

**PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y  
MEJORAMIENTO DEL ACCESO A LOS SERVICIOS SOCIALES.  
Notas para una estrategia de acción desde el Estado peruano**

*Juan Carlos Cortázar V.\**

**RESUMEN**

*El presente artículo propone una estrategia de acción estatal para promover la igualdad en el acceso a los servicios sociales básicos y a las oportunidades de inserción social.*

*En el caso de los servicios sociales, se plantea la necesidad de distinguir la responsabilidad que el Estado tiene con relación tanto a su financiamiento como a su provisión. Se establece que si bien la situación de pobreza que vive el país hace recomendable que el Estado financie directamente la mayor parte de servicios sociales, ello no exige que la provisión esté a cargo exclusivamente de entidades públicas.*

*En el caso de las oportunidades de inserción social, se propone que el Estado invierta en el desarrollo del capital humano y las capacidades organizativas de los pobres. Se presta particular importancia al desarrollo de habilidades sociales y productivas, puesto que ellas permiten un mejor aprovechamiento de las oportunidades en cuestión.*

*Finalmente, el artículo presenta consideraciones referidas tanto al marco institucional en el que la estrategia propuesta puede desarrollarse como a la necesidad de legitimar ante los contribuyentes el gasto público, destinado a mejorar los servicios sociales y los programas de inserción social.*

Las desigualdades en el acceso a las oportunidades de inserción social y a los servicios sociales constituyen un problema central en nuestro país. Dichas desigualdades -fundadas en el género, la edad, la posición socioeconómica o las características étnicas- afectan negativamente las posibilidades de lograr un desarrollo

**ABSTRACT**

*This article proposes a strategy of government action to promote an equal access to basic social services and to social insertion opportunities.*

*In the case of social services, it proposes the need to point out the responsibility of the government in relation to the financing and provision of such services. Although the poverty of the country implies that the government should finance directly the greater part of social services, this does not mean that the provision should be exclusively in charge of government institutions.*

*In the case of opportunities of social insertion, it is proposed that the government should invest in the development of human capital and the capabilities of organization of the poor. Special significance is given to the development of social and productive skills since they allow for a better use of the opportunities in question.*

*Finally, this article presents considerations relating not only to the institutional frame that can make possible the development of the proposed strategy but also the need to convince the taxpayer of the legal standing of public expenditure designed to improve social services and programs of social insertion.*

sostenido, al marginar a grandes sectores de la población de las condiciones que permiten un grado adecuado de desarrollo humano, ciudadano y productivo.

En este artículo, más que profundizar sobre los diversos factores que determinan dichas desigualdades, queremos proponer al-

\* Una primera versión de este trabajo fue presentado en el Seminario Internacional *Ciudadanía y Política*, organizado por el Programa de Estudios de Género de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán (febrero, 1997). El presente trabajo ha sido realizado en continuo diálogo con Liliana La Rosa, a quien agradezco su interés e importantes aportes.

gunos lineamientos para una estrategia de acción estatal que promueva la **igualdad de oportunidades y el mejoramiento del acceso a los servicios sociales** en el Perú. Entendemos que, dados los efectos negativos que un acceso desigual y deficiente a oportunidades y servicios públicos tiene para el desarrollo económico y social, es necesaria una **política de Estado** en el sentido que articule, dé coherencia y continuidad en el tiempo al conjunto de esfuerzos e iniciativas que se realicen al respecto.

Como señala Dagmar Raczynski, el gran reto que enfrentan los países latinoamericanos en la presente década es "asegurar que el crecimiento (económico) se traduzca efectivamente en menor pobreza y mayor equidad e integración social". Se trata de construir "una sociedad igualitaria que asegure niveles de vida suficientes para cubrir las necesidades básicas de toda su población y que abra espacios sociales reales de integración social" (1996, p. 70). Pensamos que considerar los dos problemas planteados -el del acceso a los servicios sociales y el de las oportunidades de inserción social- permite tomar en cuenta la integridad del reto en cuestión, sin descuidar, en aras de una lucha inmediateista contra la pobreza, el problema medular de la **equidad y la integración social**.

Nos centraremos genéricamente en el caso de los servicios sociales (educación, salud, planificación familiar, nutrición, cultura, recreación, etc.), sin pretender abarcar el ámbito de los servicios de infraestructura (vial o económica), energía, ornato y seguridad pública. Aunque no hacemos referencia al caso de servicios sociales específicos, pensamos que las líneas estratégicas que proponemos resultan útiles para pensar la reforma del rol del Estado, en temas específicos como educación, servicios culturales, servicios de planificación familiar y otros.

El artículo consta de cinco secciones. En la primera se presenta un conjunto de consideraciones teóricas sobre los servicios sociales y las oportunidades de inserción so-

cial, con énfasis en aspectos vinculados a la provisión y el financiamiento de los servicios. La segunda sección está dedicada a destacar la importancia que tiene la igualdad en el acceso a los servicios y a las oportunidades, para el ejercicio efectivo de la ciudadanía y para el funcionamiento de un mercado de servicios sociales. La tercera sección, la medular del artículo, propone un conjunto de líneas de acción para el Estado. En la cuarta sección se resume la estrategia delineada y se propone de manera muy general, un marco institucional para su aplicación. Finalmente, la última sección consiste en un comentario referido a cómo legitimar ante los ciudadanos el gasto público, destinado a mejorar los servicios y las oportunidades de inserción social de los más pobres.

## I. Servicios sociales y oportunidades de inserción social

Resulta provechoso distinguir conceptualmente el caso de los **servicios sociales** que el Estado u otras entidades proveen a determinados grupos de usuarios, de las **oportunidades de inserción social** a las que los ciudadanos tienen derecho a acceder. Suele confundirse ambos elementos cuando, por ejemplo, se utiliza de manera genérica el término "igualdad de oportunidades" para hacer referencia al acceso a la educación, la salud, el empleo, la cultura, etc.

En el caso del acceso a los servicios sociales, existe claramente una entidad que produce y provee el servicio (o los bienes) en cuestión a quienes tienen necesidad específica de ellos. Así en muchos servicios, como los de educación y salud, puede observarse con facilidad un proceso técnico/profesional de su provisión, de manera que la relación entre el **usuario** y el técnico (maestro, médico, enfermera, etc.) es sustancial para la realización del servicio. En síntesis, el núcleo central de la provisión de un servicio está constituido por la confluencia de una necesidad específica y el conocimiento técnico adecuado.

En el caso del acceso a la cultura (entendida evidentemente como un fenómeno mucho más amplio que la educación formal), a las posibilidades de generación de ingreso, al empleo o a la participación socio-política, estamos frente a otro tipo de problema. No se trata aquí de la existencia de necesidades relativamente específicas, sino de la ocurrencia de situaciones de exclusión o marginación, ante las cuales los sujetos requieren tanto una atención técnica especializada como fundamentalmente mecanismos institucionales de incorporación a la vida social, cultural o económica. En consecuencia, queda rebasada la condición de usuario por una problemática que necesariamente nos lleva al tema de la **ciudadanía**: los miembros de la colectividad nacional tienen el deber de participar plenamente en las tareas que la vida social exige y el derecho a gozar de los beneficios que ella proporciona.

Como veremos luego, la diferencia que señalamos es importante para establecer distintas estrategias para el mejoramiento del acceso a los servicios y a las oportunidades. En breve, mientras que en el primer caso se trata de implementar medidas destinadas a **mejorar el funcionamiento de un mercado de servicios** (por último, los servicios -como los bienes- implican una necesaria transacción entre el proveedor y el usuario, por lo que puede hablarse de un mercado de servicios sociales); en el segundo, se trata de acciones orientadas a **generar habilidades, capacidades y marcos institucionales que posibiliten una integración social adecuada**<sup>1</sup>.

Ahora bien, ¿son los servicios sociales y las oportunidades de inserción social responsabilidad del Estado? Dado que ambos elementos son fundamentales para la integración y el desarrollo social, el Estado no puede mantenerse al margen de ellos porque es la instancia de dirección política del desarrollo nacional. Ello no quiere decir, sin embargo, que el Estado sea necesariamente el proveedor de los servicios y el generador de las oportunidades en cuestión.

En el caso de las oportunidades de inserción social, esto es bastante claro. Las oportu-

nidades de empleo, expresión cultural o participación social, las genera el mercado o la sociedad civil. El Estado no puede reemplazarlos en esta función, pues los resultados siempre serán transitorios. Sin embargo, hay problemas que limitan tanto la existencia de este tipo de oportunidades como el acceso a las mismas. Estos límites, como veremos luego, están generalmente asociados a la falta de inversión en el desarrollo de habilidades productivas, sociales y organizativas, a la escasez de recursos humanos capacitados, a la falta de información adecuada, a la discriminación por género o edad, etc. Es facilitando la superación de estas trabas como el Estado puede ayudar a que el mercado o la sociedad civil generen las oportunidades necesarias, haciendo posible que todos los ciudadanos tengan acceso a ellas.

En lo relativo a los servicios sociales, la identificación cotidiana de los mismos como "servicios públicos", lleva a pensar que deben ser provistos directamente por el Estado. Sin embargo, su carácter "público" no proviene tanto de quién asume su provisión, sino del tipo de beneficio que proporcionan. Así por ejemplo, los servicios de planificación familiar tienen repercusiones en la vida del usuario particular y en toda la colectividad, dado que el incremento incesante de la población afecta negativamente las posibilidades de desarrollo de todo el país y no sólo de una familia. Lo mismo ocurre con los servicios de educación, ya que el grado de educación de una persona repercute positivamente en todas las personas con las que se relaciona y, de forma agregada, en los niveles de productividad y participación política del país<sup>2</sup>. Se trata pues, en estricto sentido, de **servicios de interés público**, es decir, de servicios que repercuten positivamente en el conjunto de la colectividad, rebasando los límites del beneficio privado de los usuarios.

Al Estado, como representante de la colectividad, debe interesarle que dichos servicios existan y que la población tenga acceso a ellos. Sin embargo, ello no significa que necesariamente sea el aparato público quien deba proveerlos directamente. Muchos de ellos pue-

den ser proporcionados también por empresas privadas, organizaciones voluntarias o de base, de acuerdo con el carácter de cada servicio. Así por ejemplo, aquellos servicios que tienen posibilidades de generar lucro pueden resultar atractivos para la empresa privada, mientras que los que no lo generan pueden serlo para organizaciones voluntarias. Los servicios que implican un alto grado de compromiso con los usuarios (acogida de niños o adultos mayores, por ejemplo), pueden adecuarse más a las características de las organizaciones voluntarias que a las de una empresa privada o pública. En consecuencia, **es posible la intervención de otros actores (no estatales) en la provisión de servicios de interés público, sin que ello afecte el carácter "público" de los mismos.**

Ahora bien, para continuar reflexionando sobre la responsabilidad del Estado con respecto a los servicios sociales, es necesario distinguir el problema de la **provisión** del servicio del de su **financiamiento**. Aquí resulta indispensable considerar las nociones económicas de "bienes públicos" y "bienes privados".

Se conoce como "**bienes públicos**" a aquellos bienes o servicios en los que no es posible excluir del consumo a quienes no están dispuestos a pagar su costo. Este es el caso, por ejemplo, del servicio de orden público. En el supuesto que cada ciudadano pagara libre y directamente por dicho servicio, el policía que conduce el tránsito no podría discriminar entre quienes pagaron sus servicios y quienes no lo hicieron, a fin de servir sólo a los primeros. Como no es posible excluir del consumo si se decidiese que cada consumidor o usuario pague por el beneficio que recibe, seguramente estarían dispuestos a pagar muy poco o nada (incluso, si no pagan también continuarían beneficiándose del servicio). De esta forma no se podría financiar, por ejemplo, el cuerpo de policía de una ciudad. En estos casos, el Estado debe cobrar compulsivamente a cada ciudadano un impuesto para financiar el servicio o bien en cuestión. Los "**bienes privados**" se encuentran en la situación opuesta. En este caso

es posible excluir a quienes no están dispuestos a cubrir el costo del bien o servicio (por ejemplo, quien no paga el servicio de agua potable o de energía eléctrica se enfrenta al corte del servicio). En consecuencia, es viable cobrar directamente a cada consumidor o usuario por el beneficio que recibe. No es necesaria, entonces, una intervención del Estado para financiar la oferta del bien. Los servicios educativos o de salud son bienes privados, puesto que (más allá de que sea deseable o no hacerlo) puede excluirse de ellos a quienes no pagan y, por lo tanto, pueden ser directamente financiados por los usuarios.

Por lo tanto, es necesario distinguir los servicios que, dado el carácter de "bien público" que poseen, deben ser financiados por el Estado mediante la recaudación tributaria, de aquellos que los usuarios pueden financiar directamente. El primero es el caso de los servicios de orden público, ornato público, infraestructura vial, defensa nacional, etc. Distinto es el caso de los servicios que muestran características de "bien privado", como son la mayoría de servicios sociales: educativos, de salud, de planificación familiar, etc. En estos casos, el financiamiento por parte de los usuarios es posible siempre que, evidentemente, tengan los ingresos necesarios para ello.

Ahora bien, que en teoría un servicio tenga las características de "bien privado", no conduce a que política y socialmente sea conveniente que el Estado se desentienda de su financiamiento. La razón es que, como ya se mencionó, la incapacidad de los pobres para acceder a los servicios sociales constituye un problema público de primera magnitud. Al respecto, en países donde la pobreza no está tan extendida como en el Perú, como es el caso de Chile, ha parecido conveniente focalizar el financiamiento público sólo en el sector de la demanda que carece de ingresos para acceder a servicios como los educativos o de salud. En esa misma lógica, el Estado puede además cofinanciar los servicios de los estratos medios bajos, desentendiéndose del financiamiento de los servicios que pueden resultar atractivos para

sectores medios y altos (Franco: 1996, p. 23). Se focalizan así los recursos públicos en los pobres, dejando en los demás casos que cada usuario financie directamente el servicio que recibe.

En nuestro país, donde "alrededor de la mitad de los peruanos viven en condiciones de pobreza, y entre una cuarta y sexta parte de los peruanos sobreviven en condiciones de pobreza extrema" (Sagasti y Alcalde: 1997, p. 13), a lo que hay que sumar la situación de empobrecimiento paulatino de parte de la reducida clase media, podría pensarse que un mecanismo de focalización del financiamiento público

cien los servicios que utilizan, lo cual nos parece adecuado en términos generales, la mayor parte de la población seguirá recurriendo a servicios financiados total o parcialmente por el Estado.

Sin embargo, que la mayor parte de los servicios sociales deban financiarse con recursos públicos, no implica que ellos deban ser provistos directamente por entidades públicas. En términos teóricos, considerando tanto el financiamiento como la provisión de un servicio, en el Cuadro No. 1 se muestran las siguientes alternativas.

**Cuadro No. 1**

**TIPO DE FINANCIAMIENTO Y DE PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

Financiamiento del servicio	Provisión del servicio	
	Pública	Privada u otros agentes
Público	Servicio público	Servicio privado o voluntario con financiamiento estatal
Privado	Servicio público con financiamiento privado	Servicio privado o voluntario

de los servicios sociales básicos no ofrece una rentabilidad social elevada<sup>3</sup>. No queremos entrar al debate respecto de si un modelo de progresiva "privatización" de estos servicios (en el sentido de incentivar que cada usuario financie directamente el servicio que recibe o parte del mismo) es aplicable en el Perú o no. Queremos delimitar el ámbito de nuestras propuestas sólo a los servicios financiados por el Estado.

Pensamos que en lugar de centrar el debate sobre el mejoramiento de los servicios de salud o educación en el problema de quién los financia (el Estado o el usuario), éste debería centrarse en cómo mejorar la eficiencia del gasto público en salud, educación y otros servicios sociales. Ello obedece a que aún cuando se aprueben medidas destinadas a lograr que los usuarios de sectores medios y altos finan-

Como puede observarse, el financiamiento público no siempre va ligado a una provisión pública del servicio. Poniendo particular énfasis en la provisión no estatal de servicios sociales financiados con recursos públicos, profundizaremos en las siguientes páginas sobre un conjunto de propuestas de acción. Queda claro que dichas propuestas se refieren exclusivamente a lo que en el Cuadro denominamos: "servicio público" y "servicio privado o voluntario con financiamiento estatal".

**II. La importancia de la igualdad en el acceso a servicios y oportunidades**

El problema de la igualdad en el acceso a los servicios sociales y a las oportunidades de inserción social, remite de manera directa

tanto a las condiciones que hacen posible el ejercicio efectivo de la ciudadanía como a las condiciones que permiten la participación efectiva en el mercado. En otras palabras, las desigualdades a las que hacemos referencia ponen en cuestión tanto la condición de **ciudadano** como la de **consumidor** (o usuario en el caso de los servicios).

Desde el punto de vista de la ciudadanía, las desigualdades basadas en criterios étnicos, socioeconómicos, de edad o de género cuestionan la universalidad de los derechos y deberes del ciudadano. En principio, la identidad de ciudadano es ajena a este tipo de diferenciaciones.

Desde el punto de vista del mercado también es relevante la inexistencia de barreras extra económicas para acceder a las transacciones. Para la teoría económica, la igualdad de condiciones entre oferentes o entre consumidores es fundamental para el funcionamiento eficiente del mercado, puesto que es la condición básica para la competencia. Toda diferenciación basada en el género, las características étnicas o la edad implica la existencia de fallas en el mercado.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que, para la teoría microeconómica, la imposibilidad de acceder al consumo por falta de ingresos no representa un problema en cuanto a la eficiencia de un mercado. La pobreza, si bien implica un problema para la marcha general de la economía, no introduce elementos de ineficiencia en los mercados<sup>4</sup>. En cambio, resulta evidente que desde el punto de vista de la integración social, la pobreza aparece como un problema sumamente grave. El acceso al mercado está tan radicalmente ligado a las posibilidades de participación en la vida social, económica y cultural, que ya no constituye sólo un problema de sobrevivencia de los grupos más pobres. Así, el Estado debe intervenir de tal forma de lograr que el mercado asigne recursos a los pobres (por ejemplo, elevando su capacidad de consumo mediante subsidios directos a la demanda).

En conclusión, y esto es lo que queremos resaltar en esta breve sección, una estra-

tegia que logre mejorar el acceso de los pobres a oportunidades y servicios no sólo contribuye a mejorar sus condiciones de vida (en términos de acceso al consumo, al empleo, etc.), sino que refuerza también su condición de ciudadanos.

### III. ¿Qué debe (y puede) hacer el Estado?

Manteniéndonos siempre en el ámbito de los servicios sociales financiados por el Estado, proponemos dos líneas de acción para mejorar el acceso igualitario a ellos, como también a las oportunidades de inserción social:

1. Promover la igualdad en el acceso a los servicios públicos, **diversificando la oferta de servicios, elevando su calidad y desarrollando una demanda informada.**
2. Fortalecer los esfuerzos que realizan los sectores populares para superar la pobreza, facilitando el acceso a oportunidades de inserción social mediante la **inversión en el desarrollo de capital humano y de las capacidades organizativas.**

A continuación sustentaremos la pertinencia de las dos líneas de acción y propondremos algunas políticas a implementar.

#### 3.1 Diversificando la oferta de servicios y mejorando su calidad

Hemos hecho referencia a la existencia de un mercado de servicios sociales. Aún cuando ellos sean financiados por el Estado y, por lo tanto, no impliquen un pago directo por parte de los usuarios, se produce una suerte de **transacción** entre usuarios y oferentes (técnicos), lo que constituye finalmente la esencia misma del mercado.

Ahora bien, si aplicamos a este mercado los criterios clásicos de eficiencia económica, hallaremos un conjunto de "imperfecciones" que afectan negativamente su funcionamiento. Señalemos cinco que nos parecen centrales:

1. La provisión de los servicios, especialmente para los sectores populares y medios bajos, se encuentra casi totalmente en manos de entidades públicas. Esto constituye una figura análoga a la de una **situación monopólica**. Como es conocido, las condiciones de monopolio implican escasos incentivos para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, así como para elevar la calidad de los servicios, la que usualmente es deficiente.
2. Como consecuencia de lo anterior, se observa una **extrema debilidad de los usuarios**, quienes son incapaces de influir sobre las características, pertinencia y oportunidad de los servicios que reciben. Esto contribuye a consolidar la mala calidad de muchos de los servicios.
3. Existen serios **problemas de información** entre oferentes y usuarios, relacionados con los estándares de calidad de los servicios (los usuarios desconocen las características que definen un servicio adecuado), con las necesidades reales de los usuarios (quienes distorsionan la información sobre sus necesidades, con la expectativa de acceder a mayores beneficios) y con la efectiva realización de las acciones que son consecuencia del servicio prestado (el seguimiento del tratamiento por parte del paciente o la administración de los alimentos a los niños desnutridos, por ejemplo). De igual manera, existen problemas de información entre las entidades que financian los servicios (Ministerio de Economía y Finanzas), aquellas que norman su realización (ministerios correspondientes) y las que los proveen directamente. Estos problemas se relacionan básicamente con el costo de los servicios (pueden sobrevaluarse con la finalidad de obtener mayores recursos), el volumen de la demanda y el impacto logrado en las poblaciones objetivo.
4. **No existe una oferta adecuada para las necesidades específicas de ciertos gru-**

**pos poblacionales**, tal es el caso de los adultos mayores (con la excepción de los servicios que puede brindar el Instituto Peruano de Seguridad Social-IPSS a sus afiliados), los jóvenes o los impedidos físicos. Así, se ven obligados a utilizar servicios que les generan escasa satisfacción.

5. La falta de información adecuada sobre la existencia de determinados servicios conduce a su **subutilización por parte de usuarios potenciales**. El problema se agrava cuando, desde el punto de vista del Estado, se interpreta esta situación como un exceso de oferta de servicios, lo que conduce a un recorte presupuestario.

Varios de los problemas mencionados inciden negativamente en la calidad de los servicios, generándose pocos incentivos para su mejoramiento. El tema de la calidad es, sin embargo, de suma importancia desde el punto de vista de la igualdad en el acceso a los servicios. Aunque se garantice una amplia cobertura de un determinado servicio, si existen marcadas diferencias de calidad asociadas con la posición socioeconómica de los usuarios, como usualmente sucede, en realidad se produce un **acceso desigual al beneficio que debiera generar el servicio** en cuestión. Los servicios educativos son tal vez el mejor ejemplo de esto: hoy en día, la cobertura educativa en el Perú es bastante elevada. Sin embargo, estamos lejos de una situación de igualdad en cuanto a los beneficios que la educación debiera generar en los estudiantes, dada la gran diferenciación de la calidad educativa al interior de la oferta existente<sup>5</sup>.

¿Cómo contribuir desde el Estado a la superación de estos problemas que aquejan al mercado de servicios sociales? Proponemos las siguientes estrategias:

1. **Ampliar y diversificar la oferta de servicios sociales**, incorporando a la provisión de los mismos no sólo a las entidades públicas, sino al sector privado, los organismos no gubernamentales (ONGs) y a las organizaciones voluntarias y de base.

De esta manera, debe limitarse el poder casi monopolístico del Estado en la provisión de servicios sociales<sup>6</sup>. Dadas las importantes externalidades positivas que tiene el acceso de la población a los servicios básicos (educación, salud, planificación familiar, formación laboral, nutrición), resulta socialmente rentable incentivar la oferta de los mismos hasta lograr coberturas adecuadas. Ahora bien, teniendo en cuenta la debilidad institucional del Estado, ello sólo es posible con un enfoque de "responsabilidades compartidas" entre el Estado y la sociedad civil (Béjar: 1996, p. 27)<sup>7</sup>. En nuestro país se ha iniciado ya una interesante experiencia de cooperación entre el Estado y las ONGs, en el campo de las políticas sociales. Así, para Beaumont y sus colaboradores, las ONGs empiezan en esta década a ser "operadoras de la política social del Estado" (1996, p. 43). Consideran así que uno de los cambios más importantes, que se está produciendo en el ámbito de las políticas sociales, es "la creación de mecanismos y estructuras institucionales estatales en el marco de su política social, en los que las ONGs participan activamente" (1996, p. 34). El caso del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) ofrece tal vez el ejemplo más visible de estos nuevos marcos de cooperación. Estaríamos, entonces, frente a un desarrollo inicial del enfoque de responsabilidades compartidas, aunque quedan todavía muchas limitaciones que superar<sup>8</sup>.

Para diversificar la oferta de servicios proponemos:

- a) **Externalizar la gestión de parte importante de los servicios sociales que financia el Estado** hacia el sector privado, ONGs u organizaciones voluntarias o de base, mediante un sistema de licitaciones y/o concesiones que genere **competencia entre**

**las entidades proveedoras de servicios por el financiamiento público.**

La externalización de un determinado servicio debe obedecer al carácter del servicio y a los requerimientos financieros, de personal y técnicos que implica. Al respecto, resultan sumamente interesantes las observaciones de Mintzberg sobre el necesario equilibrio que debe existir en una sociedad entre organizaciones de propiedad pública, de propiedad privada, de propiedad cooperativa y, finalmente, sin propietario específico (generalmente, instituciones sin fines de lucro). Con relación al tema que nos ocupa, Mintzberg sugiere que tanto la rigidez normativa de las organizaciones públicas como la irrelevancia que el tema de la equidad tiene para las privadas, no las hace adecuadas para proveer los servicios sociales básicos. Sugiere, así, recurrir a organizaciones sin propietario o a cooperativas, dado que por su mayor flexibilidad y el elevado compromiso personal de sus miembros, ellas pueden estar más atentas a los problemas de calidad y relación humana que dichos servicios implican (Mintzberg: 1996, p. 78).

Sin embargo, aun en el marco de una externalización de la provisión de los servicios, el Estado debe mantener la gestión directa de parte de ellos, de manera que tenga "a la mano" experiencias que le permitan contrastar la eficiencia lograda por las entidades no estatales<sup>9</sup>. El Estado debe, además, responsabilizarse directamente por el diseño y la evaluación de los servicios externalizados, lo que no implica que las organizaciones de la sociedad civil no participen en ello. La asignación del financiamiento público para los servicios, tanto los externalizados como los que ejecute directamente el

aparato público, debe responder a la efectividad y eficiencia en el logro de metas (Raczynski: 1996, p. 78). Es por ello indispensable diseñar mecanismos que induzcan la competencia entre las diferentes entidades por la asignación de los recursos públicos<sup>10</sup>. Para tener éxito, es fundamental generar las condiciones institucionales que permitan que dicha competencia sea transparente y se base en criterios técnicos.

- b) **Asignar recursos para la expansión de la oferta de servicios en zonas de elevada pobreza o para grupos en situación de extrema pobreza.** Las severas limitaciones de acceso que estos grupos tienen a los servicios, relacionadas usualmente a los "costos de transacción" del servicio (costo del transporte, tiempo para acudir al servicio, etc.), pueden conducir a que las entidades que los proveen incurran en mayores costos operativos en comparación con zonas menos alejadas o grupos menos empobrecidos. Así, en las licitaciones o concesiones de los servicios pueden asignarse incentivos adicionales para que estas zonas, al compensarse dichos costos, sean más atractivas para las entidades proveedoras de servicios.
- c) **Asignar recursos financieros para la experimentación de nuevas modalidades de provisión de los servicios,** en especial, para su adecuación a las necesidades de grupos poblacionales con características específicas (adolescentes, adultos mayores, grupos indígenas, discapacitados, etc.). Al respecto, hay que recordar que la falta de financiamiento es una de las principales limitaciones para la innovación en las políticas sociales. El mecanismo de fondos concursables parece el más adecuado para esto.
- d) **Desarrollar indicadores confiables del impacto y costo de los servicios sociales,** de manera que sea posible evaluar sistemáticamente el grado de eficacia y eficiencia logrado, superando los problemas de información señalados anteriormente. Esto es indispensable para que la asignación del financiamiento público a las entidades estatales y no estatales que gestionen los servicios responda al impacto que se logra. Es decir, "a la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas" (Franco: 1996, p. 29). Se debe tener en cuenta que, como señala Raczynski, el monitoreo y la evaluación cobran mayor importancia cuando la ejecución se realiza de manera descentralizada o a través de ejecutores diferentes al Estado (1996, p. 81).
- e) **Promover la formación de recursos humanos en aspectos relativos a la gestión y ejecución de los servicios sociales.** La falta de recursos humanos de adecuado nivel técnico es una de las principales limitaciones para una ampliación de la oferta de servicios. Una estrategia de externalización de los servicios como la propuesta, enfrentará esta limitación en el mediano plazo. En consecuencia, el Estado debe promover la formación técnica no sólo del personal de las entidades públicas, sino del conjunto de entidades que gestionen o puedan gestionar servicios públicos. Para ello debe disponerse de fondos concursables, becas de estudio y financiamiento para Programas de Formación. Puede también proporcionarse soporte financiero (créditos y fondos concursables) a aquellas entidades académicas que se especialicen en la formación de personal para los servicios públicos.

- f) **Incentivar la formación y fortalecimiento de entidades públicas, privadas, no gubernamentales, voluntarias y de base que puedan dedicarse a gestionar servicios sociales.** Para que la externalización de los servicios sea viable, el Estado debe preocuparse por la expansión y consolidación de un "mercado de ejecutores de servicios" (Raczynski: 1996, p. 87)<sup>11</sup>. Dicha preocupación implica también promover que las entidades ejecutoras tengan las capacidades administrativas y técnicas necesarias, considerando especialmente que dichas entidades son más débiles en las zonas de mayor pobreza. Con relación a las restricciones financieras y de recursos humanos que ellas enfrentarían, ya hemos indicado posibles caminos de acción. No debe descuidarse, sin embargo, el aspecto **institucional** de estas entidades (capacidad gerencial, gestión financiera, desarrollo de redes, etc.). Por ello, es conveniente que el Estado tenga una línea de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de entidades dedicadas a los servicios públicos.
- g) **Proporcionar recursos humanos capacitados** a las entidades responsables de la ejecución de servicios públicos, en especial a las organizaciones de base que gestionen servicios o se relacionen estrechamente con ellos (comedores, clubes de madres, organizaciones juveniles, etc.). Dado que muchas veces las entidades ejecutoras no cuentan con el personal necesario, el Estado puede implementar un sistema de **servicio civil de graduados universitarios** de diversas especialidades, con carácter electivo<sup>12</sup>. Este servicio cumpliría un doble objetivo: (i) proporcionar personal calificado a las entidades (aún cuando no es perso-
- nal altamente especializado en políticas sociales), y (ii) generar interés entre los profesionales jóvenes por los temas de política social.
2. **Promover el mejoramiento de la calidad de la oferta de servicios sociales**, a fin de evitar una segmentación socioeconómica de los servicios que perjudique a los sectores en situación de pobreza. Entendemos que la **calidad** de los servicios consiste en la adecuación de sus características, tanto a determinados estándares técnicos como a la percepción que el usuario tiene de sus propias necesidades<sup>13</sup>. La diversificación de entidades proveedoras de servicios hace posible que las organizaciones adapten los servicios y programas que ejecutan a las particulares necesidades de los grupos y/o zonas geográficas con las que trabajan. Así, se puede flexibilizar la rígida homogeneidad que usualmente tienen los servicios sociales cuando son gestionados por entidades públicas. Es dicha homogeneidad la que, en gran medida, impide a los servicios adaptarse a las percepciones que los usuarios tienen de sus propias necesidades. En esta línea se propone:
- a) **Desarrollar y dar seguimiento a estándares técnicos de calidad mínima para los servicios sociales.** Al igual que en el caso de los indicadores de eficiencia anteriormente mencionados, el comportamiento de cada entidad proveedora de servicios con relación a los estándares de calidad debe influir poderosamente en la asignación de los recursos públicos.
- b) **Desarrollar mecanismos para recoger periódicamente la opinión de los usuarios respecto de la calidad de los servicios que reciben.** Los resultados deben difundirse e incorporarse al proceso de evaluación de la

calidad de los servicios y entidades proveedoras, debiendo tener incidencia en la asignación de recursos financieros. De esta forma, se incentiva una actitud de "fiscalización ciudadana" de suma utilidad para estimular la mejora continua de los servicios y el tratamiento de los usuarios como "clientes". Este puede ser, además, un mecanismo útil para desincentivar la discriminación por género, edad o condición étnica.

- c) **Incentivar la puesta en práctica de modelos participativos en la provisión de los servicios**, de manera que tengan mayores posibilidades de acceder al financiamiento público aquellas propuestas de servicios que incorporen a las comunidades beneficiadas en el diseño, gestión y evaluación de los mismos.
  - d) Reforzar la competencia entre las entidades proveedoras de servicios públicos mediante **acciones que resalten ante la opinión pública aquellos casos exitosos**, asignando incentivos especiales a la calidad de los servicios. Al respecto, el Reporte de la Misión Piloto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre reforma socioeconómica resalta la importancia que tiene para la generación de consensos sobre política social, el comunicar qué esfuerzos o experiencias en política social tienen éxito y cuáles no. Dicha comunicación implica, evidentemente, la discusión con grupos representativos de la sociedad civil sobre el éxito de dichas experiencias (Thorp: 1995, p. 155).
3. **Generar una demanda informada y exigente de calidad.** En primer lugar, el Estado debe generar un flujo de información sobre los servicios existentes y sobre cómo acceder a ellos. En segundo lugar,
    - a) debe fortalecer la capacidad de los usuarios de influir en el desempeño de las entidades proveedoras de servicios, puesto que ello incentiva el mejoramiento continuo de su calidad. Esto no sólo colabora con el "empoderamiento" de los usuarios, sino que eleva las exigencias de *accountability* por parte de las entidades. En ese sentido proponemos:
      - a) Brindar el **apoyo en términos de comunicación** a los servicios que se ofrezcan, adecuándolo a las características sociales y culturales de los usuarios.
      - b) **Desarrollar una red de información sobre los servicios sociales** existentes, implementando los mecanismos adecuados para que los usuarios potenciales de los servicios tengan acceso a ella (líneas telefónicas, puntos de atención, etc.).
      - c) **Establecer y difundir los derechos y deberes de los usuarios de los servicios sociales**, adecuándolos a las características específicas de los servicios. Ejecutar campañas educativas al respecto.
      - d) **Desarrollar mecanismos para recibir y dar seguimiento a las quejas de los usuarios**, estableciendo incluso una instancia de defensa del usuario de los servicios.
  4. **Atacar frontalmente, a través de los servicios sociales, la discriminación de la mujer, los niños y adolescentes, los adultos mayores, los discapacitados y miembros de comunidades indígenas**, reforzando su doble condición de usuarios y ciudadanos. Para ello se propone:
    - a) Establecer legislación específica para el caso de los servicios sociales.
    - b) Establecer sanciones económicas para casos de discriminación probada por parte de las entidades prestado-

ras de servicios que hayan obtenido financiamiento público, mediante la restricción de los recursos asignados.

- c) Desarrollar campañas de propaganda y educativas contra la discriminación.
- d) Incluir en los programas de formación de recursos humanos para los servicios, contenidos educativos referidos a la equidad de género. Promover la especialización en la atención de adolescentes, adultos mayores, discapacitados y miembros de comunidades nativas.

### 3.2 Mejorando el acceso a oportunidades de inserción social

El acceso a oportunidades de inserción social es un tema estrechamente vinculado con la pobreza, en la medida en que esta situación se caracteriza no sólo por una situación de **carencia** (necesidades básicas insatisfechas), sino también por una situación de **marginalidad** o **exclusión social**. En consecuencia, la superación de la pobreza pasa necesariamente por mejorar el acceso que la población pobre tiene a oportunidades de empleo, participación cultural o generación de ingreso, por ejemplo. Como señala Raczynski, "el combate de la pobreza requiere necesariamente de crecimiento económico con creación de empleo y de políticas sociales específicas (...) que creen oportunidades para que los sectores pobres se inserten productivamente en el proceso de desarrollo" (1996, p. 79).

El gobierno peruano utiliza de manera extendida el término genérico "lucha contra la pobreza" en el diseño de su política social. Al respecto, creemos necesario recordar la indispensable distinción entre dos tipos de estrategias: (i) aquellas orientadas a enfrentar de manera relativamente inmediata los efectos negativos de la situación de pobreza (y que inspiran los programas de "compensación social"), y (ii) aquellas orientadas a generar conductas y mecanismos que permitan una superación paula-

tina de la situación de pobreza. Nótese que mientras que las primeras centran su atención en las carencias (de ahí el predominio de políticas alimentarias, de complementación de ingresos o de apoyo material, es decir de provisión de bienes y servicios), las segundas se hallan más atentas a la situación de exclusión social.

Pensamos que una política de mejoramiento del acceso a oportunidades está estrechamente vinculada con la **superación de la pobreza**. En efecto, por más que se solucionen las carencias básicas actuales, mientras perdure una situación de exclusión (de la participación política, del mercado, de los bienes culturales, etc.) se reproducirán un conjunto de hábitos, conductas y culturas de la pobreza que a mediano plazo conducen a nuevas carencias. Es necesario impulsar un proceso que brinde a los pobres herramientas (económicas, sociales y culturales) que les permitan salir sostenidamente de una situación de pobreza<sup>14</sup>. Esas herramientas están directamente relacionadas con recursos y oportunidades, de los cuales los pobres son excluidos. Mejorar el acceso a los mismos es, así, parte importante del combate a la pobreza.

Las estrategias orientadas a superar la pobreza implican necesariamente la consideración de los pobres como actores, no como receptores pasivos de recursos. Su intención es fortalecer aquellas capacidades, habilidades y recursos con los que cuentan y que sean útiles para salir de la pobreza. En nuestro país, sin embargo, ese no es el énfasis de las políticas de lucha contra la pobreza. Al parecer, el gasto en los llamados "programas de alivio a la pobreza" se concentra en obras de infraestructura o de provisión de bienes (alimentación, materiales de construcción, etc.). Como un ejemplo se puede mencionar que, en 1995, el 60% de los gastos del Ministerio de la Presidencia (que tenía a su cargo estos programas) correspondió al rubro de obras de infraestructura (Béjar: 1996, p. 17)<sup>15</sup>.

La inversión en las habilidades y capacidades de las personas debería centrarse, a nuestro entender, en dos campos fundamenta-

les: el desarrollo del **capital humano** y de las **capacidades organizativas** de los pobres.

La teoría económica entiende el capital humano como el conjunto de habilidades que adquiere el factor trabajo e inciden en su productividad (medida ésta, por ejemplo, mediante el ingreso per cápita de un país o región). Resulta clara la importancia que tiene la elevación de la productividad de la fuerza de trabajo no sólo para lograr un crecimiento sostenido del producto, sino para superar la situación de pobreza. En este sentido, Franco sostiene que las políticas sociales adquieren relevancia justamente porque contribuyen a la formación de dicho capital, de manera que, "la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano ya no es sólo una falta de la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos" (1996, p. 32).

El estudio de Fernández-Baca y Seinfeld (1994), referido a 23 departamentos del país, muestra que variables como el grado de educación formal alcanzado y el empleo de métodos de regulación de la natalidad influyen poderosamente en los niveles de ingreso per cápita de diferentes regiones. En otras palabras, para elevar el ingreso per cápita "son importantes las acciones del Estado dedicadas a mejorar la calidad del capital humano a través de ciertos servicios públicos básicos" (Fernández-Baca y Seinfeld, 1994: p. 369). En consecuencia, parte de lo propuesto en el apartado anterior, relativo a la mejora en el acceso y calidad de los servicios sociales, influiría positivamente en el desarrollo de capital humano.

Queremos, sin embargo, llamar la atención sobre elementos que pensamos son fundamentales para el desarrollo del capital humano, como son las así denominadas "habilidades para la vida", que incorporan tanto habilidades básicas (como el orden, el cuidado de la propia imagen), habilidades sociales que permiten la interacción con los demás (respeto, puntualidad, capacidad de dia-

logar, etc.) y habilidades productivas básicas (ahorro, acumulación, inversión, planificación, etc.). Es posible que en otros contextos sociales parte de estas habilidades se adquiriera en la familia, constituyendo una suerte de base actitudinal sobre la que actúa la educación formal. En el caso de países como el nuestro, en el cual las familias sufren situaciones de desestructuración grave (ausencia del padre, abandono de los hijos), es muy probable que la familia no cumpla cabalmente dicho rol.

Pensamos que es necesario que el Estado contribuya a superar esta limitación, promoviendo la **inversión en el desarrollo de habilidades básicas, sociales y productivas** entre los pobres. Creemos que potenciar estas habilidades permitirá a los pobres acceder paulatinamente a oportunidades de inserción económica, social y cultural. Pensemos, por ejemplo, en el caso de los jóvenes pobres. Muchas veces pierden oportunidades de empleo no sólo por falta de capacitación adecuada, sino por cuestiones básicas como la falta de cuidado en su presentación personal, la impuntualidad o la incapacidad de seguir instrucciones de sus superiores. No haber desarrollado estas habilidades y actitudes limita su acceso al mercado laboral.

Evidentemente, esta no es la única línea de acción a tener en cuenta para superar la pobreza, puesto que sigue siendo muy importante invertir en mejorar los servicios, así como en dotar de infraestructura, recursos materiales y financieros a los sectores menos favorecidos. Sin embargo, estamos convencidos de su utilidad y de la falta de inversión (pública y privada) en ella. Coincidimos con Béjar, cuando señala que debemos "convertir el gasto social en inversión social y centrar la inversión social en las personas" (1996, p. 27).

De igual manera, nos parece que existe una escasa inversión en el desarrollo de capacidades organizativas. La organización de base es, sin duda, una de las herramientas fundamentales que tienen a su alcance los pobres para superar la pobreza. Al respecto, cabe tener en cuenta que la escasez de liderazgo, las limi-

taciones en cuanto a la planificación, ejecución y evaluación de la acción conjunta, así como la debilidad institucional de las organizaciones de base, son campos de acción importantes que requieren apoyo estatal. El beneficio colectivo que deriva de la existencia de una red de organizaciones de base, así como los escasos estímulos existentes para que las personas se involucren crecientemente en ellas (por limitaciones de tiempo, motivación, etc.), justifican la acción del Estado.

En la línea de promover el desarrollo de las habilidades y las capacidades organizativas en cuestión, como herramientas que permiten el acceso y aprovechamiento de las oportunidades de inserción social, proponemos las siguientes estrategias:

1. **Promover la formación de habilidades productivas entre los pobres, potenciando el uso de los recursos capitalizables que poseen.** Estos recursos -o activos- son fundamentalmente: la mano de obra, el capital humano acumulado, los activos productivos que se poseen (entre ellos la vivienda), las relaciones familiares y el capital social, que incluye la participación en redes sociales (Moser: 1996, p. 2). Para ello es necesario:
  - a) Desarrollar programas de **formación en el uso racional de los recursos** disponibles antes mencionados, generando habilidades referidas al ahorro, la acumulación y la inversión. Estos programas pueden ser diseñados y ejecutados por entidades públicas, ONGs y organizaciones voluntarias, proporcionándoles financiamiento público mediante fondos concursables.
  - b) Implementar programas de **acceso al crédito**, especialmente en el caso de las mujeres y los jóvenes, de manera que puedan desarrollar actividades que generen ingresos.
2. **Promover la formación y desarrollo de habilidades básicas y habilidades sociales**, convocando a entidades académicas, ONGs u organizaciones voluntarias para el diseño y ejecución (con financiamiento público) de acciones educativas. Entre dichas acciones deberían considerarse las siguientes:
  - a) Programas de formación en habilidades para la vida, especialmente para jóvenes y niños.
  - b) Programas de desarrollo de la creatividad, especialmente entre niños y jóvenes, mediante la promoción de actividades artísticas y recreativas.
  - c) Programas de promoción de conductas saludables entre los jóvenes, que permitan prevenir o enfrentar situaciones de riesgo (delincuencia, iniciación sexual precoz, alcoholismo, drogadicción). El uso de la consejería es especialmente adecuado en estos casos.
  - d) Programas de formación ciudadana, con contenidos referidos a los valores propios de la vida ciudadana y el respeto por los demás.
3. **Invertir recursos públicos en el fortalecimiento de las organizaciones de base**, promoviendo el desarrollo del liderazgo. Para ello proponemos la ejecución de:
  - a) Programas de apoyo a las organizaciones de base, priorizando las de mujeres y jóvenes, que busquen fortalecer su capacidad de identificación de las necesidades locales y de organización para la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo local<sup>16</sup>.
  - b) Programas de formación de mujeres y jóvenes líderes.
  - c) Programas para promover la formación de organizaciones de adultos mayores.

Este tipo de programas se adecúa a lo que viene siendo el campo de mayor cooperación entre el Estado y las ONGs en los últimos años (Beaumont *et al.*, 1996, p. 51). Dado que muchos de ellos pueden viabilizarse mediante proyectos específicos, resulta particularmente útil la participación de las ONGs. El grado de compromiso con los participantes que este tipo de actividades requiere, indica también que es un terreno en donde resulta más útil la participación de las ONGs y las organizaciones voluntarias que la de entidades públicas o privadas. El Estado puede ofrecer fondos concursables para financiar (total o parcialmente) dichos programas, evaluando siempre la calidad de los mismos y su impacto, a fin de financiar los que tengan mayor éxito.

#### IV. A modo de conclusión: perfil de una estrategia

Para finalizar estas reflexiones, resumiremos las líneas de acción propuestas en las páginas anteriores. Antes de ello, queremos recordar que en el caso de los servicios sociales, el ámbito de nuestra propuesta es el de aquellos servicios financiados mediante recursos públicos. No negamos la importancia de una discusión sobre la viabilidad y conveniencia de "privatizar" determinados servicios (en el sentido de cargar su costo total o parcial a los usuarios). Creemos, sin embargo, que para enfrentar las inequidades sociales existentes en nuestro país y el grave problema de la pobreza, es más relevante discutir el caso de los servicios financiados por el Estado, a los cuales (se produzca o no la "privatización") seguirán acudiendo los más pobres. Elevar la eficiencia y la calidad de dichos servicios, evitando profundizar las inequidades existentes, no es un problema trivial ni sencillo de resolver.

Podemos resumir en cinco puntos los elementos centrales de la estrategia propuesta, orientada a elevar la eficiencia y la calidad de los servicios sociales, así como a mejorar el acceso de la población a las oportunidades de integración social.

1. El Estado debe fijar las prioridades nacionales para la inversión en aspectos referidos a la promoción de la igualdad en el acceso a los servicios públicos y a las oportunidades de inserción social, poniendo énfasis en la superación de las discriminaciones asociadas al género, edad, características étnicas o condición socioeconómica de los ciudadanos. Dado que las inequidades en el acceso a los servicios y a las oportunidades en cuestión afecta gravemente las posibilidades de desarrollo nacional, especialmente por el fuerte vínculo que mantienen con las situaciones de pobreza, debe diseñarse una **política de Estado**. No bastan los esfuerzos aislados.
2. **Diversificar la oferta de servicios sociales y programas que posibiliten la inserción social**, incorporando al diseño y a la provisión de los mismos a entidades públicas, privadas, voluntarias, ONGs y organizaciones de base. Los recursos públicos pueden ser ofrecidos en concurso a dichas entidades, siempre que se establezca un equipo técnico capaz de dar seguimiento a la ejecución de los servicios y programas. El Estado debe, además, ofrecer el soporte necesario para superar aquellas deficiencias que limitan el desarrollo de la oferta de servicios y programas (estudios de diagnóstico y factibilidad, financiamiento de proyectos en experimentación, cobertura informativa, formación de recursos humanos, asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de las entidades proveedoras, etc.).
3. Generar los incentivos y controles necesarios para la **elevación continua de la eficiencia y calidad de los servicios y programas de inserción social**. Esto implica desarrollar indicadores de impacto, costo y calidad, ejecutar procesos de seguimiento y control de los mismos, así como implantar mecanismos para recoger la opinión de los usuarios. El éxito logra-

do en mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios y programas, deben ser los elementos centrales para la asignación del financiamiento público necesario a las entidades proveedoras de los servicios y programas.

4. **Desarrollar y fortalecer la demanda** por servicios sociales y programas de inserción social, generando las condiciones para la existencia de una demanda debidamente informada y exigente de calidad.
5. Generar **mecanismos de competencia** entre los servicios y programas que gestiona directamente el Estado, el sector privado, organizaciones voluntarias y ONGs, empleando la asignación de recursos públicos como un incentivo fundamental a la calidad y a la eficiencia.

Una vez delineada -de manera muy gruesa e inicial por cierto- una estrategia, surge inmediatamente la pregunta sobre cuál es el **marco institucional** adecuado para impulsarla.

En el caso del Estado peruano, los procesos de diseño, control y gestión de los servicios sociales y de los programas de inserción social financiados con recursos públicos, se encuentran diseminados en por lo menos cinco ministerios: Ministerio de la Presidencia (MIPRE), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Sagasti y Alcalde (1997, p. 26) estiman que existen más de treinta programas e instituciones que de una forma u otra diseñan y ponen en práctica la política social del actual gobierno. Sin embargo, pese a esta gran dispersión institucional, los recursos se han concentrado fuertemente en el MIPRE. Así, en 1996, éste concentró el 22.6% del Presupuesto General de la República.

La reciente creación del PROMUDEH, que reúne varios de los organismos descentralizados que viabilizan la política social del gobierno (PRONAA, INABIF, PAR/PZE,

COOPOP y el IPD), parece mostrar la voluntad del gobierno por diferenciar las responsabilidades institucionales sobre dos grandes aspectos considerados en la estrategia de lucha contra la pobreza: el desarrollo de infraestructura (que permanece como responsabilidad del MIPRE) y la promoción social (que, correspondiendo al PROMUDEH, incluye aspectos como nutrición, atención a grupos de riesgo, apoyo a organizaciones de base, etc.). Pese a esto, parece seguir vigente la opción por un modelo sumamente centralizado (ahora en dos ministerios) en la asignación de recursos para la política social y la lucha contra la pobreza, en el cual los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil no tienen un peso significativo (Sagasti: 1997, p. 11)<sup>17</sup>. De esta manera se observa en diversas instancias públicas, la existencia de una gran desconfianza hacia una mayor participación y presencia de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y ejecución de dichas políticas.

Encaramos así una situación confusa, en la cual la gran dispersión de iniciativas y la debilidad institucional de los ministerios del área social confluye con una gran concentración de recursos en el MIPRE y en el PROMUDEH. Lamentablemente, esta concentración no conduce claramente a mejorar las posibilidades para la elaboración de políticas sectoriales integrales. Como señaló la Misión Piloto sobre Reforma Socioeconómica del BID en 1995, es de gran importancia para el país contar con este tipo de políticas (Thorp: 1996, p. 156).

A los problemas intra sectoriales, se suman los referidos a la limitada capacidad de coordinación intersectorial para diseñar y ejecutar políticas sociales globales. Cabe señalar que la existencia del CIAS (Comité Interministerial de Asuntos Sociales) ha contribuido a desarrollar y dar continuidad a ciertas políticas, cual es el caso de los programas "Educación básica para todos", "Salud básica para todos" y "Justicia básica". Falta, sin embargo, consolidar y generalizar a otras áreas esta experiencia de coordinación. Es más, subsiste aún el problema

institucional de fondo, consistente en que todos los ministerios que participan en las políticas sociales tienen (por lo menos formalmente) el mismo rango y el mismo grado de autoridad sobre los servicios y programas bajo su control, sin existir los mecanismos que aseguren a alguna instancia de coordinación la capacidad efectiva para asegurar la coordinación intersectorial. Esto conduce a que sea sumamente difícil superar los múltiples cruces y desencuentros que se producen entre las prioridades y acciones de los diversos sectores. Se generan, además, presiones dentro del Estado por acceder tanto a los recursos públicos como a los provenientes de la cooperación internacional. Así las presiones políticas, las lógicas burocráticas y los esfuerzos por mejorar la eficiencia del gasto social se entrecruzan, arrojando un resultado incierto.

En la práctica, el Ministerio de Economía y Finanzas se constituye en una suerte de "árbitro", sobre la base del poder que le confiere la capacidad efectiva de asignar los recursos presupuestados a los ministerios y entidades públicas. Es posible que dicha actuación logre mejorar la racionalidad en el gasto social al exigir cierto sustento, en términos de metas e indicadores de gestión, de los gastos que ejecutan los ministerios. Pero, es muy probable también que una entidad que no se especializa en políticas sociales no tenga todas las capacidades, habilidades y tecnologías necesarias para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios y programas de inserción social que nos preocupan.

Una vía, para introducir en el diseño y gestión de los servicios y programas dichos elementos técnicos, es la creación de **entidades transversales** de carácter normativo, con atribuciones para lograr la coordinación intersectorial en asuntos específicos, como podría ser el caso de las políticas para la juventud, para la promoción de la mujer o el adulto mayor. La experiencia de otros países muestra que esta opción contribuye a que los sectores presten mayor atención a la especificidad que tienen determinadas situaciones

(desigualdad de género, discriminación étnica, etc.) o grupos poblacionales (jóvenes, adultos mayores, etc.).

Sin embargo, una estrategia como la que proponemos (que implica una gran capacidad de gestión a fin de externalizar servicios o programas, desarrollar indicadores, establecer sistemas de información y control, generar mecanismos de competencia, etc.) difícilmente podría ser ejecutada por un vasto conjunto de entidades transversales y sectoriales.

Sin renunciar a la posibilidad de establecer algunas entidades transversales, proponemos de manera inicial la conformación de una **entidad promotora y reguladora de las condiciones de acceso, calidad y eficiencia de los servicios sociales y los programas de inserción social que financia el Estado**. Dicha instancia, que no sustituiría a los ministerios en cuanto a la capacidad de normar técnicamente los servicios correspondientes, evaluarlos e incluso gestionarlos, puede implementarse al interior de una instancia de coordinación intersectorial como el CIAS.

La entidad que proponemos se encargaría de impulsar la estrategia delineada anteriormente, especialmente en los puntos 2, 3, 4, y 5. Debe contar con los instrumentos adecuados para:

- a) Reforzar la capacidad de diseño y ejecución de políticas sociales por parte de los ministerios.
- b) Promover que los ministerios externalicen le ejecución de servicios y programas en condiciones de transparencia y calidad.
- c) Promover que los ministerios ofrezcan soporte técnico para la superación de los obstáculos que impiden una mayor oferta de servicios y programas.
- d) Administrar globalmente el sistema de indicadores que permita una asignación de recursos, que fomente la eficiencia y la calidad de los servicios y programas.
- e) Promover que los ministerios realicen acciones que fortalezcan la demanda.

- f) Generar los mecanismos de competencia entre los diversos sectores (público, privado, ONGs, organizaciones voluntarias y de base) involucrados en la provisión de servicios y programas.

Para que una instancia como la propuesta tenga éxito en su cometido, es indispensable concederle las atribuciones necesarias para incidir significativamente en la asignación de fondos públicos a las entidades que intervengan en las políticas sociales. El carácter promotor y regulador de esta instancia, que no debiera competir con el rol normativo y evaluador de los ministerios, permitiría establecer mejores condiciones para el desarrollo de políticas coherentes y estables.

#### V. Un comentario final: ¿cómo legitimar el gasto social ante los contribuyentes?

La consideración de las estrategias a seguir para mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios sociales y a las oportunidades de inserción social, no debiera ignorar la problemática referida a su financiamiento. Si bien es importante el aporte financiero proveniente de los organismos internacionales y de la cooperación externa, no puede obviarse que lo saludable es que un país pueda financiar (fundamentalmente mediante la recaudación tributaria) su política social, puesto que ello asegura en cierta medida la continuidad de las mismas.

Sagasti y Alcalde constatan que "la mayor prioridad otorgada por el gobierno al desarrollo social a partir de 1993 se refleja en la evolución ascendente de las cifras del Presupuesto de la República asignadas a este rubro" (1997, p. 35). Esta mayor disponibilidad de recursos obedece, en gran medida, al paulatino incremento de la recaudación tributaria. Ahora bien, nos parece importante evaluar en qué medida los contribuyentes consideran legítimo que los recursos que aportan al Estado sean destinados, cada vez en mayor medida, a financiar políticas que favorecen a los más pobres. Legitimar el gasto público en políticas sociales es importante, a fin de promover la

sustentabilidad de las mismas en el mediano y largo plazo.

Al respecto, una investigación realizada en 1995 en tres distritos de Lima (San Borja, La Victoria y Villa El Salvador) sobre las percepciones que los jefes de familia tienen respecto de la carga tributaria que soportan, permitió elaborar tres modelos que vinculan los siguientes elementos: (i) la representación que se tiene del rol del Estado, y (ii) la actitud favorable a acentuar la carga tributaria sobre los sectores más pudientes o sobre los más desfavorecidos (en otras palabras, la consideración de si el incremento futuro de la recaudación debe recaer en mayor medida sobre los ricos o sobre los pobres) (Cortázar y Sulmont: 1996, pp. 19-25).

El primer modelo (elaborado sobre la base de afirmaciones como: "el Estado debe atender a los sectores más desfavorecidos del país" o "procurar eliminar las diferencias sociales, que no hayan ricos ni pobres") implica de manera gruesa la idea de un Estado "protector" o "redistribuidor de la riqueza". Se encuentra asociado a la idea de acentuar la carga tributaria sobre los ricos, lo que es coherente con una percepción del Estado como ente protector de los desfavorecidos, que debe trasladar riqueza hacia los pobres. Se observa también que este tipo de concepción se encuentra más extendida entre los jefes de familia de los sectores medios-bajos o bajos.

El segundo modelo gira en torno a la idea de un Estado "regulador", que promueve el desarrollo sin intervenir directamente en la actividad económica ("El Estado debe promover la libre iniciativa privada y no intervenir en la actividad económica", "debe garantizar la estabilidad económica del país"). Se halla asociado a una actitud proclive a incrementar la carga tributaria que actualmente afecta a los sectores socioeconómicos bajos. Como era de esperar, se encuentra más extendido en los sectores medios o altos.

El tercer modelo elaborado se refiere directamente al tema que discutimos en estas páginas. En este caso, se piensa que el Estado debe dedicarse prioritariamente a "proveer de

salud y educación a todos los peruanos" y a "promover la igualdad de oportunidades para todos los peruanos". Resulta interesante constatar que esta concepción no se asocia con la situación socioeconómica del entrevistado. En el caso de la tarea de brindar servicios de salud y educación, no se halló asociación significativa con la orientación de la carga tributaria hacia los ricos o hacia los pobres. En el caso de la promoción de la igualdad de oportunidades, en cambio, se halló una actitud mayoritaria hacia el incremento de la carga a los pobres.

Se observa que en medio de la contraposición tajante entre una concepción "proteccionista" o "reguladora" del Estado se abre espacio para una concepción alternativa, que incide en la **igualdad de acceso a servicios y oportunidades para todos**. El hecho que esta concepción no se asocie ni con un origen socioeconómico particular ni, por lo menos en el caso del acceso a los servicios, con una orientación de la carga tributaria hacia los ricos o hacia los pobres, podría indi-

carnos que se trata de una concepción del Estado y de la tributación apta para generar cierto consenso.

En la línea de promover una mayor conciencia respecto de la necesidad de financiar aquellos programas que permiten combatir la pobreza, sería útil considerar las actitudes y concepciones que hemos reseñado. Presentar la lucha contra la pobreza como una acción de "ayuda a los pobres", en una clave más bien paternalista, no parece ser lo más adecuado para lograr que dicho gasto tenga legitimidad en los estratos medios y altos. Estos parecen más proclives a financiar un Estado básicamente regulador, que -en el extremo- gaste lo mínimo posible en atender a los pobres. En consecuencia, para generar un vínculo cada vez más aceptable entre el esfuerzo tributario que realizan los contribuyentes y la lucha contra la pobreza, parece adecuado presentar esta última como una acción de **paulatina superación de la pobreza**, incidiendo en los conceptos de **igualdad y oportunidad**.

## NOTAS

1. La situación de los jóvenes es una buena referencia para ejemplificar este aspecto. En otro trabajo sostuvimos que "La dimensión excluyente de los mecanismos sociales que producen el fenómeno juvenil, conduce a una diferenciación de las **posibilidades objetivas** que los sujetos tienen de incorporarse plenamente a la vida social. Al respecto, puede asumirse como hipótesis que el origen social del sujeto condiciona poderosamente tales posibilidades. El peso que en esto tendría el capital económico y cultural recibido en el medio familiar parece decisivo" (Cortázar, 1997: p. 12). Evidentemente, allí donde el origen socioeconómico condiciona **diferentes oportunidades de inserción social**, se abre un espacio de acción para las políticas públicas que rebasa la sola provisión de determinados servicios sociales, puesto que se requiere de estrategias que promuevan conductas saludables (que eviten situaciones de riesgo que profundicen la exclusión social), habilidades

productivas y capacidades sociales que permitan a los jóvenes acceder al empleo, la cultura y la posibilidad de constituir una familia.

2. Estamos haciendo referencia a la noción económica de **externalidades positivas**. Se dice que un bien o servicio produce externalidades positivas cuando genera beneficios que exceden la satisfacción del consumidor o usuario particular que lo consume o utiliza. Por el contrario, produce externalidades negativas cuando tiene efectos negativos que repercuten más allá del consumidor o usuario (como es el caso de la producción y consumo de un bien contaminante del medio ambiente).
3. Se debe considerar que, dada la baja calidad de los servicios prestados por el Estado, la tendencia general debería ser que los estratos capaces de pagar los servicios del sector privado lo hagan sin necesidad de incentivos especiales. Esta afirmación, sin embargo, debiera ser objeto de demostración dado que uno puede hallar situaciones particulares que sugieren que, para el caso de servicios como la educación, las familias de estratos medios bajos

- y medios prefieren acudir a la oferta pública como un mecanismo de ahorro.
4. La eficiencia de un mercado radica en que los recursos sean asignados correctamente en función de la disposición a pagar de los consumidores (la cual refleja el bienestar que desean lograr) y de la distinta capacidad de los productores de ofrecer bienes o servicios al menor costo posible. En otras palabras, la eficiencia consiste en que en un mercado se produzca aquello que satisface en mayor medida a los consumidores, con la mayor economía posible de recursos. En un mercado eficiente consumen solamente quienes muestran una adecuada disposición a pagar (que por lo menos cubre el costo del bien), ya que si los productores tuvieran que vender sus productos a quienes no pueden cubrir el costo, no habría una transacción libre y, en consecuencia, no se ofrecería el bien en cuestión. La eficiencia económica es así "ciega" al problema de la equidad.
  5. Raczynski (1996, p. 80) constata que, en países como Chile, Costa Rica y Argentina, la superación de las brechas de calidad en los servicios sociales fue un tema tardío en el desarrollo de las políticas sociales, posterior al tema de la cobertura de la oferta y la focalización efectiva del gasto social. Pensamos que en el Perú, en un momento en que se pone énfasis justamente en el tema de la focalización del gasto social (cuya discusión viene relacionada a la de la posible "privatización" de los servicios sociales), es importante no perder de vista el tema de la calidad porque una focalización que no eleve la calidad de los servicios que reciben los más pobres conducirá ineludiblemente a empeorar las situaciones de inequidad.
  6. En términos de R. Franco, se trata de pasar de un modelo de exclusiva responsabilidad estatal (el Estado concentra todas las funciones de financiamiento, diseño, implementación, supervisión y evaluación de las políticas sociales) a uno en el cual se reconoce la "legítima presencia de otros subsectores de la política social", como los mencionados (1996, p. 12). En otros términos, Raczynski señala que la idea es "crear un espacio vitruval para que nuevos actores (la comunidad organizada, organismos no gubernamentales de diferente tipo, sector privado, grupos de mujeres, de jóvenes, etc.) gestionen desde su especificidad sus propias demandas, aportando a la labor del gobierno local y potenciándose mutuamente" (1996, p. 78).
  7. Sin embargo, el argumento a favor de incorporar organizaciones de la sociedad civil en la provisión de servicios sociales no se sostiene fundamentalmente en la incapacidad administrativa del Estado. La elevación de la calidad de los servicios (a la que haremos referencia luego) implica necesariamente la inclusión de diversos tipos de organizaciones, aptas para atender demandas con expectativas y necesidades diferentes. La homogeneidad propia de las estructuras públicas no es adecuada para ello. Ahora bien, diversificar las entidades que ofrecen servicios implica también enfrentar el tema de la descentralización. En cierto sentido, incorporar ONGs, organizaciones voluntarias y de base a la provisión de los servicios implica ya cierto grado de descentralización efectiva de las funciones públicas. El aparato estatal deberá, sin embargo, adecuarse a estas nuevas exigencias.
  8. Así, puede observarse que lo sustancial del vínculo entre el Estado y las ONGs está centrado en el desarrollo y ejecución de proyectos, vinculados fuertemente al área de capacitación, salud y fortalecimiento organizacional, no tanto así a la gestión de servicios sociales relativamente estables en el tiempo. Este sería entonces un nuevo campo de cooperación a explorar. Por otra parte, las ONGs intervienen predominantemente como operadoras. Las posibilidades de colaborar con el diseño o evaluación de los programas sociales del Estado se ve limitada tanto por la manera como el sector público entiende los programas, relegando a las ONGs al rol operativo, como por las propias debilidades de estas para diseñar propuestas que trasciendan las particularidades del ámbito local de trabajo.
  9. Esto es importante para evitar asimetrías de información entre quien financia los servicios (el Estado) y las entidades proveedoras de los mismos, especialmente en lo referido a los costos.
  10. Dicha competencia introducirá incentivos a mejorar (y medir) la eficacia y eficiencia de los servicios, lo que es más difícil de lograr cuando los recursos son distribuidos casi

exclusivamente dentro del aparato público. En este último caso, los criterios de asignación están directamente vinculados a la importancia política de cada sector o de los funcionarios que están a la cabeza de los mismos, así como al "presupuesto histórico", como lo llama Franco (1996, p. 29). Externalizar y hacer competir a entidades de diferente carácter no soluciona el problema de manera automática y necesaria, pero constituye un contexto institucional que **facilita** una asignación más eficiente de los recursos públicos.

11. En el caso de las ONGs, Beaumont y sus colaboradores (1996: pp. 61-64) señalan que en 1993 existían 897 a nivel nacional. De ellas, el 76% se concentran en Lima, Cusco, Arequipa y Cajamarca. Ica, Apurímac, Pasco, Tacna, San Martín, Moquegua, Madre de Dios y Amazonas muestran cinco o menos ONGs en su jurisdicción. Esto muestra que esta suerte de "mercado" de ONGs estaría fuertemente concentrado en cuatro departamentos. Para desarrollar una estrategia como la que proponemos, se requiere entonces de un esfuerzo estatal por generar condiciones (financieras, técnicas, de recursos humanos, etc.) para la expansión de este mercado en otras zonas que, además, muestran alta pobreza y son prioritarias para la política social. Cabe señalar que el número de ONGs vendría en crecimiento, estimándose que llegan a 1,100 en 1995.
12. En el caso de los profesionales de la salud existe ya el Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS), que ejecuta el Ministerio de Salud y tiene carácter obligatorio para todos quienes deseen trabajar en el sector público. Esta experiencia puede servir como modelo para el programa que proponemos. Pensamos, sin embargo, que el programa no debe ser obligatorio en la medida en que es preferible que el Estado seleccione aquellos graduados que más se adecúan a las necesidades de los servicios. Además, colocar laboralmente a todos los graduados universitarios sería imposible. El "Programa País" que ejecuta el gobierno de Chile en el marco del Programa de Superación de la Pobreza, puede ser un modelo interesante a estudiar.
13. Cabe destacar que ambos elementos (estándares técnicos y percepción de los usuarios) no siempre coinciden ni se desarrollan en la misma dirección. Así, por ejemplo, en el caso de los servicios de salud los estándares técnicos de calidad no siempre coinciden con las expectativas o criterios de buena atención que tienen los usuarios. Lograr un paulatino acercamiento de ambos estándares (el del técnico y el del usuario) es justamente el terreno de acción para mejorar la calidad de los servicios.
14. Al respecto, es sumamente interesante la investigación desarrollada por Martínez y Palacios en Chile. Los autores distinguen en primer lugar una cultura de la pobreza, consistente en "un conjunto de referencias simbólicas (percepciones, opiniones, valoraciones, conceptos, normas, costumbres...) que permiten evitar la frustración y actuar racionalmente ante una situación (socioeconómica) tenida como inamovible. Se trata, estrictamente hablando, de una contracultura, de una visión persistentemente negativa y corrosiva, que afirma sistemáticamente la inutilidad de la esperanza de cambio..", Pero observan también la existencia de la que denominan una cultura de la decencia, la cual "se construye a partir de la afirmación de la posibilidad de sobreponerse a los efectos degradantes de la pobreza. Tal afirmación se fundamenta (ante la común percepción de carencia de otros recursos) en la voluntad afirmada por la sujeción a un estricto código moral", cuyos mandatos básicos serían la honra, la honradez, la temperancia y la fe (1996, pp. 21-22). A juicio de los autores, el Estado debiera promover mediante su política social el desarrollo de la cultura de la decencia, evitando -como suele suceder con las políticas de subsidios- el fortalecimiento de la cultura de la pobreza.
15. Resultaría interesante hacer un estudio respecto de cómo conciben la "lucha contra la pobreza" los funcionarios públicos que trabajan en políticas sociales. Pensamos hipotéticamente que la mayoría de ellos la asume como una política de provisión de bienes y servicios a los sectores pobres, más que como una estrategia de inversión en el desarrollo de habilidades y capacidades. En el sentido común de dichos funcionarios, fortalecer determinadas habilidades o capacidades entre los pobres aparece como algo interesante pero "abstracto", en contraste con la tangibilidad y utilidad inmediata de las obras de infraestructura, los alimentos o el crédito.

16. La experiencia del Programa "Entre todos" ejecutada por el FOSIS en Chile, constituye un ejemplo interesante para diseñar programas en la línea propuesta. Teniendo como objetivo "estimular la capacidad de organización y de iniciativa en las localidades pobres", proporcionó soporte técnico (mediante promotores) para que las localidades presentaran proyectos de desarrollo comunal al FOSIS. Aunque falló en el objetivo de articular las organizaciones de base (agrupadas en Coordinaciones de desarrollo local) con las instituciones públicas de las regiones y los gobiernos locales, es una experiencia que vale la pena considerar (Raczinsky: 1995, pp. 251-256). Este modelo puede mejorar la asignación de recursos que realiza en nuestro país FONCODES. Como señala Beaumont (1996, p. 48), el sistema de selección de proyectos de FONCODES, si bien se orienta por la demanda, implica desigualdades para acceder a fondos en función de la diferente capacidad de las organizaciones comunales de formular los expedientes técnicos (asumiendo que a mayor pobreza se observan menores capacidades técnicas y organizativas para ganar los concursos). En este sentido, la inclusión de promotores que colaboren con las organizaciones -como sucedió en el programa mencionado- resultaría de utilidad. Según lo expuesto por Beaumont, la experiencia del Programa de "Acciones de emergencia para el desarrollo" ejecutado en Cusco entre 1994 y 1995, con financiamiento de FONCODES, iría en esta línea, al articular organizaciones y gobiernos locales para la identificación de necesidades mediante los Comités distritales de desarrollo y lograr que las ONGs de la región apoyaran técnicamente la formulación de los proyectos.
17. Si bien es cierto que, como sostiene Sagasti, el gobierno ha optado por un modelo centralista en su política social, dando cabida a estructuras y organizaciones paralelas a los ministerios sociales (especialmente Salud y Educación) que responden al MIPRE o al PROMUDEH, cabe reconocer que esta actitud parece haber sido una respuesta a la imposibilidad de generar programas ágiles, en instituciones tan grandes y difíciles de manejar como los ministerios sociales. Ahora bien, esta pudo haber sido una buena actitud cuando era urgente ejecutar de inmediato las primeras acciones de lucha contra la pobreza. Hoy en día, sin embargo, representa un límite al desarrollo de políticas sociales de mediano y largo plazo. La frustración del proceso de reforma del Estado, más allá de sus posibles aciertos y errores, limita más aún la posibilidad de que los ministerios sociales "tradicionales" se constituyan en ejes de una política social efectiva. Por otra parte, haber creado una nueva organización con responsabilidad en una amplia gama de acciones de política social, confiándole la estructura de un ministerio -como es el caso del PROMUDEH, nos remite a los mismos problemas que afectan a los Ministerios de Salud o Educación.

## REFERENCIAS

- Beaumont, Martín, "Reforma del Estado y política social como reconstituyentes de la trama social", en: *Pretextos* No. 9, Lima: DESCO-División de Investigaciones, 1996.
- Beaumont, M., J. Gamero y M. Piazza, *Política social y ONGs*, Lima: DESCO, 1996.
- Béjar, Héctor, "La política social en el Perú: situación y propuestas", en *Socialismo y Participación*, No. 76, Lima: CEDEP, diciembre 1996, pp. 9-31.
- Cortázar V., Juan Carlos, *La juventud como fenómeno social. Pistas teóricas para comprender el período juvenil en el Perú*, Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú-CISEPA, 1997.
- Cortázar V. Juan C. y Denis Sulmont, *Actitudes y opiniones respecto a la carga tributaria de jefes de hogar en Lima Metropolitana*, Lima: Instituto de Administración Tributaria, SUNAT, 1996.
- Fernández-Baca, Jorge y Janice Seinfeld, "Diferencias regionales de crecimiento

- e inversión en capital humano: un análisis preliminar", en Anderson J. *et al.*, *Pobreza y políticas sociales en el Perú*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico-Taller de Políticas y Desarrollo Social, 1994.
- Franco, Rolando, "Cambios de paradigma de la política social en América Latina y el Perú", en *Pretextos*, No. 9, Lima: DESCO-División de Investigaciones, 1996.
- Martínez, Javier y Margarita Palacios, *Informe sobre la decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*, Santiago de Chile: Ediciones Sur, 1996.
- Mintzberg, Henry, "Managing Government, Governing Management", en *Harvard Business Review*, vol. 74, No. 3, Boston MA.: Harvard Business School Publishing Corporation, May-June 1996, pp. 75-83.
- Moser, Caroline, *Situaciones críticas. Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*, Serie de Estudios y Monografías sobre el Desarrollo Ecológicamente Sostenible, No. 75, Washington D.C.: Banco Mundial, 1996.
- Razycynski, Dagmar, "Estrategias frente a la pobreza: compensación, gasto social y desarrollo", en *Pretextos*, No. 9, Lima: DESCO-División de Investigaciones, 1996.
- Razycynski, Dagmar, *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*, Santiago de Chile: CIEPLAN/Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.
- Sagasti, Francisco, *Pobreza, exclusión y estrategias de desarrollo: una aproximación preliminar*, Lima: Agenda Perú, 1997.
- Sagasti, F. y G. Alcalde, *Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto*, Lima: Agenda Perú, 1997.
- Thorp, Rosemary, *Challenges for Peace. Towards Sustainable Social Development in Peru*, Report of the Pilot Mission on Socio-Economic Reform of the Inter-American Development Bank, Social Agenda Policy Group, 1995.