades, educación de calidad, y salud y nutrición; y (ii) la generación de oportunidades y lucha contra la pobreza. Este último tema incluye también una reseña sobre la legislación laboral.

El documento se inicia con el planteamiento de un marco teórico que permita ubicar a las políticas sociales dentro de un concepto más amplio, que las relacione con las políticas económicas, institucionales y ambientales.

Luego se trata el tema de la lucha contra la pobreza, realizando un diagnóstico de la situación de la pobreza en el Perú, así como de los principales programas de alivio o lucha contra la pobreza que se están aplicando. Previamente se considera necesario tener una rápida mirada de lo que está sucediendo a nivel mundial y también latinoamericano, para ubicar la situación de nuestro país desde una perspectiva más amplia.

A continuación se presenta la situación de la educación en el Perú, sus problemas y políticas estratégicas. También se incluye la situación de la salud y la nutrición, sus problemas y algunas propuestas.

Antes de entrar al tema de generación de oportunidades, se analiza la situación del empleo, con un diagnóstico del mercado laboral, sus principales problemas y retos. A partir de allí se ingresa a explorar las oportunidades que se presentan en el país para superar la pobreza, el desempleo, el subempleo y la informalidad. Se revisa el papel que cumplen la micro y la pequeña empresa, y los múltiples programas de apoyo al sector, el rol de las exportaciones, su incidencia en las regiones del país, entre otros temas relevantes.

Termina planteando el documento un conjunto de políticas en el campo social, pero también en el campo económico (que en buena cuenta vienen a ser la “exigencias a lo económico desde lo social”). Finalmente, propone una Agenda social para el corto y mediano plazo.

Hay que señalar que este trabajo tiene varios elementos comunes con el que se está ejecutando para UNICEF, como parte de las preparaciones para el CADE 2005, en el que UNICEF presentará una propuesta para las políticas sociales.

# 2. ENFOQUE TEÓRICO

En este trabajo queremos utilizar un enfoque que permita ubicar los temas sociales en un contexto más amplio y que muestre, a la vez, sus relaciones con otros temas determinantes de la realidad. La pregunta que queremos empezar a responder es ¿por qué los temas y problemas sociales son sistemáticamente soslayados en el Perú y en otros países del mundo? Vemos todos los días, en los periódicos y televisores, que son los temas económicos los que acaparan los titulares, tienen secciones especiales y concentran la atención de los políticos y de la opinión pública. La respuesta a esta pregunta está más allá del propio ámbito social, tiene que ver con cómo las sociedades modernas se miran a sí mismas, cómo y dónde ubican sus problemas y retos.

Necesitamos una teoría y un enfoque que vincule los diferentes planos de la vida en sociedad, que integre todos los niveles y aspectos en un solo universo conceptual. Precisamente uno de los problemas de la modernidad occidental ha sido la parcelación del conocimiento en diversos sectores y aspectos, dividiendo y fraccionando la percepción de nuestra existencia y el mundo que la rodea. Con el tiempo hemos ido concentrando y especializando el conocimiento y la comprensión de nuestra realidad, creando compartimentos estancos que no se hablan entre sí, y que compiten por lograr la primacía. En este proceso, claramente ha ganado la economía y ha perdido lo social. Los Estados (y también el sector privado, que es por naturaleza especializado y parcial) se han organizado sobre ese marco conceptual de la modernidad, creando ministerios e instituciones que se encargan de aspectos relevantes de la sociedad; unos ven los temas del comercio, otros de la justicia, de la educación, de la pobreza, cada uno por separado y en forma generalmente aislada. Esta tendencia a la especialización y parcelación del conocimiento y de la acción gubernamental (y privada) no ha hecho sino profundizarse. La pretensión de la racionalidad moderna y occidental era de que con esta especialización se llegaría a la plena comprensión de los fenómenos y que era la mejor vía para actuar sobre ellos; pero lo único que se ha conseguido son visiones parciales de la realidad, ineficacia en la capacidad para resolver problemas complejos, y una sensación generalizada de frustración frente a fenómenos como la pobreza y la contaminación ambiental.

Hace tiempo que se reclama un enfoque totalizador, integrador de todas estas partes y parcelas de la realidad. Uno de ellos es el enfoque de la sostenibilidad[[1]](#footnote-1) (o sustentabilidad[[2]](#footnote-2)), que precisamente reúne los aspectos relevantes de la realidad en una sola visión de conjunto, concentrando en un solo marco teórico los aspectos económicos, con los sociales, los político-institucionales, y finalmente los ambientales. Una de las condiciones básicas para lograr la sostenibilidad es vincular esos cuatro niveles (o fragmentos de la realidad) de forma simultánea. Parafraseando a la economía, se trata de un modelo general de equilibrio simultáneo, si falla una de las partes, o incluso una variable, falla todo el modelo.

Cada nivel tiene cierta autonomía conceptual y de funcionamiento, como por ejemplo la economía, que incluye al mercado y sus reglas de funcionamiento, a la producción de los diversos sectores, a las empresas y sus estrategias, a las variables y los resultados macroeconómicos, entre muchos otros aspectos, todos los cuales tienen evidentes relaciones entre sí. También tiene su propia racionalidad y objetivos como el equilibrio macroeconómico, la competitividad, el aumento de la productividad, los ingresos de la población. La dimensión social incluye, en cambio, servicios básicos como la educación, la salud, la justicia, los programas sociales, el capital social, la distribución del ingreso; también incluye los aspectos culturales[[3]](#footnote-3), como el patrimonio arqueológico, el arte, la danza, las lenguas, la culinaria, entre otros. Por supuesto lo social tiene también sus propios objetivos: la equidad, la eliminación de la pobreza, el mejoramiento de la cobertura y la calidad de la educación. La dimensión institucional es relativamente nueva, incluye el funcionamiento de la democracia, el sistema político, los partidos, los gobiernos locales, la sociedad civil, la participación popular, la lucha contra la corrupción, la transparencia, las relaciones internacionales, entre otros. Tiene sus propios objetivos como la gobernabilidad, la estabilidad política, la convivencia pacífica entre Estados. La dimensión ambiental incluye la preservación y recuperación de los recursos naturales, la lucha contra la contaminación, la educación ambiental, el compromiso de la sociedad, entre otros. Sus objetivos son la preservación de la vida en el planeta.

Lo fundamental de este enfoque es la necesaria interdependencia entre los cuatro niveles, pues aunque cada uno tenga sus propias reglas de juego, instituciones involucradas, objetivos y metas, es vital que todos avancen en forma paralela para que la sociedad no se detenga y, en el peor de los casos, se derrumbe. Los países desarrollados, particularmente europeos, son un buen ejemplo de sostenibilidad económica, social, institucional y ambiental. Hay muchos ejemplos en negativo también, Somalia o Haití, cuyos niveles de corrupción, violencia y debilidad del Estado requieren de la presencia de tropas extranjeras. Rusia fue un ejemplo de no sostenibilidad económica que finalmente se derrumbó por la debilidad institucional. China es un ejemplo interesante, primero logró la sostenibilidad social, luego la económica con la apertura y la inversión extranjera, y si bien su esquema institucional es controvertido, parece estar funcionando. No es el caso de Cuba que hace rato dejó de ser sostenible económicamente, sus programas sociales se redujeron significativamente y su esquema institucional se debilita día a día.

En algunos países, como el Perú, los responsables de las políticas económicas tienen la percepción de que la sostenibilidad se construye nivel por nivel, primero viene la sostenibilidad económica, luego la social, después la institucional y finalmente la ambiental. Esa idea parece haber sustentado el triunfalismo exhibido por el Estado en meses recientes al mostrar los cuatro años de crecimiento económico ininterrumpido. Sin embargo, sabemos por experiencia que el buen desempeño económico no basta, y que incluso, si no hay un acompañamiento social e institucional puede convertirse en un factor de inestabilidad pues la población percibe que no recibe los frutos de ese crecimiento y ve frustradas sus expectativas. Por ello es fundamental cuidar que se avance tanto en el campo económico, como en el social, institucional y ambiental. Sólo de esta manera estaremos asegurando la sostenibilidad del conjunto de la sociedad y los propios logros económicos.

# 3. LA POBREZA EN EL MUNDO

Antes de dar cuenta de la pobreza[[4]](#footnote-4) en el Perú, nos parece adecuado echar un vistazo sobre lo que está ocurriendo con ella a nivel mundial. Utilizaremos las investigaciones realizadas por el Banco Mundial en un período histórico bastante largo: desde 1820 hasta el año 2000.

Evolución de la pobreza mundial 1820-2000

(Personas viviendo con ingresos menores a 1 dólar por día – en millones)



Como podemos observar en el gráfico, la pobreza total en el mundo ha crecido en forma sostenida desde 1820[[5]](#footnote-5) hasta la mitad del siglo XX, luego disminuye por unos años pero casi inmediatamente vuelve a subir a niveles mayores que los anteriores. Recién desde la década de 1980 es que el mundo está observando una tendencia sostenida de reducción real del número de pobres en el mundo. Este resultado claramente se debe a los éxitos logrados por China, en primer lugar, y también por la India, aunque en mucho menor dimensión. Es decir, los dos países más poblados del mundo han logrado en los últimos 20-25 años reducir significativamente su pobreza, y esto ha repercutido favorablemente a nivel mundial. Desgraciadamente este comportamiento no ha sido generalizado pues África, Oriente Medio, América Latina y algunos países asiáticos han visto crecer su población bajo la línea de la pobreza (definida en este caso como menos de un dólar al día de ingresos, que en realidad es el nivel de la extrema pobreza).

La pregunta es cómo han hecho China y la India para lograr estos resultados tan espectaculares. Pues estos resultados se deben principalmente a la aplicación simultánea de políticas económicas incluyentes, orientadas hacia los más pobres (que algunos llaman política de desarrollo pro-pobres o pro-poor), con políticas sociales eficaces que han logrado mejorar directamente sus ingresos, ya sea incorporándolos a la economía vía empleo o vía mejora de ingresos en sus actividades tradicionales: agricultura o MYPEs. Si bien ambos países aplican desde hace tiempo políticas sociales masivas y eficaces, estos resultados no se deben solo a ellas, sino también a una determinada orientación de sus políticas económicas. Ellas han sido descritas como pro-pobres (pro-poor), también podrían describirse como pro-empleo, pro-pequeñas unidades, o quizás deberíamos decir simplemente: incluyentes. Hay que señalar que estas políticas económicas no necesariamente han sido igualitarias, porque la distribución del ingreso se ha hecho más desigual, aunque hay que tener en cuenta que el punto de partida era una sociedad muy equitativa (por lo menos en el caso de China), con un alto grado de cohesión social y aceptación del destino de la nueva riqueza generada.

Estos resultados ponen en cuestión la tesis de que la pobreza se reduce sólo, o principalmente, con buenos programas sociales; tesis que parece haberse difundido extensamente en la década de los 90, junto con el liberalismo económico[[6]](#footnote-6). Ciertamente que los programas sociales contribuyen con este objetivo, son necesarios cuando existe un porcentaje tan alto de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, y de hecho significan una red de protección social indispensable (y que debería tener cierto carácter permanente), pero es claro que no son la principal causa de su reducción.

# 4. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Si bien América Latina no es la región con mayor pobreza y pobreza extrema en el mundo, muestra un preocupante estancamiento sobre todo en esta última variable. Mientras que en los últimos 20 años China ha bajado la proporción de personas en situación de pobreza extrema de 62 a 16%, y el Sur de Asia lo ha hecho de 53 a 32%, América Latina se ha mantenido en 12% en ese mismo período[[7]](#footnote-7). Sólo el África sub-sahariana ha incrementado su porcentaje de pobres extremos de 43 a 47%, y sigue siendo la región con mayor pobreza en el mundo.

Durante la década de los noventa vemos que hubo una modesta disminución de la pobreza y pobreza extrema (indigencia) en América Latina. La primera cayó de 48.3% a 42.9% y la segunda de 22.5% a 18.8%[[8]](#footnote-8) entre los años 1990 y 2004. Esto se ha producido por una mezcla de algunos éxitos económicos (en países como Costa Rica, Chile y México) con la aplicación de políticas sociales con cierta eficacia; sin embargo, los resultados han estado lejos de ser satisfactorios. En el cuadro que sigue se puede observar la evolución de la pobreza y pobreza extrema (indigencia) en los últimos años:

América Latina a/: Evolución de la pobreza b/ E indigencia

y del PBI Percápita 1990-2004

(porcentaje de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región

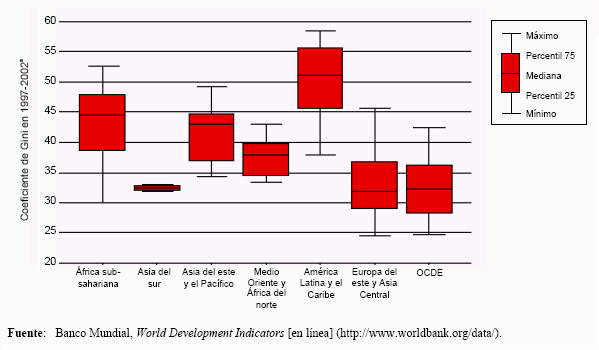
b/ Incluida la indigencia

c/ Las cifras para 2003 y 2004 corresponden a una proyección

Sin embargo, aún a pesar de haber tenido un mal desempeño en la eliminación de la pobreza, el principal problema y lo que más caracteriza a América Latina en relación con el resto de regiones en el mundo es la mala distribución del ingreso; que es de lejos la peor de todas. Es decir, podemos tener menos pobres e indigentes que otras regiones (como porcentaje de la población total), pero en inequidad nadie nos gana. El Coeficiente de Concentración de Gini, que mide la distribución del ingreso entre los diversos sectores de una sociedad (expresados en quintiles o deciles), nos muestra que América Latina entre 1997 y 2002 tiene un coeficiente promedio de 52 (mientras más elevado peor es la distribución), mientras que Europa tiene 32, los países de la OCDE 33, Asia del Sur (incluyendo China) también 33, incluso el continente más pobre, el África, tiene un coeficiente de 44[[9]](#footnote-9). No sólo los promedios (más propiamente medianos) del coeficiente son los más elevados, sino que también las diferencias entre los quintiles mayores y menores son las más altas, como se puede observar con claridad en el gráfico siguiente:

REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI,

1997-2002  
 *(Concentración del ingreso per cápita a partir de los grupos decíclicos)*



Esto no es sólo una afrenta ética o moral para nuestra región, es cada vez más claro que esta mala distribución del ingreso tiene repercusiones negativas para el propio crecimiento económico. Es decir, la realidad social de la región impide un adecuado desarrollo económico, demostrando que no puede haber sostenibilidad económica sola, desligada de los avances en materia social e institucional.

# 5. LA POBREZA EN EL PERÚ

Al referirnos a la pobreza estamos hablando de fenómenos antiguos y estructurales que van mucho más allá de los últimos gobiernos y de las políticas sociales aplicadas en los años recientes. Por ello, es indispensable acotar el tiempo al que nos vamos a referir, y ser conscientes que nuestro objetivo no es clarificar o discutir sus causas estructurales.

Si bien, como dijimos, la pobreza existió desde hace mucho tiempo, recién se le comienza a medir en forma sistemática desde 1990. Anteriormente se hablaba de ella, y ciertamente era una preocupación de todos; sin embargo, casi siempre estaba vinculada a algún otro fenómeno, como por ejemplo al desempleo, a los bajos salarios, a la baja productividad en el campo, al fenómeno informal, y como tal se le trataba de resolver a través del proceso al cual se le vinculaba. Es así que, antes de esa fecha había programas de empleo temporal, subsidios a la agricultura, programas como el del vaso de leche[[10]](#footnote-10), pero no se hablaba de eliminación de la pobreza ni se tenían políticas integrales o programas específicos para combatirla.

Comencemos con una mirada a la evolución de la Pobreza y Pobreza Extrema.



Fuentes[[11]](#footnote-11): a) Para los años 1985, 91 y 2000: Pedro Francke y Waldo Mendoza, PUC, 2001.

b) Para los años 94 y 97: PCM, 2004.

c) Para los años 2001, 02, 03 y 04: CIUP, 2005

d) Para los años 1970 y 1980: Julio Gamero, 2005

A pesar de que las fuentes y por lo tanto las metodologías para realizar las mediciones de la pobreza a lo largo de estos años son diferentes, de todas formas el cuadro nos puede dar una mirada de conjunto a lo que ha pasado en el Perú desde principios de los 70. Vemos que durante los primeros años, del 70 al 85 se logra disminuir la pobreza y la pobreza extrema en forma significativa; sin embargo esta situación se revierte pues en el año 90, producto de la grave crisis económica de este período, alcanzando los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, llegando al 58% de la población, la primera, y al 20% la segunda. Desde 1991 al 2004, prácticamente no se ha avanzado mayormente en la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema. Vemos que ambas variables fluctúan ligeramente hacia arriba o hacia abajo, pero básicamente se han mantenido en el mismo nivel; a fines de los 90 empeoraron y en los últimos años del presente siglo, mejoraron en algo, pero para alcanzar básicamente los mismos niveles. La pobreza pasó de 58% a 54% en este período y la pobreza extrema volvió al 20% en el que había empezado en 1991.

Un resultado bastante decepcionante teniendo en cuenta que la economía peruana ha crecido significativamente, tanto en la primera mitad de los 90 como en los últimos cuatro años. En particular, en este último período el PBI ha crecido a más de 4% anualmente, las exportaciones se han duplicado, la inflación se ha mantenido muy baja y las reservas internacionales nunca han sido mayores. Si bien el crecimiento está lejos de ser espectacular, es significativo y pocas veces en la historia del país se ha sostenido durante tanto tiempo. Sin embargo estos éxitos económicos no tienen un efecto tan positivo sobre las variables sociales, especialmente en lo que respecta a la pobreza y la pobreza extrema. Es cierto que se puede ser mas benevolente con el desempeño económico y concluir como lo hace el reciente estudio de la Universidad del Pacífico: “El ciclo de crecimiento continuado por cerca de cuatro años consecutivos está comenzando a traducirse en mejoras en el bienestar de la población, especialmente la más pobre del país.”[[12]](#footnote-12) Sin embargo, la creciente protesta popular, los conflictos de las empresas mineras con las comunidades, el crecimiento de las propuestas anti-sistema, el aumento de la inseguridad ciudadana, nos obligan ser mucho más exigentes y explorar maneras para que la creación de riqueza pueda repartirse más equitativamente y que el dinamismo económico pueda trasladarse más efectivamente hacia los más pobres de nuestra sociedad.

Pero trabajar sólo con cifras agregadas sobre la pobreza puede ser engañoso, pues los promedios ocultan las grandes diferencias que existen en el Perú[[13]](#footnote-13). Si medimos la pobreza por departamentos (hoy denominados regiones) vemos cómo los más pobres muestran cifras de escándalo. Huancavelica tiene al 88.5% de su población en situación de pobreza, y 74.1% en situación de extrema pobreza[[14]](#footnote-14). Huánuco, el segundo departamento más pobre tiene 81.6% de la población en situación de pobreza y 56.3% en pobreza extrema. Puno, Cajamarca, Amazonas, Ayacucho y Loreto tienen más del 70% de su población en situación de pobreza y más del 35% en pobreza extrema. Cifras todas muy por encima del promedio nacional.

Además, la pobreza en el Perú tiene rostro de niña mujer; pues los niños y las mujeres presentan porcentajes de pobreza mayores a los de otros grupos sociales, como podemos ver en el cuadro a continuación:



Esta es una situación que como país, que se reclama civilizado, no deberíamos dejar que continúe.

# 6. LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

En los años 90, junto con el programa económico de estabilización y ajuste estructural se empezó a diseñar y construir la arquitectura institucional para la lucha contra la pobreza. En el año 1991 se creó el Fondo de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, de lejos la principal institución dedicada al tema de la pobreza; que recibió importantes recursos del tesoro y también de los organismos multilaterales. Posteriormente, en 1996, se creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) que paulatinamente fue concentrando la responsabilidad del tema de la pobreza. Se crearon nuevos programas como los Comedores Populares, que fueron organizaciones que surgieron espontáneamente por parte de la población como respuesta al “shock económico” de agosto de 1990, y se fortalecieron otras como es el caso del Vaso de Leche. Desde la sociedad civil surgieron importantes organizaciones que acompañaron y lideraron este proceso, dentro de las que destaca claramente las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza que se multiplicaron a nivel nacional[[15]](#footnote-15). Los Ministerios cuya función es brindar servicios sociales básicos a la población como el de Educación, Salud, Justicia, Vivienda e Interior (seguridad ciudadana) incrementaron sus ingresos a lo largo de la década y sobre todo a partir del gobierno de transición y del gobierno del presidente Toledo.

Si bien se reconocen los esfuerzos de parte de los sucesivos gobiernos en incrementar el gasto social, hay que señalar que partimos de un nivel muy bajo, comparado con los otros países de América Latina, como se muestra en el siguiente cuadro de la CEPAL.

Gasto social como porcentaje del PBI



Fuente: José Antonio Ocampo, Director Ejecutivo de la CEPAL, en CIES-FONCODES “Desafíos de las Políticas sociales – Superación de la pobreza e Integración Social en América Latina”, Lima, Mayo 2002.

También hay que reconocer que si bien se parte de un nivel bajo, el gasto social en el Perú se ha ampliado en los últimos años, particularmente a partir del año 1999. Como se muestra en el siguiente cuadro, el total del gasto social ha aumentado de 42% a 44% del presupuesto público total, el que se a su vez se ha incrementado en forma sostenida. Esto significa que en términos nominales el gasto social ha crecido en 3,474 millones de soles en este período; lo que significa un aumento anual de 3.3%, que no es poco.



Vemos que en todos los rubros se han dado incrementos significativos, es decir, en Educación, Salud, Programas de Extrema pobreza y en Otros Gastos Sociales (dentro de los que destaca el gasto previsional).

Los principales programas sociales de lucha contra la pobreza son los siguientes:

1. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria – PRONAA, una unidad ejecutora descentralizada del MIMDES (Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social) que tiene a sus cargo los siguientes (sub) programas:

* Programa de Comedores Populares, que atiende a 713,000 personas.[[16]](#footnote-16)
* Programa de Desayunos Escolares, que atiende a 1.7 millones de beneficiarios.
* Programa de alimentación y nutrición de las familias de alto riesgo (PANFAR), que atiende a 26,000 familias.
* Programa de alimentación y nutrición al paciente ambulatorio con tuberculosis y familia (PANTBC), que atiende a 114,000 beneficiarios.
* Programa de alimentación y nutrición del menor en estado de abandono y riesgo nutricional (PROMARN), que atendió a 4,000 beneficiarios.
* Programa de alimentación complementaria para grupos de mayor riesgo (PACFO), que atiende a 371,000 niños.

1. Programa de vaso de leche, que es administrado por los gobiernos locales (municipios distritales) y que se financia con transferencias directas del MEF. Si bien beneficia a aproximadamente 3.3 millones de personas, es donde se han detectado las mayores filtraciones (atención a grupos no pobres)[[17]](#footnote-17).
2. Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), es una unidad ejecutora del MIMDES. Este tiene a su cargo los siguientes programas principales:

* A Trabajar Rural, programa de empleo temporal y obras de infraestructura local, que aprobó 842 proyectos que beneficiaron a 5.4 millones de personas.
* A Producir, programa que financia proyectos productivos, que benefició a 783,000 personas.
* Mejorando tu vida, programa que financia proyectos de infraestructura social y económica, que benefició a 1.9 millones de personas.

1. Programa A Trabajar Urbano, administrado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que generó 201,000 empleos temporales (4 meses de promedio) en el 2003.
2. Provías Rural, programa a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), que tiene como objetivo mejorar la transitabilidad de la red vial terciaria (caminos vecinales, rurales, caminos de herradura, entre otros); ha mejorado 5,735 kilómetros.
3. Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS), que depende del Ministerio de Agricultura (MINAG), que ha ejecutado 4,000 proyectos que beneficiaron a 427,000 familias.

El listado de estos programas sociales muestra no sólo el tamaño del esfuerzo estatal sino también las duplicidades e ineficiencias. Los problemas y las dificultades de estos programas son muy evidentes y se han constatado en diversos estudios. Este panorama está en la base de la decisión del gobierno para ejecutar un nuevo programa social denominado JUNTOS, que sigue el modelo Progresa de México y Bolsa Escuela de Brasil, y que consiste en transferencias directas y condicionadas de dinero a los más pobres del país. Si bien este programa recién está empezando ya ha sido objeto de críticas por (i) el apresuramiento en su implementación al no tener la información completa de los beneficiarios, y (ii) por la posibilidad de manipulación política, sobre todo teniendo en cuenta que se aproxima una campaña electoral. También es cierto que el Programa tiene un notorio respaldo de especialistas e instituciones que trabajan en el campo de la lucha contra la pobreza.

En lo que sí debería haber consenso es que la decisión de introducir un nuevo programa social destinado a los sectores en extrema pobreza que ya son atendidos por otros programas sociales, requiere por lo menos de una evaluación a fondo y una reforma y racionalización de los mismos, pues no hay ninguna garantía de que no se van a reproducir los mismos problemas que se quiere resolver.

# 7. LA EDUCACIÓN

El tema educativo es claramente uno de los más trajinados en el Perú; todos los gobiernos lo declaran prioritario, todos los políticos hablan de él, todos los intelectuales dicen que es la clave para el desarrollo del país, los empresarios han organizado varios CADEs y congresos para tratar el tema, es la preocupación central de los padres de familia, y ocupa uno de los lugares preferentes en la encuestas de opinión como uno de los principales problemas nacionales. Los alumnos, niñas, niños y jóvenes son el sector social más importante de la sociedad peruana, por su número y sobre todo porque representan el futuro del país. Los maestros son el grupo más numeroso de trabajadores públicos y los más organizados; ellos tienen una presencia importante en la sociedad, y sus frecuentes paros y luchas impactan en la vida social y económica del país, y por supuesto en la propia educación peruana. El gasto en educación es el rubro más importante del presupuesto público, y ha aumentado en los últimos años.

Sin embargo, nada sucede; a pesar de las palabras, las buenas intenciones, los compromisos, los recursos destinados, las leyes y los reglamentos, así como las huelgas y las protestas, la educación sigue siendo de mala calidad y mantiene intactas sus carencias y deformaciones ancestrales. Parecería que es un problema sin solución, y muchos están empezando a perder la fe en que algún día se arreglará. Sin compartir este sentimiento, consideramos que hay que tomarlo en cuenta pues no se puede seguir “traficando” demagógicamente con el tema; hay que acabar con tanta palabrería hueca y sin contenido y proponernos de una vez por todas, empezar a trabajar con seriedad y persistencia la educación en el Perú.

El tema educación se va a organizar este documento en tres partes: (i) el diagnóstico de los problemas y dificultades actuales, (ii) las objetivos estratégicos y (iii) las experiencias exitosas. Como marco teórico y ordenador de la educación[[18]](#footnote-18) vamos a utilizar el documento “Hacia un Proyecto Educativo Nacional – PEN”, elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNE), luego de un proceso de más de dos años de trabajo participativo, constituyendo uno de los esfuerzos más sostenidos y completos sobre el tema educativo que se han realizado hasta el momento.

### I. Problemas actuales

**1. Pobreza, desigualdad e inequidad en la educación**

La pobreza y sus expresiones, no son iguales en todo el país. Tenemos un promedio de 25% de niños con desnutrición crónica, cifra que se reduce en Lima Metropolitana a 8,3%, pero aumenta a 32,4% en Loreto, a 42,8% en Huánuco, a 43,2% en Cusco y a 53,4% en Huancavelica; cifras que sólo pueden compararse con Afganistán (52%) o Etiopía (52%). Esto revela que las enormes desigualdades sociales que existen en el país afectan fundamentalmente a los niños. Además, un escalofriante 72% de niños menores de dos años padecen anemia por deficiencia de micronutrientes. Está demostrado, además, que las políticas sociales dirigidas a los niños no llegan a todos aquellos a quienes debe beneficiar y que los niveles de filtración de la ayuda son demasiado altos.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) ha mostrado en su informe final[[19]](#footnote-19) los efectos más atroces de la desigualdad y la exclusión sobre la vida de los peruanos. Al documentar el legado de la violencia que experimentó el Perú entre los años 1980 y 2000, la CVR muestra que las víctimas fatales –muertos y desaparecidos– fueron miles más de lo que señalaban las peores previsiones[[20]](#footnote-20); aunque una de las consideraciones más importantes era la constatación de que de ese total, el 75 por ciento estuvo constituido por población indígena, que tiene como lengua materna el quechua, el aymara o alguna de las lenguas amazónicas nativas que se hablan en nuestro país.

Una expresión significativa de la desigualdad es la de género; ella se expresa de manera objetiva e irrefutable en la medición del desarrollo humano en el Perú. Ahí se condensan fenómenos de vieja raigambre como la exclusión de la mujer del espacio público, las desigualdades de ingreso entre ellas y los varones, y su mayor riesgo de quedar atrapadas en el pozo de la pobreza y la miseria. Una muestra especialmente chocante se encuentra en la distribución del analfabetismo. Mientras el seis por ciento de los hombres peruanos son analfabetos, esa condición afecta a casi el 18 por ciento de las mujeres.[[21]](#footnote-21)

Otra de las brechas entre la población que ilustran las grandes desigualdades prevalecientes en el Perú, es la que sufren ese diez por ciento de peruanos que experimentan alguna discapacidad.[[22]](#footnote-22) Se trata de personas que, por las características particulares de alguna estructura o función psicológica, mental, física o anatómica, se hallan restringidas para efectuar ciertas o actividades o en desventaja para la participación en la vida social.

Estas desigualdades, como no podía ser de otra forma, se expresan dramáticamente en el sector educación. La población de 15 y más años de edad que viven en las ciudades alcanza en promedio 10 años de estudios, mientras que personas de la misma edad que viven en las áreas rurales sólo acumulan 6 años. Estas diferencias se observan también por regiones, pues la población de las mismas edades que vive en Lima Metropolitana logra un promedio de 10,6 años de estudios, mientras personas de esas mismas edades en el resto de la costa logran 9, en la sierra 7,6 y en la selva 7,5 años de estudio.

A diciembre del 2003, sólo el 48% de los cerca de dos millones de niños de 3 a 5 años de edad estaban atendidos por la educación inicial y apenas el 3% del millón ochocientos mil niños menores de 3 años. Pero entre 1998 y el 2003, la cobertura educativa a los niños de esas edades en áreas rurales decreció en 8% en el nivel escolarizado y en 4% en el nivel no escolarizado. Es decir, aumentó la desatención a los niños más pobres. En ese mismo período, aumentó en 13% la educación secundaria en las ciudades y 34% en las áreas rurales, pero a través de centros educativos unidocentes donde un solo maestro enseña todos los grados y todas las áreas del currículo.

**2. La mala calidad de la educación**

En las pruebas nacionales de medición de la calidad de los aprendizajes del año 2001 se ha podido comprobar que la mayoría de alumnos que concluye la primaria apenas identifica la idea principal de un texto o reconoce una información explícita y reiterada, y que encuentra difícil relacionar textos e imágenes o descifrar sus mensajes. Del mismo modo, se constató que a la mayoría de los que acaban 4° de secundaria les cuesta trabajo identificar las ideas más importantes del texto y jerarquizarlas, establecer relaciones entre ellas y tener una comprensión global; por lo contrario, muestran una lectura lineal y literal. Por lo demás, los niños de áreas rurales con «nivel suficiente» en comprensión de textos llegó apenas a 11% en 4º grado de primaria y a 1% en 6° grado. En todas las áreas evaluadas, los peores resultados correspondieron a escuelas de educación bilingüe.

Un indicador que explica esta situación es la pérdida sistemática de horas de aprendizaje, asociada a inasistencias de los docentes, suspensiones de clase, retrasos del inicio del año escolar o la jornada diaria y la prolongación del recreo. Un estudio realizado en escuelas rurales[[23]](#footnote-23) muestra la envergadura del desperdicio de tiempo. En los centros educativos estudiados, «los alumnos permanecieron en las aulas 341 horas por año, menos de la mitad de las 720 horas normadas oficialmente, de las cuales una parte significativa se perdía o se dedicaba a asuntos administrativos y ajenos al aprendizaje como tal». Por si fuera poco, también se encontró que las clases estaban básicamente centradas en el profesor, es decir, en su exposición, en el copiado en la pizarra o el dictado, ocupando el 56% del tiempo, mientras las situaciones de trabajo no supervisado de los alumnos tomaba apenas el 25% del tiempo empleado en el aula. Está demostrado estadísticamente en pruebas de evaluación que el tiempo efectivo dedicado a la tarea tiene un efecto significativo en el rendimiento de los alumnos.

Los resultados en las pruebas internacionales también son bastante preocupantes. Así, un estudio realizado para 13 países de América Latina y El Caribe, muestra que el Perú, junto a Honduras, República Dominicana, Bolivia y Venezuela, se encuentra a la cola de la región en cuanto a logros de aprendizaje, tanto en el área de matemática como de lenguaje[[24]](#footnote-24). Además, si bien en el ámbito total algunos países tienen peores resultados que el nuestro, en el ámbito rural, los escolares peruanos obtienen las más bajas calificaciones[[25]](#footnote-25).

Similares resultados se encontraron en un estudio del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) del 2001, en el cual 54% de los estudiantes peruanos estuvieron por debajo del nivel elemental frente 26,1% de los estudiantes de México, 23,3% de los estudiantes de Brasil o 22,6% de los estudiantes de Argentina[[26]](#footnote-26).

Un elemento clave que explica la mala calidad de la educación es el extendido prejuicio respecto de la capacidad de autonomía, razonamiento y productividad intelectual de niños y adolescentes, sobre todo de las zonas rurales pobres. De manera abierta o velada, es recurrente la presencia de prácticas de exclusión cultural, social y hasta racial en el sistema educativo peruano. En ese contexto, las bajas expectativas de los profesores respecto de sus alumnos más pobres –a quienes suele acusarse como los más indóciles y desinteresados- influyen enormemente en su comportamiento escolar al hacerlos fácil presa de la discriminación por motivos socioculturales. En general, la selectividad no es una política del Estado, pero es una práctica que prevalece en el sistema escolar en muchos países latinoamericanos.[[27]](#footnote-27) Quienes han investigado la educación rural en el Perú constatan con facilidad que hasta «los padres y madres de familia son vistos negativamente por profesores y autoridades de organismos intermedios del sector». Por lo general «se los califica como desinteresados por la educación de sus hijos, responsables de sus ausencias y atraso, poco colaboradores con la escuela y con el proceso de aprendizaje (especialmente por el bajo nivel educativo de la mayoría)». Estas circunstancias desalientan a las familias a tener «una presencia más activa en la vida escolar, ante la renuencia de los profesores y el poco reconocimiento de las autoridades».[[28]](#footnote-28)

El sistema educativo peruano no ha logrado reconocer en toda su dimensión la necesidad de, no solamente hacer visible, sino principalmente atender de manera adecuada y prioritaria a un sector altamente vulnerable como lo es la niñez trabajadora. El 28,6% del grupo entre 6 y 17 años de edad son trabajadores, es decir, 1.987.165 niños y adolescentes[[29]](#footnote-29) número que tiende a acrecentarse, con riesgo de bajo rendimiento, de abandono escolar o de no acceso. La no comprensión y atención de este sector pone en evidencia el poco contacto con la realidad de la educación en el país; y la poca capacidad que tiene en percibir esta situación como una oportunidad para utilizar su propia experiencia de estos niños y jóvenes como un material educativo.

**3. Baja formación y desempeño de los docentes**

Un fenómeno relativamente nuevo y relevante en este terreno es la proliferación de centros de formación docente públicos y privados que ofrecen una formación desigual y de decreciente calidad; hecho que influye en el bajo de­sempeño profesional de los maestros. Según la UNESCO, de 1985 en adelante, los Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) se han expandido hasta sumar cerca de 440 entre 1991 y 1996. Así, la oferta de formación docente crece en cantidades que exceden las necesidades del país, al mismo tiempo que decrece en calidad. La formación de los formadores es igualmente deficiente y no existen políticas de capacitación para ellos.

En el 2002, la sobreoferta aproximada de docentes con título pedagógico se estimaba ya en 83,558. El *ratio* de estudiantes por profesor en el 2000 era de 20, mientras que para el 2005 puede ser de 13, si se considera el total de docentes que egresarán de los centros de formación magisterial.[[30]](#footnote-30) Este exceso de oferta se hace evidente al comparar la situación con otros países. Mientras que en China la proporción de instituciones de formación docente por millón de habitantes es de una en un millón, en Estados Unidos de Norte América es de cinco y en el Perú de dieciséis.[[31]](#footnote-31) Semejante crecimiento de la oferta de formación docente ha incrementado significativamente el número de nuevos docentes que buscan entrar al mercado, generándose una brecha respecto de la demanda. Se estima que para los próximos años serán necesarios 3,256 docentes al año para cubrir un crecimiento *vegetativo*.[[32]](#footnote-32) Lo que revelan las cifras, sin embargo, es que los ISP y las universidades estarían formando 30 mil nuevos docentes por año aproximadamente.[[33]](#footnote-33) Según el Ministerio de Educación, en el 2002 existían 114,927 matriculados en los ISP públicos y privados, y en el 2003 ya sumaban 117,771[[34]](#footnote-34).

Uno de los elementos que explican el bajo rendimiento de los docentes es la Ley 24029 o Ley del Profesorado, vigente desde 1984, que contiene un conjunto de normas, que protegen demasiado la plaza del maestro, impiden la creación de incentivos basados en el desempeño, además de no permitir la movilidad de los profesores de acuerdo a las necesidades del sistema y a las potestades disciplinarias del director. Por su parte, la Ley Nº 25212 promulgada al final del gobierno del APRA y firmada por la ministra Cabanillas otorga a los profesores al servicio del Estado *“estabilidad laboral en la plaza, nivel, cargo, lugar y centro de trabajo”*, además de otros privilegios y beneficios económicos que no se pudieron cumplir nunca. No está de más indicar que esta norma también se aprobó al final del gobierno, dejando su cumplimiento al siguiente[[35]](#footnote-35).

Otro factor relevante es un sistema de ascensos y remuneraciones basado principalmente en criterios de antigüedad, no en criterios de calidad del desempeño, el cual desincentiva la capacitación permanente y el progreso profesional e induce al deterioro en la calidad de la enseñanza. Buena parte de las carreras docentes en América Latina presentan características muy similares: una carrera profesional diseñada en niveles (4 a 7) en los cuales se avanza en forma automática por el paso del tiempo o combinación de factores como: la antigüedad, la estabilidad en cargos titulares, la salida a funciones directivas o administrativas como única posibilidad de progreso, sistemas de puntaje centrados en la antigüedad y capacitación, una estructura salarial centrada en el sueldo básico mas adicionales, con aumentos que se otorgan al pasar de un nivel a otro, la salida de la enseñanza como única posibilidad de aumento salarial, la inexistencia de vínculo entre el desempeño y el salario individualmente considerado.[[36]](#footnote-36) En el Perú, según la ley vigente, los ascensos se dan cada cinco años, previa evaluación, aunque asignando un porcentaje de sólo 30% para el desempeño laboral. En la década de 1990 desaparece la estructura de remuneraciones y el sistema de ascensos.[[37]](#footnote-37)

Una de las expresiones más negativas y dramáticas de la baja calidad docente son los crecientes casos de abuso y corrupción que se observan y de los que dan cuenta las múltiples denuncias existentes en todo el país. Sólo en el 2003, se registraron 11,243 denuncias en distintas instancias internas y externas al sector educación, referidas a casos de maltrato físico, psicológico y sexual a estudiantes; prácticas clientelares de directores y coordinadores; tráfico de plazas para enriquecerse indebidamente; asistencia irregular de profesores a centros educativos ubicados en zonas rurales y de frontera; destaques irregulares de profesores de zonas rurales o de frontera a zonas más cercanas; cobros indebidos a estudiantes para ser aprobados; coimas para la obtención de grados y títulos; falsificación de registros y actas de evaluación; entre otros.

**4. Gestión deficiente e insuficiente financiamiento de la educación**

El modelo de organización del actual sistema educativo es centralizado, se halla desvinculado de otros sectores públicos y propicia decisiones basadas en información parcial, imprecisa e insuficiente. La gestión del sistema educativo prioriza el cumplimiento formal de las normas, procedimientos y sistemas burocráticos de funcionamiento y descuida el logro de objetivos de calidad, equidad y eficiencia educativa. Es poco abierto a la rendición de cuentas y permite la propagación de prácticas de corrupción.

Las instituciones de educación tienen en los hechos mínima capacidad de decisión sobre aspectos clave de la gestión. Es una deficiencia por partida doble: por un lado, mientras que la ley favorece a la autonomía de las instituciones educativas, las principales decisiones educativas que afectan la gestión – tales como la selección de docentes, el calendario escolar, la selección de textos, el mobiliario y el uso de recursos – continúan concentradas fuera de ellas y centralizadas. Por otro lado, muchas de las facultades que se otorga a las instituciones educativas, como la diversificación a través del tercio curricular, no han sido asumidas por éstas, en parte por una percepción poco clara del margen de libertad con que se cuenta, en parte porque no se sabe cómo hacer uso efectivo de el.[[38]](#footnote-38)

La ausencia de una orientación estratégica coherente y adecuada a la compleja realidad de su ámbito, confina al sector educación a una perspectiva de corto plazo y lo deja en manos de un liderazgo débil o inexistente en la construcción e implementación de políticas y con una subordinación del logro de resultados de eficiencia y eficacia al cumplimiento administrativo de metas de ejecución. En consecuencia la gestión queda a merced de los cambios políticos con un alto nivel de inestabilidad. Son frecuentes las «reorganizaciones» que, en lugar de instalar un modelo de gestión, yuxtaponen en una misma región estructuras nuevas sobre las anteriores, como fue el caso de USE y ADE.[[39]](#footnote-39)

El otro elemento central vinculado con la gestión del sector y su incapacidad de brindar servicios adecuados, es el limitado presupuesto asignado a la educación. Los montos destinados a inversión son insignificantes, a tal grado que ni siquiera son suficientes para el mantenimiento y reparación de la infraestructura educativa. Se estima que el déficit de inversión mínimo para el año 2005 es de 380 millones de soles.[[40]](#footnote-40) Parte de la situación es que el 23% de las instituciones educativas no tienen agua saludable, alrededor del 35,5% del total de escuelas se encuentran en regular estado y 13,3% del total están en mal estado, lo que implica que 650 mil niños se encuentran en riesgo por esta situación. El incumplimiento de la Décimo Segunda Política del Acuerdo Nacional[[41]](#footnote-41) y la ausencia de mecanismos innovadores para incrementar los recursos financieros, con el logro de resultados en la mejora de calidad del gasto a la educación a nivel nacional y a nivel regional y local[[42]](#footnote-42) dan muestra de que aún la educación no es una prioridad; así también, en las regiones, pese a existir un destino creciente de recursos a las regiones por medio de impuestos, contribuciones y tasas de manera no sistemática y resultado de negociaciones políticas, como cánones y regalías, entre otras. Los recursos destinados a la educación son muy reducidos y están mal gestionados.[[43]](#footnote-43)

Otro elemento a considerar son los criterios de distribución de recursos, esencialmente ineficientes e ineficaces. Las necesidades críticas de educación no son contempladas como prioridades de financiamiento y de asignación de recursos. La irracionalidad de la gestión de los recursos se expresa en la distribución inequitativa de la inversión por alumno entre las regiones y niveles de pobreza,[[44]](#footnote-44) el sistema de remuneraciones de docentes desvinculado de criterios de desempeño, estructuras salariales homogéneas entre los docentes que no establecen diferencias por condición y/o desempeño,[[45]](#footnote-45) el crecimiento de las plazas docentes no responden a las necesidades de las escuelas,[[46]](#footnote-46) así como la duplicación de los sistemas de programación y asignación nacional entre el MED y el MEF[[47]](#footnote-47).

**5. Inadecuación de la educación superior**

Uno de los elementos claves para explicar la crisis de la educación superior es la débil vinculación de sus instituciones con el tejido social y económico a nivel nacional, regional y local. Se evidencia aquí la dificultad de acompañar la dinámica del desarrollo social y económico. El divorcio de la educación con las empresas es particularmente dramático y pernicioso; se pueden rastrear sus orígenes a la reforma universitaria, que buscaba la “autonomía” de la universidad de toda influencia, incluyendo a las empresas; y también a las ideas de izquierda que proliferaron en los 70s y 80s, que veían a la empresa privada como un enemigo de la educación y el pueblo.

A nivel regional tenemos que por lo general dichas instituciones se encuentran atomizadas, al margen de espacios de participación y diálogo, y ejercen un papel concentrado en lo académico, con un bajo nivel de contribución instrumental, conceptual y de propuestas. Por ejemplo, su participación en instancias de participación regional para la formulación de políticas de desarrollo educativo se da a un plano simplemente nominal; por lo general son otras las organizaciones que asumen un papel protagónico en el trabajo técnico.

Otra de las expresiones de debilidad de las instituciones de educación superior es la falta de investigaciones sistemáticas y su consecuente publicación, aportando al conocimiento o la solución de problemas teóricos y de la realidad económica y social. Esto puede observarse en las competencias, la motivación y la valoración de los profesores de educación superior respecto de la investigación en su propio campo disciplinario. Es frecuente que la experiencia de investigación en pregrado sea desalentadora para los futuros profesionales. Ya en el Diagnóstico de la Universidad Peruana realizado por la Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria (octubre 2002), se señala que el Perú cuenta con 173 publicaciones registradas en 1997, en tanto que Colombia registra 545, Chile aparece con 1,770 y España con 22.077.

La publicación especializada «The Higher-Education Chronicle» del diario de *The Times* difundió en Londres, en el año 2003, un ranking mundial que colocaba entre las 200 mejores universidades del mundo sólo a una de esta región, la Universidad Autónoma de México, y a 14 universidades latinoamericanas entre las 500 mejores. La única institución peruana en esta segunda lista fue la Pontificia Universidad Católica del Perú. Según reporta INIDEN, el ranking publicado en el 2003 por la Shangai Jiao Tong University sobre las 500 mejores universidades de Estados Unidos y América Latina mostró apenas a seis universidades latinoamericanas, tres de Brasil, una de México, una de Argentina y otra de Chile. El riesgo de planes de formación desactualizados y de carecer de sistemas de acreditación de nivel internacional, es continuar produciendo profesionales incapacitados para competir con egresados de otras instituciones acreditadas, justamente en circunstancias donde la movilidad de los profesionales y la competencia por empleos es cada vez mayor. Un país con instituciones de educación superior cuyos productos no tienen mayor valoración en el mercado internacional, se condena a la intrascendencia y desperdicia oportunidades para alcanzar el desarrollo.[[48]](#footnote-48)

Un factor explicativo para esta situación es el referido a la inversión por estudiante universitario, que resulta ser muy baja entre las universidades estatales, y entre muchas de las privadas, lo que da como resultado un sector de educación superior poco competitivo frente al de otros países. Por ejemplo, en Costa Rica se invierte cuatro veces más por alumno de educación superior; mientras que en México 7 veces más, y en Brasil 16,7 veces.

Al interior de este campo, resulta importante dar cuenta de la inversión en investigación y desarrollo. Durante la década de 1990, mientras Corea del Sur, de acuerdo a su PBI/cap promedio invirtió US $ 287 por habitante; el Perú invirtió en el mismo período la cantidad de US$ 1.8; cuando debió y pudo haber invertido US $ 8.7[[49]](#footnote-49). En el gobierno de Alberto Fujimori se suprimió el Fondo Especial de Desarrollo Universitario (FEDU), constituido a partir del 2% del impuesto general a las ventas (IGV), destinado a financiar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica (44%), infraestructura (12%) y mejoramiento de las remuneraciones (44%).

Sabemos que el sistema universitario sufre de graves problemas de financiamiento. Por un lado, el presupuesto asignado a las universidades públicas es reducido e insuficiente (las universidades privadas no reciben fondos del Estado). Las universidades públicas reciben en promedio entre US$2,500 y US$3,000 por alumno por año mientras que Chile invierte alrededor de US$9,000 e Israel US$23,000. Por otro lado, la asignación presupuestaria tiene un carácter inercial por lo que la asignación que recibe cada universidad no guarda ninguna relación con los proyectos llevados a cabo ni con sus resultados. Cabe mencionar que los recursos son asignados para los programas de pre grado y sólo las universidades que logran recaudar recursos propios pueden trabajar sus áreas de investigación y post grado[[50]](#footnote-50).

Un último elemento es la situación de los docentes. El número de docentes universitarios en el año 2002 era de 38,301, cifra que duplicaba la de veinte años atrás. Del total de docentes, el 55% labora en el sector público; y de ese porcentaje, casi un 71% estaba en el régimen de docente ordinario y el 29% restante eran docentes contratados. Si se trata de dedicación académica, el 30% de los docentes está en la condición de dedicación exclusiva, un 19% a tiempo completo y el 51% restante a tiempo parcial o como contratado; mientras que en las universidades privadas, el 74% de los docentes se desempeñaba en la modalidad de contratados. Respecto a la categoría, el 13% de los docentes tiene categoría de profesor principal, y el 21% la de profesor asociado; en tanto, el 20% de docentes de las universidades públicas es profesor principal. Pero el sueldo, cuando es a dedicación exclusiva, apenas si equivale a US$ 500 mensual (cifra que en los años sesenta era el doble).[[51]](#footnote-51)

**6. La sociedad de espaldas a la educación**

Existe una débil interacción entre los habitantes de una comunidad y una relación muy tenue con sus representantes de gobierno. Esto último se refleja en su escasa participación como ciudadanos con derechos y deberes, y a la larga dificulta la generación de un tejido social común. Las personas e instituciones que poseen ascendencia en una misma localidad suelen tener divergencias sobre la necesidad de fortalecer el espacio común o sobre la mejor manera de hacerlo. Por añadidura, las tareas de la educación suelen ocupar un lugar relegado o muy pequeño en la agenda social y política de los diferentes grupos y organizaciones.

Uno de los actores más relevantes en materia educativa son los medios de comunicación masiva. Hay que tener en cuenta que por lo general la agenda comunicativa es definida muy alejadamente del acontecer diario y de las expectativas de los usuarios. La prensa tiende a permitir que sus *fuentes* más influyentes les fijen los temas y problemas, involucrándose en la gestión de intereses particulares en detrimento de la actividad de investigación y se concentra más en los golpes de efecto informativo que en la exposición plena de la verdad sobre los asuntos que trata.[[52]](#footnote-52) Un ejemplo de esto se encuentra en la administración de los medios de comunicación, en particular de la televisión de señal abierta, comprometida con la corrupción del gobierno de Alberto Fujimori, época en la cual fue común que los canales de televisión informaran con manifiesta parcialidad sobre los juicios de sus accionistas, usando los noticieros para influir sobre los jueces, el gobierno y la opinión pública en su beneficio.[[53]](#footnote-53) Por otro lado, se debe considerar que frente al vacío dejado por las organizaciones políticas, los temas centrales de la discusión pública son los expuestos por los medios con las limitaciones y distorsiones arriba señaladas. Así, la comunicación masiva, que tiene importancia estratégica para la gobernabilidad y la democracia, puede funcionar también como una fuerza contraria de efectos impredecibles.[[54]](#footnote-54)

En esta dinámica la educación termina saliendo fuera del cuadro de intereses de los medios de comunicación, y sus contenidos no tienen en cuenta los efectos informativos y formativos en la población. El Estado ha sido hasta el momento incapaz de regular y orientar a los medios de comunicación para que puedan cumplir un rol positivo hacia la educación, por lo que probablemente este diálogo deba ser promovido por la sociedad civil.

### II. Experiencias exitosas en educación

Si bien el panorama de la educación en el Perú, como hemos visto, es poco alentador, hay que reconocer que existen experiencias muy positivas y exitosas que han logrado superar las dificultades señaladas y que se levantan con sus propios pies como ejemplos a seguir. La lista es necesariamente limitada.

1. Fe y Alegría: es una red de colegios promovidos por la Compañía de Jesús asentados en casi todo el país, los que brindan una educación de calidad a los sectores más pobres en cada una de esas localidades y regiones. Los maestros son puestos y pagados por el Estado, y la infraestructura y la administración es asumida por Fe y Alegría. Los directores de las escuelas de la red cuentan con autonomía en las decisiones, sobre todo la de contratar y retener a los mejores profesores y profesoras.

2. TECSUP: es un instituto tecnológico Superior de carácter privado que ha logrado una magnífica relación entre las empresas privadas de los sectores a los que atiende, como es el caso de la minería y la industria metal mecánica, a partir de la cual puede diseñar los cursos y los contenidos más pertinentes para sus alumnos. El resultado es que un alto porcentaje de egresados se puede integrar rápida y fácilmente en el mercado laboral. Por su parte las empresas se benefician con técnicos de muy alto nivel adecuados a sus exigencias y necesidades.

3. La Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP: es la única Universidad Peruana que aparece en la relación de las mejores universidades del mundo elaborada por The Times de Londres. A diferencia de otras universidades peruanas de muy alto nivel también pero que son relativamente pequeñas, ella es una de las instituciones de educación superior con mayor número de alumnos. Combina la excelencia académica con la apertura a sectores sociales de menores ingresos a través de un sistema de pensiones escalonadas y becas de estudios. Logra pues tanto la calidad como la equidad en la educación, objetivos que como hemos visto no es fácil juntar.

### III. Los Retos principales en la educación peruana

A continuación presentamos los seis retos más importantes para la educación, siguiendo la propuesta de 6 objetivos estratégicos, así como sus principales políticas y actividades, elaborados por el Consejo Nacional de Educación en el Proyecto Educativo Nacional – PEN.

1. Lograr la equidad en la educación, brindando oportunidades y resultados educativos de igual calidad para todos

* Universalización de la educación inicial de niños de 4 y 5 años de edad.
* Acceso universal a la educación básica (primaria y secundaria).
* Satisfacción plena de las necesidades de supervivencia de niños de 0 a 3 años, a través de la acción intersectorial.
* Buena infraestructura, paquete universal de insumos y servicios básicos para todos los centros educativos públicos, principalmente en las zonas de mayor pobreza.
* Retención de alumnos y prevención de la repetición en la educación primaria y secundaria.

1. Mejorar la calidad de la educación, garantizando aprendizajes pertinentes y de calidad en las instituciones educativas

* Articulación de la educación básica con la realidad y demandas del desarrollo, en particular con las empresas privadas locales y regionales. Desarrollar currículos regionales pertinentes, interculturales, basados en lineamientos nacionales comunes.
* Priorizar la enseñanza de Lenguaje escrito y hablado (comunicación), matemática y valores (ciudadanía).
* Fomentar la constitución de redes Escolares Territoriales, convirtiéndose en polos de desarrollo educativo.

1. Maestros bien preparados y eficaces

* Implantar una carrera pública que implique la evaluación y certificación periódica del desempeño docente: premio y ascensos a los mejores, reeducación y eventual separación de los incompetentes.
* Proceso de selección para el ingreso de los profesores más competentes.
* Asignación de los maestros más competentes a zonas de menor desarrollo relativo.

1. Gestión y financiamiento adecuado para la educación

* Incremento sostenido del presupuesto público que asegure los objetivos planteados.
* Consolidar la descentralización de la educación, acelerando y mejorando las capacidades regionales y locales.
* Fortalecimiento de las instituciones educativas en un nuevo marco de gestión local y regional.

1. Educación superior aportando al desarrollo y la competitividad

* Sistema nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad de la educación superior (que incluye a los Centros de Formación Docente)
* Vinculación de la educación superior con las empresas regionales y locales, la realidad y potencialidad productiva, y las cadenas productivas competitivas.
* Fomento de la investigación, innovación y desarrollo tecnológico en las áreas prioritarias para la región.
* Formación continua de calidad para los docentes de la educación superior.

1. Un sociedad que educa a sus ciudadanos

* Gobiernos regionales y locales que forman ciudadanía.
* Promoción de la función educativa, informativa y cultural en los medios de comunicación, a través del diálogo con ellos, el gobierno y la sociedad civil.
* Promoción de la responsabilidad social de las empresas (RSE).
* Promoción del compromiso con la educación de personas con liderazgo.

# 8. SALUD

### I. Principales problemas de la Salud[[55]](#footnote-55)

Tomando como base estudios realizados al final de la década de los 90, en el año 2001 el Ministerio de Salud priorizó 10 problemas de salud. De ellos, los 5 más importantes son:

1. Elevada desnutrición infantil y materna: según la Encuesta Nacional de Salud ENDES 2000 el 25% de los niños menores de 5 años padecen de desnutrición crónica en el Perú, y esa realidad no mejoró durante toda la década pasada. Estudios complementarios informan que en zonas rurales el promedio de desnutrición crónica llega al 70% de los niños menores de 5 años.
2. Elevada mortalidad infantil y materna: la mortalidad infantil disminuyó en promedio de 43 niños por mil nacidos vivos en 1996 a 33 niños por mil nacidos vivos en el año 2000; sin embargo, en los quintiles 1 y 2, o sea los estratos más pobres, la mortalidad infantil se incrementó. Eso quiere decir que la reducción del promedio nacional se debe principalmente a que los estratos más ricos redujeron drásticamente su mortalidad infantil, haciendo que el promedio nacional mejore, pero que la brecha entre pobres y ricos aumentó.
3. Reducida cobertura y aumento de la exclusión: a principios de los 2000 la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) seguía demostrando que aproximadamente el 25% de la población del país no tenía acceso a servicios de salud, ya sea por razones económicas, geográficas o culturales, convirtiéndose en uno de los problemas más demostrativos de la inequidad en salud en el Perú.
4. Limitado acceso a los medicamentos: debido principalmente a la limitada cobertura de los programas públicos y del seguro social, así como por el alto costo de los medicamentos para la población que tiene que financiar de su bolsillo la compra de los mismos.
5. Segmentación e irracionalidad en el sector salud: la fragmentación del sector en infinidad de prestadores de servicios públicos y privados sin coordinación entre sí, conduce a una gran irracionalidad en el uso de los recursos para inversión y funcionamiento del sistema.

### II. Políticas prioritarias

Para encarar los principales problemas de salud se requiere priorizar las siguientes políticas:

**1. Garantizar impacto nutricional y productivo de los programas de complemen-tación alimentaria**

Se requiere promover una adecuada nutrición de los peruanos para reducir drásticamente la desnutrición crónica infantil y la desnutrición materna, que condicionan elevadas tasas de morbilidad y mortalidad. Las políticas generales del país deben orientarse a resolver la falta de empleo y mejorar los ingresos, pero corresponde al sector salud vigilar y controlar el estado nutricional principalmente de las poblaciones más vulnerables. Esto exige definir los protocolos de atención nutricional a nivel familiar y comunitario, así como contribuir a la identificación de los grupos prioritarios para la aplicación de los programas de complementación alimentaria que impulsa el Estado y mostrar las evidencias de su impacto nutricional.

Además, debe garantizarse que los aproximadamente 700 millones de soles que el Estado invierte en programas alimentarios se orienten a la adquisición de productos agropecuarios nacionales, lo cual permitirá beneficiar la producción nacional aparte de los niños beneficiarios directos.

**2. Prevención y control de las más importantes enfermedades transmisibles**

En el campo de la prevención, las principales responsabilidades sanitarias en el país deben orientarse a controlar las enfermedades transmisibles, en particular la TBC, la malaria, el dengue, la fiebre amarilla, el VIH/SIDA, la bartonelosis y la fiebre amarilla.

En el caso de la TBC debe garantizarse la prevención y el diagnóstico oportuno con el fin de reducir la resistencia al tratamiento de primera línea, a la vez que se provee de los medicamentos necesarios para los re-tratamientos cuando falla la terapia de primera línea.. Tanto en este caso, como en el caso del VIH/SIDA, una buena oportunidad para el país es la aprobación por el Fondo Global del financiamiento del proyecto “Fortalecimiento de la prevención y el control del VIH/SIDA y la TBC en el Perú”, que deberá ser continuado con financiamiento del Tesoro Público en los próximos años.

**3. Extensión del aseguramiento público en salud: Seguro Integral de Salud (SIS)**

En el Perú, donde la seguridad social en salud sólo cubre al 25% de la población y el aseguramiento privado a sólo menos del 3%, una de las políticas más importantes para garantizar equidad en el acceso a los servicios de salud es el aseguramiento público. Esto quiere decir que el Estado, en representación de la sociedad, asume el aseguramiento de la población pobre que no tiene acceso a servicios de salud por no tener trabajo estable ni recursos económicos suficientes. Esta es la función que viene desempeñando el Seguro Integral de Salud (SIS), pero que requiere ser dotado de recursos suficientes para que pueda cumplir con su objetivo.

El reto es que toda la población peruana pueda acceder al aseguramiento en salud sea porque dispone crecientemente de seguro social, o porque dispone de recursos propios y puede contratar un seguro privado de salud, o porque es cubierto por el aseguramiento público en salud. Esta estrategia de aseguramiento universal es de largo plazo, por lo tanto el aseguramiento público deberá mantenerse mientras la seguridad social no cubra a toda la población o mientras persistan sectores que no pueden cubrir un seguro privado.

**4. Provisión y suministro de medicamentos en razón de las necesidades de la población**

La provisión y suministro de medicamentos a toda la población depende en gran medida del aseguramiento universal, bajo las diversas modalidades ya señaladas anteriormente. Si se logra que la seguridad social y el aseguramiento público cubran eficientemente a la mayoría de la población, se estaría garantizando también el suministro adecuado de medicamentos.

Debe ser parte de una política de medicamentos, el uso racional de los mismos, lo que implica un largo proceso de cambio a nivel de los médicos y otros profesionales que prescriben medicamentos, con el fin de garantizar que tal prescripción sea sólo de medicamentos indispensables; a la vez que se educa a la población para evitar la automedicación y sus efectos dañinos para la salud y para la economía de los hogares.

**5. La descentralización y la integración del sector salud**

Como ya ha sido señalado, uno de los principales problemas en el sector salud es el acentuado centralismo en el sector público fortalecido durante la década de los 90, a la vez que la persistencia de una gran fragmentación y descoordinación entre todas las instituciones que trabajan en salud. Por ello, una política fundamental es impulsar el proceso de descentralización y transferir competencias y funciones en salud a los gobiernos regionales y locales, con el objetivo de ampliar la cobertura de los servicios de salud, hacerlos más eficientes y mejorar la calidad de la atención.

La descentralización en salud es parte del proceso de democratización del Estado y por lo tanto replantea las relaciones entre el Estado y la sociedad. Un aspecto importante de ese proceso es la transferencia de atribuciones de gobierno del Ministerio de Salud a las Direcciones Regionales de Salud, para liderar los procesos sanitarios de cada región en tanto autoridades regionales de salud. Pero de otro lado, el proceso de descentralización es un mejor escenario para la participación de los diferentes actores públicos y privados en salud, a través de los Consejos Regionales de Salud, en la definición de las políticas y prioridades específicas de cada región. Este es el mecanismo a través del cual ahora los representantes de la Dirección Regional de Salud, EsSalud, Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales, Universidades, Colegios Profesionales, Sindicatos de trabajadores de salud, organizaciones de base, ONGs, etc., participan conjuntamente en las definiciones de políticas regionales de salud.

Paralelamente a la definición y ejecución de políticas prioritarias en salud, debemos asumir el reto de dotar de recursos suficientes tanto al Ministerio de Salud como a los Gobiernos Regionales, para realizar las transformaciones propuestas.

# 9. NUTRICIÓN

#### I. Principales Problemas[[56]](#footnote-56)

**1. Superposición de los Programas De Alimentación Y Nutrición.**

La intervención estatal en el campo de la alimentación y la nutrición tiene como una de sus características la superposición de programas. En la siguiente tabla se muestra esta situación de acuerdo a los grupos etarios, así como a las redes estatales.

Esta superposición tiene varias connotaciones que es necesario resaltar:

1. No hay una especialización en la intervención estatal; lo cual significa que las instituciones estatales pueden diseñar e implementar un programa alimentario para un determinado grupo etario, sin encontrar instancia alguna que los limite o regule. Independientemente de que existan programas similares.
2. Hay un evidente desperdicio de recursos así como la coordinación y complementación entre las mismas instituciones del estado.
3. Tal vez la característica más importante a largo plazo es que no se construye institucionalidad y no se aprovechan las “lecciones aprendidas”.
4. El caso más saltante es la superposición de 7 programas dirigidos a los niños menores de 5 años y la existencia de dos programas de alimentación escolar.
5. La superposición de la intervención estatal no se da entre sectores, sino en el mismo sector. Como es el caso del Ministerio de Salud.
6. Finalmente cabe decir que la superposición de programas de apoyo alimentario es el reflejo de la inexistencia de una plan estratégico integral de la intervención estatal y fruto de la inexistencia de una instancia central que regule oriente y apoye a las diferentes instituciones del Estado.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **POBLACIÓN OBJETIVO** | **Nombre del programa** | **N° de programas** |
| Embarazadas y en Lactación | Vaso de Leche | 2 |
|  | PANFAR |  |
| 0 a 5 Años | Vaso de Leche | 7 |
|  | Wawa Wasi |  |
|  | Alimentación Infantil |  |
|  | Alimentación Escolar |  |
|  | Desayunos Escolares |  |
|  | PANFAR |  |
|  | PACFO |  |
| 6 a 14 Años | Vaso De Leche | 5 |
|  | Comedores |  |
|  | Alimentación Escolar |  |
|  | Desayunos Escolares |  |
|  | PROMARN |  |
| 15 a 18 Años | Comedores | 1 |
| Más de 18 menor de 60 | Comedores | 1 |
| Más de 60 | Vaso de Leche | 2 |
|  | Comedores |  |
| Grupos de Riesgo a TBC | Vaso de Leche | 2 |
|  | Apoyo Alimentario al Paciente con TBC |  |

Fuente: Comisión Multisectorial de alimentación y nutrición – Propuesta Lineamientos de Política y Estrategia Nacional de Alimentación y Nutrición. Julio 2001

**2. Enfoque sectorializado y desarticulado**

Los programas de alimentación y nutrición son ejecutados por dos sectores y 1813 municipios distritales, a través de tres canales, la red comunitaria como es el caso del Vaso de Leche y comedores; los centros educativos en el caso de los desayunos escolares; y los establecimientos de salud como en el caso del PACFO y eI PANFAR. Sin embargo los ejecutores no tienen un trabajo en áreas comunes, como es el caso más saltante con el sector educación, que solo es un vehículo para repartir las raciones alimenticias, pero no se ha logrado establecer contenidos de alimentación y nutrición en la curricula de los diferentes niveles educativos ni tampoco se ha realizado suficientes capacitaciones a los docentes sobre algunos aspectos claves sobre esta materia. Estos enfoques sectorializado y desarticulados no permiten la una intervención integral.

**3. Filtraciones significativas hacia grupos no objetivo**

Múltiples estudios demuestran que los programas de alimentación y nutrición no llegan a la población más pobre porque se desvían hacia otros sectores. Es decir, un número muy importante de los beneficiarios de los programas de alimentación y nutrición NO SON POBRES, pues tienen ingresos mayores a los del nivel de pobreza por lo que nos les correspondería el beneficio y sin embargo lo reciben. También se ha dado el caso de programas orientados hacia la extrema pobreza, que le llegan a personas en situación de pobreza; si bien esto no es tan grave, revela la desviación de los objetivos de los programas.

Un de las investigaciones más recientes sobre las filtraciones, realizada por el prof. Enrique Vásquez de la U. del Pacífico encuentra una situación complicada en los principales programas alimentarios: vaso de leche, desayunos escolares, comedores populares, almuerzos escolares y comedores infantiles.

Filtraciones y Cobertura en los Programas Alimentarios – 2003



Fuente: Vásquez, Enrique (2005)

Como se puede observar, todos los programas alimentarios tienen filtraciones significativas, que van desde el 26% para el vaso de leche hasta el 47% para los almuerzos escolares; situación que ciertamente debe corregirse.

Esta información puede servir de base para estimar qué parte del gasto del Estado en alimentación y nutrición que no llega a los pobres extremos. En general, se estima que más de un tercio de los beneficios de los programas de alimentación y nutrición no llegan a los pobres extremos. Uno de los estudios llegó a estimar que el nivel de filtración equivale a 85.2 Millones de dólares anuales.

**Propuesta de Reestructuración de los Programas de Nutrición:**

Con la finalidad de tener una visión global de la magnitud de las tareas a emprender presentamos a continuación un mapa de las tareas a enfrentar en el proceso de reestructuración. En base a dicho mapa las autoridades políticas deberán fijar la ruta específicas a seguir.

El proceso se inicia con la realización del diagnóstico del subsector que ya está disponible sobre la base de los estudios realizados a profundidad.[[57]](#footnote-57) A partir de ello seleccionar el camino a seguir.

Teóricamente un proceso de reestructuración integral supone enfrentar un conjunto de tareas. A continuación presentamos las tareas a realizar:

1. Creación de una Unidad Central: que realice las labores de secretaría técnica. Dicha unidad comandaría el proceso de reestructuración y establecerá las pautas de su operacionalización. A esta unidad central deberán acceder, mediante mecanismos precisos los sectores involucrados.[[58]](#footnote-58) Esta instancia deberá contar con un organismo con la representación de los sectores involucrados (MEF, MIMDES, MINSA, MED y PCM) y la sociedad civil (Mesa de Concertación, organizaciones sociales de base). Contará con el apoyo de un equipo técnico pequeño, pero especializado.

2. Formulación del Plan estratégico de la reestructuración. Incluyendo los objetivos estratégicos, las líneas de intervención, la división de funciones entre las instituciones participantes, las acciones y los requerimientos presupuestarios así como los criterios básicos para la asignación de los recursos del tesoro público. Igualmente aprobar los perfiles de los proyectos a ser presentados a la cooperación internacional.

3. El diseño y la puesta en marcha de una Campaña Nacional en los medios de comunicación de cambios de comportamientos y sensibilización de la opinión pública sobre la necesidad de iniciar el proceso de reestructuración integral o parcial o por programas. En una segunda fase incluirá los aspectos vinculados a los cambios de comportamientos relativos a la alimentación, nutrición, salud, educación, saneamiento y residuos sólidos.

4. Asignación de recursos presupuestarios de acuerdo a los criterios de priorización y los acuerdos de desempeño. Se incluirán los estándares de desempeño mínimos para los operadores. Para ello deberán definirse nuevos mecanismos de asignación de recursos entre el MEF y la Unidad central, de tal manera que la nueva unidad central sea quien realmente asigne las prioridades de acuerdo al plan estratégico.

5. Propuestas de cambios en la normatividad legal. En especial lo referente a la diferenciación de las funciones, los mecanismos de coordinación entre las instituciones y los sistemas de abastecimiento de alimentos. (Ver en anexos de dispositivos legales propuestos).

6. El Registro Nacional de los Beneficiarios: que será la base para el sistema de seguimiento y monitoreo y evitar la superposición y duplicidad de los programas con los mismos grupos metas y dar curso a la graduación[[59]](#footnote-59).

7. Sistema de seguimiento y monitoreo: que será la base para asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la intervención del estado. Complementariamente se diseñará el plan de evaluaciones externas. El sistema incluye un sistema de información central de los aspectos financieros y no financieros, así como los flujos de información y la determinación de los indicadores de proceso e impacto.

8. Sistema de vigilancia y participación social: que determine los mecanismos y los procedimientos que aseguren la participación de la población y sus organizaciones. El sistema debe permitir la total transparencia y no utilización política de los programa de alimentación y nutrición.

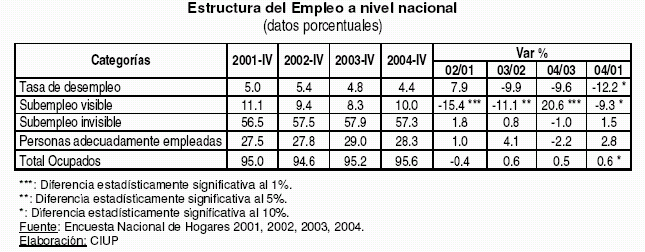
9. Plan de cooperación internacional: en base a las proyecciones, necesidades y disponibilidades de recursos deberá elaborarse un plan de demandas y requerimientos de recursos de la cooperación internacional que permita un trato centralizado y responsable con las fuentes. Debe incluir el apoyo alimentario, la asistencia técnica y financiera. Igualmente el sistema de monitoreo y supervisión de dichos programas.

# 10. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO

El empleo ha sido siempre la variable “puente” entre el mundo económico y el social. Es económico en tanto recurso básico para producir bienes y servicios, y es social en tanto fuente de ingresos, de satisfacciones, identidad y socialización. Pero además, desde hace muchos años se ha convertido en la principal aspiración de la población peruana, y su falta es considerada en todas las encuestas como el principal problema del país, solo superado algunas veces y por poco tiempo por el terrorismo o la inseguridad ciudadana.

En la década del 70 se tuvieron los mayores niveles de **Empleo Adecuado** (con salarios mayores al mínimo y con todos los beneficios sociales y derechos laborales reconocidos por las leyes vigentes en el momento), fluctuando entre 45 y 55% del total de la **Población Económicamente Activa (PEA)**. **El subempleo** (tanto por horas como por ingresos) era la segunda categoría en importancia, con variaciones del 35 a 45%, y la tercera categoría era el **Desempleo Abierto**, que se ubicaba entre el 5 y 10%. En la siguiente década, la del 80, sobre todo en la segunda mitad, a partir del proceso hiperinflacionario, y la sucesiva crisis económica, el empleo adecuado se derrumbó a niveles del 20 al 25% (en Lima Metropolitana llegó a ser 15.6%[[60]](#footnote-60)), y el Subempleo pasó a ser la categoría principal de la situación laboral en el Perú, llegando a niveles del 60 y 70%. El desempleo abierto se mantuvo entre 5 y 10% a nivel nacional, aunque en Lima y en algunas ciudades superó en algunos momentos esa cifra. Esta situación no pudo ser modificada en la década de los 90 a pesar de todas las reformas introducidas en el mercado laboral y de la reactivación de la economía entre el 92 y 97.

Llegamos al presente siglo con una situación laboral caracterizada por altos niveles de subempleo (vinculados también al aumento de la informalidad), bajos niveles de empleo adecuado y relativamente bajos niveles de desempleo abierto. Esta es nuestra matriz de base y, como lo demuestra el estudio de la Universidad del Pacífico[[61]](#footnote-61), está siendo muy difícil modificarla. A pesar del crecimiento sostenido de la economía en los últimos cuatro años los niveles de desempleo y subempleo casi no se han modificado, como nos lo muestra el siguiente cuadro.



Los bajos niveles de desempleo (entre 4.4 y 5%) se explican justamente por la pobreza. En el área rural, y en las zonas urbanas pobres, las personas no pueden darse el lujo de “buscar activamente trabajo” pues sus familias no los pueden sostener y deben encontrar alguna actividad (principalmente el autoempleo o la microempresa informal) para obtener un ingreso que les permita sobrevivir.

El análisis de los números es particularmente revelador: el Desempleo Abierto se ha mantenido casi exactamente en 619,000 personas entre el 2001 y el 2004. El Empleo Adecuado se ha incrementado de 3.43 millones a 4.02 millones, esto es, en 571,000 personas, lo cual ciertamente no es nada despreciable. Sin embargo lo que más se ha incrementado es justamente el subempleo, que ha pasado de 8.42 millones a 9.57 millones, con un crecimiento de 1.15 millones. Es decir, mientras que el empleo adecuado crece en 0.57 millones el subempleo lo hace en 1.15, más del doble. Esto significa que por cada empleo adecuado que la economía peruana crea también se crean dos empleos inadecuados, con bajos niveles de ingreso, alimentando la informalidad y la pobreza.

Este es el drama del empleo en el Perú: la economía está creando empleo, pero lo hace a un ritmo mucho menor que la oferta laboral, y por lo tanto la situación no mejora, al contrario: empeora. Por eso es una falacia afirmar, como lo hace en sus conclusiones el informe de la UP: “El incremento estimado de empleos en la economía peruana en los últimos tres años es de un millón setecientos mil. Más aún, el número de personas adecuadamente empleadas ha aumentado en quinientos ochenta mil en el mismo lapso de tiempo.” Lo que se puede presentar como logro es la cifra del empleo adecuado, el resto es oferta laboral que crece espontáneamente y que justamente alimenta nuestros problemas.

Estas mismas cifras[[62]](#footnote-62) demuestran la dimensión del problema: cada año se han creado en promedio 190,000 nuevos empleos adecuados, creciendo a un ritmo anual de 5.3%, que es mayor al crecimiento del PBI; pero en esos mismos años la PEA se ha incrementado en 573,000 personas al año (con un crecimiento anual del 4.8%, mayor al promedio de los últimos años, el que se ha ubicado en 3%). Este aumento de la PEA puede tener su origen en muchas causas, aunque probablemente una relevante haya sido que el propio crecimiento de la economía incentiva el ingreso de mujeres, jóvenes y adultos, que dejan su condición de pasivos y empiezan a buscar trabajo. Pero lo que nos interesa resaltar aquí es que si bien se han creado 190,000 empleos adecuados, hay otras 383,000 personas que se quedaron afuera, que no han conseguido chamba y que se han visto obligadas (la mayoría de la ellas, si nos atenemos a las investigaciones de las OIT) a inventar su propio puesto de trabajo en el autoempleo, la microempresa, y en general en la informalidad. Estas personas son más del doble que las que consiguieron trabajo, y por lo tanto el efecto social de la frustración y el desencanto es mucho mayor que la satisfacción que obtuvieron los primeros, y ya sabemos que cuando una persona no tiene trabajo durante varios años, se desespera y a la larga sale a protestar a la calle.

No nos engañemos, en materia de empleo no se puede ser “un poco bueno”; aquí se puede aplicar la metáfora del ahogado, antes nos ahogábamos a 20 metros de profundidad, ahora con el buen desempeño de la economía hemos logrado acercarnos a la superficie, hemos creado más empleos y estamos más cerca de cubrir la oferta de empleo, pero todavía no llegamos a la superficie, así que nos seguimos ahogando igual. Y ciertamente el ahogo es el social, que tiene que ver con la insostenibilidad social.

# 11. RÉGIMEN LABORAL

Actualmente existen tres regímenes laborales que podríamos calificar de más relevantes: (i) El régimen general (expresado en una frondosa legislación que se ha venido ampliando y modificando a lo largo de los años), y otros dos caracterizados por su carácter promotor: (ii) el régimen agrario y (iii) el régimen de las micro y pequeñas empresas. Es sabido que solamente el 15 al 20% de la PEA se rige por el régimen laboral general, de manera que la mayoría de los trabajadores se encuentra fuera de la protección y los derechos que teóricamente ofrece la legislación laboral. Por ello se crearon estos regímenes de especiales: el agrario y el de las MYPEs; los cuáles tienen varios puntos en común.

Veamos primero el **régimen laboral agrario,** dado por la Ley N° 27360, expedida a finales del 2000 y reglamentada dos años después, que aprueba la Normas de Promoción al Sector Agrario. Dicha norma declara de interés prioritario la inversión y desarrollo del sector agrario y establece beneficios durante los 10 años siguientes, que se dirigen a productores agropecuarios o dedicados a la actividad agroindustrial con productos nacionales, incluyendo regímenes tributario y laboral de naturaleza excepcional.

Sus características principales son las siguientes:

* Tiene carácter temporal (hasta el 31 de Diciembre del 2010) pero no es aplicable en todo el territorio nacional, pues se excluye la actividad agroindustrial en al provincia de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao.
* Establece una Remuneración Legal Integral que comprende CTS, gratificaciones y que sólo es aplicable a remuneraciones por encima de 2 UIT.
* No excluye la asignación familiar ni la póliza de seguro de vida.
* Reduce el goce vacacional a 15 día, así como la indemnización por despido arbitrario a 15 días de remuneración por cada año de servicios con el tope de 180 días de remuneración.
* En cuanto al seguro de salud y régimen provisional se establece para el primero un aporte mensual del 4% de la remuneración mensual (a diferencia de régimen común que lo fija en 9%) mientras que hace optativo el régimen de afiliación a los sistemas previsionales.

En segundo lugar tenemos al **régimen laboral de las MYPEs** establecido por la Ley de Promoción y Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPEs), la Ley 28015 promulgada en julio del 2003. Como se sabe, el capítulo laboral de dicha ley fue uno de los más debatidos y –en algunos sectores- resistidos en el proceso de aprobación de la Ley. Sin embargo, es necesario decir, como hemos visto con el caso del sector agrario, que no es el primer caso de un régimen especial en el establecimiento de normas aplicables a un sector en particular con una duración de tiempo determinada. A diferencia de la Ley Agraria, la Ley MYPES, no contempla beneficios tributarios específicos, si bien contempla un régimen laboral de excepción que corresponde únicamente a las microempresas.

Las características principales del Régimen Laboral especial que contempla la Ley MYPE son las siguientes:

* Tiene naturaleza temporal (5 años a partir de la vigencia de la norma).
* Determina un período de descanso vacacional de 15 días (igual que régimen especial agrario).
* No establece diferencias para la Remuneración Mínima Vital.
* Fija una Indemnización especial equivalente a 2 remuneraciones por cada año si el trabajador del régimen general es despedido para ser reemplazado por otro del régimen especial.
* Establece verificaciones de no menos del 20% de inspecciones anuales en las microempresas para verificar el cumplimiento del régimen especial.
* Hace no aplicable la sobretasa del 35% para el trabajo nocturno.
* Le da el tratamiento general al Seguro social de salud pero deja a voluntad del trabajador el pago correspondiente al régimen pensionario.
* No se reconoce CTS, gratificaciones, participación en las utilidades, póliza de seguros de vida, ni asignación familiar.

**Impacto de la Norma para las MYPEs**

A casi dos años de vigencia de la Ley N° 28015 y en virtud del relativamente escaso número de microempresas que se acogieron al Régimen Laboral Especial contemplado en la Ley (1,601 empresas a mediados del 2005), el Ministerio de Trabajo solicitó la evaluación del impacto[[63]](#footnote-63) de dicha norma con el fin de evaluar, entre otros puntos, los resultados obtenidos en términos de formalización por parte de las micro y pequeñas empresas desde la aprobación de la ley, así como proponer medidas alternativas para apoyar la formalización de las micro y pequeñas empresas.

Sobre el primer punto Garavito concluye en que: “el objetivo de la Ley MYPE era promover la formalización, desarrollo y competitividad de las micro y pequeñas empresas.

En el caso de las microempresas, la reducción de costos incluye el Régimen Laboral Especial, el cual permite una reducción de 30% en los costos laborales con respecto al régimen general. El reducido porcentaje de micro y pequeñas empresas que se han acogido a esta ley se debe a que los beneficios esperados de la Ley son menores a los costos que la formalidad implica”. Por otro lado, la misma consultora hace interesantes propuestas en relación a:

* Diseño de programas de capacitación adecuados a las necesidades específicas de cada tipo de empresa.
* Favorecer la penetración de nuevos mercados y la capacidad de competir de las empresas a través de la exoneración de impuestos entre las empresas que logran asociaciones horizontales.
* Ampliar la vigencia del régimen especial a 10 años, o mantener los 5 años de vigencia del Régimen Laboral Especial pero contados a partir del momento en que la microempresa se acoge a él y no desde la fecha de vigencia de la Ley (plazo que se cumpliría en Julio del 2008) .

# 12. LAS OPORTUNIDADES

La otra cara de la medalla del mercado laboral es la ubicación de las personas en la producción. ¿Dónde están trabajando todas las personas de la PEA? ¿Qué actividades realizan? El enfoque tradicional para responder a estas preguntas ha sido el de los sectores económicos, que corresponde además a la organización del Estado: agricultura, minería, pesca, industria, comercio, servicios, gobierno, etc. Pero esta presentación esconde las diferencias profundas que existen dentro de cada sector, entre la agricultura de exportación y el pequeño agricultor, el industrial moderno y el artesano, la flota de camiones y el taxista. Más relevante para expresar estas diferencias, y descubrir en ellas sus secretos y potencialidades, es realizar un enfoque por tamaños de empresa.

Distribución del Empleo y las Empresas en el Perú / según tamaño - 2002

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Categoría** | **PEA Ocupada** | **%** | **Número de Empresas** | **%** |
| Independientes (autoempleo) | 2’512,603 | **20.8** |  |  |
| Micro empresas (2 a 10 trab) | 6´352,695 | **52.6** | 2´477,284 | **97.9** |
| Pequeñas empresas (11-50) | 873,687 | **7.2** | 41,333 | **1.6** |
| Medianas empresas (51-250) | 384,127 | **3.2** | 9,056 | **0.4** |
| Grandes empresas (+ 250) | 591,302 | **4.9** | 1,843 | **0.1** |
| Sector Público | 940,261 | **7.8** |  |  |
| Empleo Doméstico | 415,397 | **3.4** |  |  |
| **Total** | **12´070,072** | **100.0** | **2’529,516** | **100.0** |

Fuente: Lévano (2005) / SUNAT (2004)

En estas cifras se han juntado a los trabajadores independientes urbanos con los rurales, y dentro de las microempresas se incluyen a las familias campesinas[[64]](#footnote-64), a los pequeños agricultores, así como a las microempresas urbanas, ubicadas fundamentalmente en las periferias de nuestras grandes y medianas ciudades; grupos todos que se caracterizan por tener bajas productividades e ingresos. En ellos se ubica el grueso de la informalidad y de la pobreza. Pero allí mismo reside también la posibilidad de salir adelante, de transformar su realidad, de superar su situación actual.

El llamado sector moderno, donde se ubica el empleo adecuado, está conformado de manera inequívoca por las grandes y medianas empresas, así como por el sector público; todos ellos apenas incluyen al 15.9% de la PEA; si a este grupo sumamos a las pequeñas empresas formales (70% del empleo total), a las microempresas formales (10% del total) y a los independientes con alta productividad (el 2 % de la PEA, compuesto por abogados, arquitectos o programadores) llegamos al 28% de la PEA. El 72% de la PEA restante, y el 90% de las empresas, es donde podemos avanzar significativamente en mejorar la situación de informalidad y de pobreza.

Una de las pruebas más claras del gran potencial de las micro y pequeñas empresas (así como de muchos independientes y autoempleados) es el espectacular crecimiento de las microfinanzas en el Perú. Un sector que se creó a principios de la década de los 80, con la primera Caja Municipal (la de Piura) y la primera ONG crediticia (Acción Comunitaria), hoy representa a 222 instituciones. Está compuesto por: (i) 14 Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, (ii) 12 Cajas Rurales, (iii) 14 EDPYMEs (Entidades de Promoción de las PYMEs), (iv) 2 Bancos Comerciales (El Trabajo y MIBANCO), 10 ONGs no reguladas y 160 cooperativas de ahorro y crédito[[65]](#footnote-65). Entre todas estas instituciones tienen una cartera activa de 1,813 millones de dólares (a mayo de 2005), y atienden a más de un millón de clientes (lo que significa el 40% de las MYPEs existentes). Lo más impresionante de estas instituciones es que han crecido (sus carteras de crédito) a ritmos muy altos: 29% en el 2002, 28% en el 2003 y 34% en el 2004. La rentabilidad sobre el capital de las Cajas Municipales alcanza el 26%, y para todo el sistema llegan a 20%; cifras mucho mayores que cualquier otro sector o actividad económica.

Otra expresión de dinamismo del sector MYPE es Gamarra, conglomerado de empresas industriales, comerciales y de servicios dedicados a la confección de prendas de vestir, la absoluta mayoría de ellas micro y pequeñas empresas. Mientras que en Argentina y Chile, la apertura de la economía a principios de los 90 acabó con sus respectivas industrias de confecciones, en el Perú los empresarios y empresarias de Gamarra (junto con las más grandes de la SNI, ADEX y COMEX) pudieron resistir a pie firme la competencia de los productos chinos, coreanos, malasios y vietnamitas. Gamarra es un complejo empresarial que agrupa a unas 10,000 empresas que dan empleo aproximadamente a 60,000 personas, producen un total estimado de 800 millones de dólares al año. Las inversiones en activos fijos (principalmente galerías y locales comerciales e industriales en las 25 manzanas que abarca) han crecido a un ritmo de 17% anual, *performance* que supera claramente a otros sectores y empresas formales.

Un tercer ejemplo de potencialidad de las MYPEs son las cabinas públicas de internet. Han proliferado a lo largo y ancho del territorio nacional, haciendo que en el Perú cientos de miles de personas tengan acceso a la información mundial. A pesar de que en el Perú existen menos computadoras por habitante estamos entre los primeros en América Latina en acceso a internet. Estas cabinas, conducidas por un empresario o empresaria, con 10 a 30 computadoras y algunos pocos ayudantes y técnicos en informática, no son sino las microempresas del siglo XXI.

Un campo muy promisorio para las MYPEs son las exportaciones, que como sabemos han crecido de manera espectacular en los últimos cuatro años. La información disponible nos muestra que hay un número creciente de pequeñas y micro empresas que están incursionando en esta actividad que significa exigencias muy significativas en materia de calidad, productividad y cumplimiento. Las actividades que están liderando las exportaciones no tradicionales, como es el caso la agricultura, la agroindustria, los textiles, y turismo, son intensivas en micro y pequeñas empresas de manera que ellas pueden aprovechar la dinámica de los últimos años. Y el otro elemento que hay que destacar en este fenómeno es el de la descentralización, pues una de las principales características de la reciente ola de exportaciones es que ellas vienen principalmente de las regiones del interior. Lo cual significa que ambos objetivos se juntan: por un lado el apoyo a las MYPEs y la descentralización.

En el gráfico que sigue vemos que el empleo ha mejorado sustancialmente en las ciudades capitales de las regiones (departamentos) que encabezan las exportaciones, como es el caso de Ica, Trujillo, Piura, Huancayo, Cajamarca, Arequipa, Chiclayo, Tarapoto, Iquitos y la propia Lima. Como vemos, son ciudades del sur y del norte del país, de la costa y de la sierra, hasta de la selva; es decir, están repartidas en todo el territorio nacional.

Evolución del empleo formal urbano (por ciudades)



Fuente: Medición de Impacto en el nivel de vida de la Población del desempeño Macro económico

Para el período 2001 – 2004, Casas y Yamada, CIUP (Julio 2005)

Lo interesante de esta constatación es que las oportunidades de crecimiento y desarrollo social se están presentando crecientemente en las regiones del país, es decir, fuera de Lima, con lo que se está empezando a romper uno de los problemas estructurales más arraigados en el Perú: el centralismo. Además, este proceso de crecimiento regional se da en un momento en que la descentralización ingresa a su etapa de madurez, con gobiernos regionales y locales en pleno fortalecimiento y una clase política y sociedad civil que los acompaña. Como sabemos la descentralización es en sí misma un objetivo social e institucional muy importante, en la medida que permite una mayor participación de la población en el gobierno de sus propios destinos.

# 13. LA NUEVA AGENDA SOCIAL (Y ECONÓMICA)

El diagnóstico realizado en las páginas anteriores para todos los temas sociales es muy amplio, involucra muchos aspectos y problemas que deben ser atendidos, y tiene un alto contenido de complejidad; también hay que considerar que nos movemos en un contexto de muy escasos recursos. Todo ello impone a las políticas sociales la necesidad de priorizar, determinando qué problemas se van a encarar primero, a los que se tienen que destinar recursos financieros y humanos, considerando especialmente a los programas que tienen un impacto que va más allá de la propia problemática que se quiere resolver, teniendo en cuenta que muchos de los temas sociales están íntimamente vinculados entre sí.

En esta sección presentamos la agenda social dividida en tres partes, en una secuencia que puede parecer arbitraria pero que obedece a la lógica de combinar las oportunidades con la solución a los urgente problemas sociales del país : (i) las oportunidades en el campo del empleo, (ii) las exigencias que los social plantea a las políticas económicas, y (iii) la propia reorganización de los programas sociales para obtener el máximo impacto y eficiencia.

A. Al hablar de oportunidades para todos, y en especial para los más pobres, es preciso enfocar en primer lugar las políticas y los programas de empleo. Esta variable es universalmente reconocida como fundamental para que las personas se integren a la economía, accedan al ingreso y puedan ascender en la escala social. No es casual que la falta de empleo siga siendo considerada (en el Perú y en casi todo el mundo) como el principal problema a encarar. Las autoridades del gobierno, los políticos, los líderes empresariales y la sociedad civil deben estar atentos a esta exigencia, poniéndola siempre en el lugar más destacado de la agenda nacional.

Las políticas de empleo[[66]](#footnote-66) que se proponen son las siguientes:

1. Promoción de la **micro y pequeña empresa (MYPEs)** para mejorar la calidad del empleo. Siendo el sector MYPE, como hemos visto el que contiene a la mayor proporción de la PEA, y habiendo ubicado el subempleo como el principal problema laboral, poner en primer lugar a la promoción de este sector es una consecuencia lógica y necesaria.
2. **Capacitación** de los trabajadores y de los jóvenes. En los primeros para mejorar la empleabilidad, productividad e ingresos, y en los segundos para facilitar su inserción en el sector productivo. El incentivo a las empresas (de todos los tamaños) para que capaciten a sus trabajadores, el fortalecimiento de las instituciones de capacitación técnica y de las universidades, y su acercamiento a las empresas y el mundo productivo, así como el impulso a programas del tipo ProJoven, son algunos de los puntos a concretar.
3. I**nformación** sobre el mercado laboral para facilitar la inserción de la creciente oferta laboral, y sobre las decisiones de contratación de las empresas y las orientaciones de la formación por parte de las instituciones educativas. Programas como la Red-CIL y Pro Empleo deben fortalecerse.
4. Apoyo a la **creación de nuevas empresas** (principalmente pequeñas y medianas-PYMEs) para canalizar la creciente energía empresarial que existe en la población creando así nuevo y mejor empleo. Programas como Perú Emprendedor en el MTPE, así como muchas iniciativas privadas en este campo, deben ser fortalecidas y extendidas a nivel nacional.
5. Programas de **empleo temporal** para despejar el mercado laboral y atender las necesidades de empleo e ingresos en los sectores más pobres. Por la magnitud de la carencia de empleo las políticas mencionadas líneas arriba se muestran insuficientes. Programas como A Trabajar Urbano y Rural, deben tener un carácter contracíclico: cuando la economía crece, reducirse, y cuando ésta se contrae o recesa, expandirse.

B. Como ya se ha dicho, las políticas económicas afectan lo social de manera determinante, por lo tanto es necesario incluir lo que podríamos llamar “exigencias sociales” a la política económica. Para ello vamos a recurrir a John Williamson, el inventor del consenso de Washington, cuando propuso la nueva agenda económica[[67]](#footnote-67) que incluye los siguientes puntos:

1. Una política Tributaria Progresiva, que dé un mayor peso a los impuestos directos en vez de los indirectos, como ocurre en la actualidad.
2. Impulsar las inversiones públicas hacia regiones más atrasadas y en sectores que tienen una incidencia mayor en el desarrollo local y en el empleo.
3. Fomentar la inversión privada con mayor capacidad de generación de empleo directo e indirecto, como es el caso de la Agricultura, la Agroindustria, las Confecciones, el Turismo, entre otras.
4. Facilitar la articulación empresarial entre la grande y la pequeña empresa (incluyendo a la microempresa) con el objetivo de transferir conocimientos, tecnología y vínculos con los mercados más dinámicos, y para fortalecer el tejido productivo y empresarial del país. Esto se logra de manera muy eficiente a través de la conformación y fortalecimiento de Cadenas Productivas y Clusters de empresas, como las que impulsan en estos momentos el CNC, los ministerios de Producción y el MINCETUR, entre otros.
5. Desarrollar y aplicar una política laboral moderna y realista que impulse el diálogo social, la negociación colectiva, y la capacitación laboral, al mismo tiempo que flexibilice las condiciones de contratación en el mercado laboral.
6. Apoyar y expandir microfinanzas para las pequeñas y micro empresas, con amplia participación del sector privado.
7. Crear y expandir esquemas de capital de riesgo que permitan financiar a los futuros empresarios y empresarias, como en los países más desarrollados y en muchos países en desarrollo. En el caso de España los gobiernos regionales han creado sus propios esquemas para incentivar la posterior participación del sector privado.
8. Impulsar la ciencia, la tecnología y la innovación, considerando que son las principales fuentes del crecimiento económico[[68]](#footnote-68) y del bienestar. En nuestro país se ha creado recientemente el sistema de ciencia, tecnología e innovación, con el CONCYTEC[[69]](#footnote-69) a la cabeza del mismo, de manera que las condiciones para este punto son propicias[[70]](#footnote-70).

C. El

tercer elemento es precisamente la propia política social, que no solamente debe adquirir un nuevo status dentro de las prioridades nacionales e internacionales, sino que también debe ser revisada y mejorada. Hay que trabajar en estos dos frentes: (i) mejorar el nivel y la prioridad de las políticas sociales dentro del conjunto de las políticas del país, particularmente respecto a las políticas económicas, lo que incluye por supuesto la asignación de recursos correspondiente, y (ii) evaluar, modificar y mejorar el diseño, la institucionalidad y la implementación de las políticas sociales (principalmente Salud, Nutrición, Educación y Empleo), las que se encuentran en una situación de evidente debilidad e ineficiencia en el Perú. Sin encarar esto último no se tendrá la suficiente autoridad técnica y moral para exigir una mayor asignación de recursos para los sectores sociales, y si no se avanza en lo primero, los logros pueden perderse en poco tiempo al variar las prioridades de los nuevos gobiernos.

Una medida concreta e inmediata para avanzar en el primer objetivo (ganar espacio para las políticas sociales) es la reactivación del CIAS: Comité Interministerial de Asuntos Sociales[[71]](#footnote-71), que tiene a su cargo coordinar las políticas sociales en el más alto nivel de decisión del ejecutivo, el gabinete ministerial. Desde allí se puede equilibrar la ubicación de las políticas sociales respecto a las otras (sobre todo influir en las políticas económicas, que es el segundo objetivo) y mejorar en la asignación creciente de recursos para estos sectores. En esta instancia se puede avanzar en el tercer objetivo (hacer más eficientes los propios programas sociales) analizando los problemas de los programas sociales y mejorando la eficiencia en el uso de los recursos asignados. El reciente lanzamiento del Programa Juntos puede ser una buena ocasión para realizar esta revisión integral de los programas, que permita evitar las filtraciones detectadas y asegurar que lleguen a los sectores que verdaderamente los necesitan.

##### Plan de Acción en el campo Social

A manera de síntesis de todos los temas analizados en este trabajo, presentamos a continuación algunas propuestas de acción inmediatas que se alimentan del diagnóstico realizado, y también de los Objetivos de Desarrollo del Milenio[[72]](#footnote-72) (ODM) del cuales el Perú es signatario, junto con la mayoría de países del mundo:

###### Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema

Meta 1: Elaborar, discutir y aprobar una estrategia nacional de lucha contra la pobreza que coordine y unifique a todas las instituciones públicas y privadas, y a los programas que ahora se están ejecutando, en plazo de 6 meses.

Meta 2: Reducir la pobreza extrema (1 dólar al día) en dos tercios, del 20% actual al 7%, en el plazo de 10 años. Además, y como consecuencia de ello, reducir la pobreza de 52% actual a 17% en el mismo plazo de 10 años.

###### Objetivo 2: Priorizar y atender efectivamente a todos los niños de 0 a 3 años

Meta 3: Reducir en dos tercios la mortalidad infantil en todo el país (en cada una de las regiones del país), en plazo de 3 años.

Meta 4: Garantizar la satisfacción plena de las necesidades de supervivencia de todos los niños de 0 a 3 años, a través de la acción intersectorial, en un plazo de 5 años.

###### Objetivo 3: Mejorar la calidad y lograr la equidad en la educación peruana

Meta 5: Articular la educación, en todos sus niveles, con la realidad y las demandas del desarrollo, en particular con las empresas privadas locales y regionales; brindando una educación para la producción, el trabajo y el emprendedorismo. A lograrlo en 5 años.

Meta 6: Mejorar el desempeño de los maestros a través de la implantación de una Carrera Pública que implique la evaluación y certificación periódica del desempeño docente, premios y ascensos a los mejores, reeducación y eventual separación de los incompetentes. En un plazo de 1 año.

Meta 7: Implementación inmediata del Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad de la educación superior (que incluye a los Centros de Formación Docente). En el plazo de 1 año.

Meta 8: Lograr el incremento sostenido del presupuesto público hasta llegar al 6% del PBI para la educación en el plazo de 5 años, para que asegure los objetivos planteados.

##### Objetivo 4: Ampliar y mejorar sustantivamente los servicios de salud

Meta 9: Descentralizar e integrar al sector salud, en un plazo de 3 años.

Meta 10: Prevenir y controlar las más importantes enfermedades transmisibles. En el plazo de 1 año.

Meta 11: Extender el aseguramiento en salud para toda la población: (i) público (Seguro Integral de Salud-SIS), (i) Essalud y (iii) Privado; en el plazo de 5 años.

Meta 12: Reestructurar los Programas de Alimentación y Nutrición (articulando los desayunos escolares con los comedores y con el vaso de leche); en el plazo de 1 año.

**Objetivo 5: Crear y ampliar las oportunidades económicas para los más pobres**

Meta 13: Meta 13: Ampliar el apoyo a las micro y pequeñas empresas, sobre todo en las regiones de mayor pobreza, mediante las microfinanzas, los servicios de desarrollo empresarial, la formalización, la asociatividad y la articulación empresarial, hasta llegar al 70% de ellas en el plazo de 5 años.

Meta 14: Triplicar los programas de capacitación y entrenamiento de los trabajadores y, en particular de los jóvenes, para mejorar la productividad, ingresos y empleabilidad, en un plazo de 3 años.

Meta 15: Ampliar los servicios de información sobre el mercado laboral a nivel nacional, tanto para los trabajadores, jóvenes y empresas, así como para las instituciones educativas, en un plazo de 3 años.

Meta 16: Elaborar y aplicar una estrategia que proporcione a los jóvenes de menores recursos un trabajo digno y productivo (meta del milenio). En el plazo de 1 año.

# Bibliografía

Abusada, Roberto, et.al., *La Reforma Inconclusa* (Tomos I y II), Universidad del Pacífico, IPE, agosto 2000.

Alcázar, Lorena, “Reforma Educativa”, GRADE, CIPE, El Comercio, Instituto Apoyo, Lima, 2004.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina – 2004*, Santiago de Chile, 2004.

CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Junio 2005.

Chacaltana, Juan, *Dimensiones de la Productividad del Trabajo en las Empresas de América Latina – Un estudio comparativo de Argentina, México, Panamá y Perú*, OIT, Lima, 2005.

Chacaltana, Juan, *Public Policy and Employment in Micro and Small Enterprise in Peru,* INFOCUS Programme, ILO, Geneva, 2003.

Chiroque, Sigfredo, Perú 1995-2010. *Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos*, Lima IPP, 1996.

CIAS-GAN-PCM. Eduardo O`Brien, Rosa Flores y Jorge Oroza M; *Bases para la reestructuración de los programas de alimentación y nutrición*. Lima, 2003.

CIES, *Más allá de la focalización – Riesgos en la lucha contra la pobreza en el Perú*, Juan Chacaltana, GRADE, set 2001.

CIES, *La salud en el siglo XXI – Retos y propuestas de Política*, Juan Arroyo (editor), DFID, Policy, julio 2002.

CIES-FONCODES, *Desafíos de las Políticas sociales – Superación de la pobreza e Integración Social en América Latina*, Lima, Mayo 2002.

CIUP, Casas, Carlos; Yamada, Gustavo; *Medición de impacto en el nivel de vida de la población del desempeño macroeconómico para el período 2001- 2004*, Universidad del Pacífico, Lima, Julio del 2005.

Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR, *Informe Final*. Lima, 2003.

Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Congreso para formular el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2002-2007*

Consejo Nacional de Educación (CNE), *Proyecto Educativo Nacional* – PEN, Lima, 2005.

Cueto, S., E. Jacoby y E. Pollit (1997c), “Tiempo en la tarea y actividades educativas en escuelas rurales del Perú". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XXVII, N° 3*, pp. 105-120. México. Citado por Manuel Bello. Perú, Equidad social y educación en los años ’90. IIPE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires, 2002.

Diaz, Juan José; Saavedra, Jaime; Torero, Máximo; *Liberalización de la Balanza de Pagos: Efectos sobre el crecimiento, el empleo y la Desigualdad y Pobreza*, GRADE, Lima, 2000.

Du Bois, Fritz, *Un balance de los programas sociales – Democratizando el gasto social,* IPESM, Fund. Konrad Adenauer, octubre 2004.

Escobar , Neri Luz, *Un Proyecto de formación docente hecho al andar*, Ministerio de Educación del Perú, GTZ, 2002.

Francke, Pedro; Mendoza, Waldo; “El grado de orientación pro-pobre de las políticas económicas peruanas: una revisión bibliográgica, PUCP, Doc. de Trabajo 198, Lima, julio 2001.

Gamero, Julio, Empleo e Ingresos en el Perú (2001-2005) – Contexto, Políticas y Tendencias, DESCO, Lima, nov 2005.

Garavito, Cecilia; “Impactos económicos de la extensión de la Ley Mype al resto de unidades económicas”, MTPE, Marzo 2005

Gonzales de la Cuba, José Raúl; “El financiamiento de la Educación superior en el Perú”, Lima, junio2004.

Ismodes, Eduardo. *Países Necios: la persistencia de vivir en el subdesarrollo*. PALESTRA Portal de asuntos públicos de la PUCP.

MEF, “Boletín de Transparencia macrosocial”, Viceministerio de Economía, Lima, Mayo de 2005.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, *Carta Social: compromiso para al desarrollo y la superación de la pobreza*, Lima, Junio 2003.

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, *Desarrollo Humano y Superación de la Pobreza – De la Exclusión a la Inclusión*, VI Encuentro Nacional, Lima, Noviembre 2003.

MINED, *Plan Nacional de Educación para Todos. Documento base*, Foro Nacional de Educación para Todos, Lima, Perú, 2003.

MINSA, “Lineamientos de Política Sectorial para el Período 2002-2012 y Fundamentos para el Plan Estratégico Sectorial del Quinquenio Agosto 2001-Julio 2006”, Lima, Enero 2001.

Montero, Carmen (Coordinadora), *La escuela rural: Modalidades y prioridades de intervención*. 2001. Lima: MED – MECEP.

O’brien, E., Oroza, J., Bases para la Reestructuración de los Programas de Alimentación y Salud en el Perú – Informe Final, CIAS-GAN, PCM, Lima, 2002.

PCM, Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, 2004.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002: Aprovechando las potencialidades*, Lima, junio 2002.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005: Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*, Lima, 2005.

PNUD, *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú – Un compromiso del país para acabar con la pobreza, la desigualdad y la exclusión,* Lima, noviembre 2004.

PNUD, *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

Kuczynski, Pedro Pablo y Williamson, John, *Después del Consenso de Washington – Relanzando el crecimiento y la reforma en América Latina*, UPC, diciembre 2003.

Rivero, José (coordinador), *Propuesta de Nueva Docencia en el Perú*, MINED, Lima, 2003.

Saavedra, J., Pasco-Font, A., “Reformas Estructurales y Bienestar. Una mirada al Perú de los noventa”, GRADE, Lima, 2001.

Vaillant, Dense; *Construcción de la profesión en América Latina*. Tendencias, temas y debates, PREAL Diciembre 2004.

Vásquez, Enrique, ¿Los niños primero? Volumen III: Niveles de vida y gasto público social orientado a la infancia 2004-2005, CIUP, Save the Children, Lima, 2005.

Vásquez, Enrique, y otros, *El Ataque a la pobreza: Un enfoque de mercado*, USAID, IDRC, Universidad del Pacífico, Lima, 2002.

Vega, Juan Fernando, *Para que la Educación (Pública) Eduque*, IPESM, Lima, marzo 2005.

Ugarte, Oscar; “Políticas de Salud en el Perú”, Lima, 2004.

UNICEF, *El Estado de la niñez en el Perú*, Lima, enero 2004.

UNICEF, *The State of the World’s Children 2005 – Children under Threat*, New York, Dec. 2004.

Villarán, F., Riqueza Popular: pasión y gloria de la pequeña empresa, Lima, Ediciones del Congreso del Perú, 1998.

Villarán F, Estrategias para crear oportunidades de empleo – Documento Final, III Diálogo para el Desarrollo y la Lucha contra la Pobreza, BID, Banco Mundial, USAID, DFID, COSUDE, ACDI, PNUD, GTZ, OMS, Lima, 2001.

World Bank, *Globalization, Growth and Poverty: building an inclusive world economy*, Oxford University Press, Washington, 2002.

World Bank, *World Development Indicators*, Washington, 2004.

1. . A diferencia del concepto de competitividad que tiene una paternidad bien definida (Michael Porter), el de sostenibilidad no la tiene, son muchas las fuentes que se nutre, siendo la principal la vertiente ambiental, y desde allí se ha ido ampliando; lo que si es cierto es que ha sido apropiado ampliamente por muchas instituciones como el IFC del Banco Mundial, y organizaciones empresariales como ETHOS de Brasil y Peru 2021 del Perú. [↑](#footnote-ref-1)
2. . A lo largo del trabajo vamos a utilizar ambos conceptos: sostenibilidad y sustentabilidad como sinónimos. Según nuestro conocimiento, el concepto de sustentabilidad viene del portugués, y tanto en Portugal como en Brasil le dan el mismo significado que en castellano le damos al de sostenibilidad. [↑](#footnote-ref-2)
3. . Incluso se puede plantear que la cultura, por su peso y especificidad, sea una dimensión adicional del modelo; lo cual se podría aceptar, pues lo central del mismo no es que sea de cuatro dimensiones, sino que ellas son interdependientes, y que la sostenibilidad de una depende de la sostenibilidad de las otras. [↑](#footnote-ref-3)
4. . Al día de hoy existen tres formas de medir la pobreza: (i) por el nivel de ingresos, a partir de la cual los que tienen un ingreso menor de dos dólares son pobres, los que tienen menos de un dólar son pobres extremos, (ii) por grado de satisfacción de necesidades básicas, como alimentación, vivienda, educación, salud, agua potable, entre otras, y (iii) insuficiencia calórica en la alimentación de las familias y personas. A pesar de las dificultades en su medición (por los tipos de cambio y monedas) el más utilizado a nivel internacional es el primer método. [↑](#footnote-ref-4)
5. . Probablemente lo haya venido haciendo desde antes, aunque desgraciadamente no se tiene información con el mismo nivel de elaboración. [↑](#footnote-ref-5)
6. 5. Los primeros fondos sociales y programas de alivio a la pobreza vinculados a programas económicos de estabilización y reforma estructural, empiezan a expandirse en América Latina, como es el caso de Bolivia, Perú, Argentina y otros. La racionalidad que los sustentaba era la de “mantener” y aliviar de sus urgencias a la población mientras los resultados de las reformas económicas los alcanzaban (fenómeno que ahora se ha calificado con el desafortunado termino de “chorreo”). [↑](#footnote-ref-6)
7. . Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators, Washington, 2004 [↑](#footnote-ref-7)
8. . Las diferencias con las cifras anteriores se explican porque se trata de fuentes diferentes, la primera es el Banco Mundial y la segunda es la CEPAL, períodos diferentes y probablemente metodologías de medición diversas. [↑](#footnote-ref-8)
9. . Banco Mundial, 2004. [↑](#footnote-ref-9)
10. . Este probablemente ha sido el primer programa social propiamente dicho, y fue creado a inicios de los 80 por el entonces alcalde de Lima: Alfonso Barrantes Lingán. [↑](#footnote-ref-10)
11. . Uno de los graves problemas con la información de carácter social es que no contamos con series históricas basadas en las mismas metodologías de medición, y por lo tanto hay que recurrir a diversas mediciones, obtenidas de fuentes diversas (aunque la mayoría son del INEI, y en particular las encuestas ENAHO); esto no sucede con las cifras macroeconómicas, que tienen consistencia, credibilidad y aceptación social. [↑](#footnote-ref-11)
12. . CIUP, 2005, pag. 82. [↑](#footnote-ref-12)
13. . Por esta razón los mapas de la pobreza en el Perú se han hecho a nivel provincial y distrital. [↑](#footnote-ref-13)
14. . Fuente: ENAHO 2003. [↑](#footnote-ref-14)
15. . La Mesa fue creada oficialmente el 18 de enero del 2001, tiene una estructura nacional descentralizada que incluye a 26 mesas regionales, y a junio del 2003, 178 provinciales y 1,043 distritales. [↑](#footnote-ref-15)
16. . Las cifras son tomadas del trabajo de Fritz Du Bois “*Un balance de las políticas sociales*”, y corresponden al año 2003. Existen otros estudios realizados por el CIES y la Universidad del Pacífico, entre otros, con cifras ligeramente diferentes, pero no es nuestra intención hacer una evaluación exhaustiva de estos programas sino de dar una idea de la magnitud de los mismos. [↑](#footnote-ref-16)
17. . En particular, el trabajo de Enrique Vásquez de la U. del Pacífico es el que ha revelado este tipo de problemas en los programas sociales. [↑](#footnote-ref-17)
18. : De este documento hemos extraído también la información sobre los problemas actuales que vamos a presentar a continuación. [↑](#footnote-ref-18)
19. Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe Final*. Lima, 2003. [↑](#footnote-ref-19)
20. La estimación exacta es de 69.280 víctimas fatales, 30 por ciento provocadas por agentes estatales, 46 por ciento provocadas por el PCP-SL, y 24 por ciento provocadas por otros agentes o circunstancias. CVR, *Informe Final*, anexo 2: "¿Cuántos peruanos murieron?” [↑](#footnote-ref-20)
21. Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2001. [↑](#footnote-ref-21)
22. Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Congreso para formular el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. *Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2002-2007* [↑](#footnote-ref-22)
23. Cueto, S., E. Jacoby y E. Pollit (1997c). “Tiempo en la tarea y actividades educativas en escuelas rurales del Perú". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Vol. XXVII, N° 3* , pp. 105-120. México. Citado por Manuel Bello. Perú, Equidad social y educación en los años ’90. IIPE – UNESCO. Sede Regional Buenos Aires, 2002. [↑](#footnote-ref-23)
24. Estudio comparativo realizado por UNESCO en 1997 para alumnos de tercer y cuarto grado en trece países latinoamericanos. [↑](#footnote-ref-24)
25. . Alcazar, Lorena, Reforma Educativa, GRADE, CIPE, El Comercio, Instituto Apoyo, Lima, 2004. [↑](#footnote-ref-25)
26. PREAL/GRADE 2003. *Informe de Progreso Educativo.* [↑](#footnote-ref-26)
27. Artículo aparecido en Boletín EFA2000, edición en español de septiembre de 1999. la participación en la educación para todos: la inclusión de alumnos con discapacidad. [↑](#footnote-ref-27)
28. MONTERO, Carmen (Coordinadora). *La escuela rural: Modalidades y prioridades de intervención*. 2001. Lima: MED – MECEP. Pág. 14. [↑](#footnote-ref-28)
29. Fuente: INEI –Boletín N° 18 . Citado por OIT [↑](#footnote-ref-29)
30. RIVERO, José. Op cit. [↑](#footnote-ref-30)
31. ESCOBAR, Neri Luz. *Un Proyecto de formación docente hecho al andar*. 2002 Ministerio de Educación del Perú, GTZ. [↑](#footnote-ref-31)
32. CHIROQUE, Sigfredo, Perú 1995-2010. *Crecimiento cuantitativo de maestros y alumnos*, Lima IPP 1996 [↑](#footnote-ref-32)
33. Plan Nacional de Educación para Todos. Documento base, Ministerio de Educación, Foro Nacional de Educación para Todos 2003, lima, Perú. [↑](#footnote-ref-33)
34. Declaración jurada año 2001, ESM-UFOD/DINFOCAD. Estadística básica 2002-Unidad de Estadística Educativa. Ministerio de Educación del Perú. [↑](#footnote-ref-34)
35. . Vega, Juan Fernando, Para que la Educación (Pública) Eduque, IPESM, Lima, marzo 2005. [↑](#footnote-ref-35)
36. VAILLANT, Denise. *Construcción de la profesión en América Latina*. Tendencias, temas y debates, PREAL Diciembre 2004. [↑](#footnote-ref-36)
37. LÓPEZ DE CASTILLA, Martha. *Sistema de selección, incorporación y permanencia en el sector*. Estudio preparado en el marco del desarrollo de la propuesta “Nueva docencia en el Perú”. 2002. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ver en <http://www.foroeducativo.org.pe/documentos/FE-I-4-PAndrade.pdf>, *“La descentralización vista desde sus actores”. Reflexiones sobre posibilidades y aspectos críticos que existen hacia la descentralización educativa, desde la perspectiva de actores educativos claves en cuatro regiones del país*. Patricia Andrade, Coordinadora del Componente de Gestión educativa del Programa PROEDUCA de la GTZ (Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo.) [↑](#footnote-ref-38)
39. Consultoría para la evaluación de los procesos institucionales existentes en el sector para la atención efectiva de la escuela rural (1ra. Fase). Tercer Informe. Boff Alvana, Muñoz Fanny. MED. 2001 [↑](#footnote-ref-39)
40. Fuente: Presentación del Ministerio de Educación ante el Grupo Impulsor del Pacto. PCM. 21 de Julio 2004. [↑](#footnote-ref-40)
41. Informe de avance del Grupo Impulsor del Pacto de Compromisos Recíprocos por la Educación. [↑](#footnote-ref-41)
42. El sector educación no ha logrado realizar una sola operación de canje de deuda al igual que otros sectores. Fuente. Informe del MEF. Octubre 2003. [↑](#footnote-ref-42)
43. Los Gobiernos regionales destinan de sus recursos de libre disponibilidad menos del 10% a educación. [↑](#footnote-ref-43)
44. Grade PREAL. Informe de Progreso Educativo Perú 2003. Pag. 14. [↑](#footnote-ref-44)
45. Desde el año 2001 se han otorgado cuatro aumentos generales de remuneraciones por 265 soles a todos los docentes por igual. Cuyo resultado es la reducción relativa de las diferencias entre los docentes. En el año 2005 los aumentos de remuneraciones tímidamente han iniciado la diferenciación salarial con un aumento de 96 soles en promedio. [↑](#footnote-ref-45)
46. Ver Juan Fernando Vega, Op. Cit. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ver CIAS GAN PCM. Eduardo O`Brien, Rosa Flores y Jorge Oroza M. *Bases para la reestructuración de los programas de alimentación y nutrición*. Lima, 2003. [↑](#footnote-ref-47)
48. «Futuro de la Universidad peruana o Universidad peruana sin futuro». Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional INIDEN -Informe de Educación, junio 2005. Año XIV. Nº 6. [↑](#footnote-ref-48)
49. ISMODES, Eduardo. *Países Necios: la persistencia de vivir en el subdesarrollo*. PALESTRA Portal de asuntos públicos de la PUCP. Decano de la Facultad de Ciencias e Ingeniería de la PUCP. <http://www.palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=69> [↑](#footnote-ref-49)
50. : Alcazar, Lorena, Op.Cit. [↑](#footnote-ref-50)
51. GONZÁLEZ DE LA CUBA, José Raúl; El financiamiento de la Educación superior en el Perú, Lima, junio2004. [↑](#footnote-ref-51)
52. Véase un diagnóstico al respecto en VIVAS, Fernando (2004). En: El Comercio. 18 de marzo de 2004. [↑](#footnote-ref-52)
53. Véase Instituto Prensa y Sociedad (IPYS). “Declaración sobre periodismo y televisión”. Lima, 4 de marzo 2003. [↑](#footnote-ref-53)
54. Véase una consideración en esta misma línea en PEDRAGLIO, Santiago (2005). “Medios deben autorregularse”. En El Peruano. Lima. Lunes, 2 de mayo 2005. [↑](#footnote-ref-54)
55. . Tanto la selección de los principales y la priorización de las propuestas fueron tomadas de Oscar Ugarte, Vice Ministro de Salud en el gobierno de Alejandro Toledo (2004). [↑](#footnote-ref-55)
56. . Análisis y planteamientos tomados del documento del CIAS-GAN elaborado por Eduardo O’brien y Jorge Oroza, para la PCM en el 2002. [↑](#footnote-ref-56)
57. Para mayores detalles revisar los informes de: APOYO. Universidad de Tufts, BID, Quanto, el Informe final de la Comisión Nacional de Alimentación y nutrición y el diagnóstico preparado por el CIAS-GAN [↑](#footnote-ref-57)
58. Tufts et al la denomina “administración consolidada” la cual, en su opinión tendría la responsabilidad de lo siguiente: asignación de los recursos a los programas, establecer normas y procedimientos para los programas, establecer sistemas de transferencias de fondos y trasladar autoridad al ámbito local; crear sistemas para garantizar la implementación del programa y sanciones aplicables en los casos de incumplimiento de las normas; coordinar la asistencia técnica y la capacitación para el monitoreo y evaluación y para la administración a cargo de entidades administrativas locales y coordinar estudios de investigación promovidos por el programa. Op cit.Pg. 42 [↑](#footnote-ref-58)
59. El Programa Mundial de Alimentos tiene un sistema de registro de beneficiarios que puede tomarse en cuenta. [↑](#footnote-ref-59)
60. . Fuente: Cuánto, Perú en números 1992. [↑](#footnote-ref-60)
61. . Ver CIUP 2005. [↑](#footnote-ref-61)
62. . La fuente sigue siendo el mismo estudio del CIUP para el MEF (2005). [↑](#footnote-ref-62)
63. . Ver Cecilia Garavito “Impactos económicos de la extension de la Ley Mype al resto de unidades económicas”, MTPE, Marzo 2005 [↑](#footnote-ref-63)
64. . Según Adolfo Figueroa, el grupo económico y social más representativo del campo. [↑](#footnote-ref-64)
65. . Fuente de información: Superintendencia de Banca y Seguro (SBS). [↑](#footnote-ref-65)
66. . Hay que aclarar que estas políticas son complementarias a la principal fuente de empleo que son las inversiones del sector privado (y también del sector público), las que son incentivadas principalmente con el clima propicio para ellas, en particular las políticas macroeconómicas y sectoriales, que no vamos a tratar aquí. [↑](#footnote-ref-66)
67. . Ella se encuentra explicada y desarrollada en el libro de Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson editado por la UPC en el 2003. [↑](#footnote-ref-67)
68. . Este es un tema controvertido, aunque es evidente que las tesis de Joseph Schumpeter están adquiriendo una creciente popularidad y consenso entre académicos y diseñadores de política. [↑](#footnote-ref-68)
69. . Y está por desembolsarse la operación de crédito con el BID para fomentar la ciencia, tecnología y la innovación con un enfoque de competitividad y de mercado. [↑](#footnote-ref-69)
70. . Si a alguien le parecen demasiado “intervencionistas” o “estatistas” estas propuestas de Williamson, los invito a revisar el libro de la referencia, en donde además expresa su visión crítica a las políticas de la década de los 90, con las siguientes expresiones: (i) “Una de las razones principales para el decepcionante desempeño de la política económica en América Latina es que permaneció enfocada en el crecimiento acelerado y no en un crecimiento con equidad”. (ii) “Hubo poca preocupación por la distribución del ingreso o la agenda social, a pesar de que el ingreso de la región está más concentrado que en cualquier otra parte del mundo, excepto unos pocos países africanos”. (iii) “Es inconcebible que los estándares de vida de la persona promedio alcancen a los países industrializados solo a través del crecimiento, es decir, sin una reducción de la brecha existente entre ricos y pobres”.

    ( Kuczynski y Williamson, 2003) [↑](#footnote-ref-70)
71. . En los años recientes esta instancia creada por ley se desactivó por razones que no están claras, pero que revelan la poca prioridad que tienen las políticas y temas sociales en los más altos niveles del gobierno. [↑](#footnote-ref-71)
72. . El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido el que ha promovido esta iniciativa, y es el encargado de coordinar las actividades que aseguren su cumplimiento, aunque prácticamente todos los organismos internacionales, incluyendo los financieros, así como la mayoría de gobiernos, se han adscrito a estos objetivos y metas, por lo que sus compromisos y avances pueden seguirse en sus respectivas páginas WEB. [↑](#footnote-ref-72)