

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN**

**EL ROL DEL ESTADO EN EL CAPITALISMO:
Análisis económico de sus Determinantes**

OLIVARES RAMÍREZ, Alejandro Oscar

(Resolución Rectoral N° 592-01-R)

01/10/2001 – 30/09/2003

INDICE

RESUMEN.....	2
I. INTRODUCCIÓN	3
I.1 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN	5
I.2 IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN.....	6
II. MARCO TEÓRICO	9
II.1 LOS ORÍGENES DEL ESTADO.....	9
II.2 EL ESTADO Y EL CAPITALISMO COMERCIAL	15
II.3 DEL CAPITALISMO COMERCIAL AL CAPITALISMO INDUSTRIAL.....	23
III HIPÓTESIS.....	29
IV MATERIALES Y MÉTODOS.....	30
IV.1 UNIVERSO DE LA INVESTIGACIÓN	30
IV.2 METODOLOGÍA.....	31
IV.3 TÉCNICAS ESTADÍSTICAS.....	31
V RESULTADOS.....	32
V.1 SISTEMATIZACIÓN DE DATOS.....	32
A. Transferencias a gobiernos subnacionales:.....	33
B. El Rol del Estado: Conclusiones sobre el análisis de transferencias	56
V.2 EL ROL DEL ESTADO: PROPUESTAS DE POLÍTICA:.....	71
VI. DISCUSIÓN.....	84
VII. REFERENCIALES.....	87
VIII. APÉNDICE	90
IX. ANEXO 1	102

RESUMEN

En este trabajo ha sido analizado el debilitamiento progresivo del estado en su función económica tradicional, medida esta por la ineficacia de la política económica (fiscal y monetaria) y traducida en acciones de política social relativas a la identificación de un conjunto de problemas que afectan a la sociedad, materializado en aspectos de pobreza y de situaciones de vulnerabilidad social.

Un conjunto de objetivos guiaron este trabajo; en primer lugar, determinar el grado del debilitamiento progresivo del estado en su función económica tradicional. El caso de los programas alimenticios es el ejemplo abordado para ese efecto. El desarrollo de actividades, enmarcadas por la ineficiencia en materia de distribución de recursos, principalmente de los asociados a los programas alimentarios, da cuenta de ello.

Como colofón se tiene el evento de las propuestas de política, materializado en un conjunto de alternativas que han de permitir, justamente, plantear alternativas en materia de política económica, que busquen superar las limitaciones impuestas por el debilitamiento progresivo de la función económica del Estado. El logro de esos objetivos, ha permitido definir políticas que beneficien a los diferentes segmentos de la economía, principalmente los agentes económicos de los sectores sociales C, D y E.

I. INTRODUCCIÓN

Existe actualmente una seria preocupación sobre las posibilidades (y por tanto los límites) de la actividad del Estado en sus diferentes aspectos, desde El político, hasta el militar, pasando por el fundamental rol económico que tiene, debido al desarrollo y fortalecimiento de determinados factores, que han posibilitado su relativo debilitamiento. ¿Cuáles son esos factores?: El desarrollo acelerado de las telecomunicaciones, las nuevas formas de contacto y transacción establecidas por la informática y los medios virtuales como el internet, así como la profundización de la globalización y el crecimiento vital de las empresas transnacionales.

En el plano económico, estas perturbaciones han debilitado el concepto y las funciones tradicionales del Estado; por ejemplo, los conceptos de frontera y control han entrado en un proceso de cuestionamiento; esto es, el concepto de fronteras geográfica deberá ser revisado, debido a la proliferación de empresas de alcance internacional (monitoreadas a partir de un centro matriz) que tienen un poder económico muy superior al que tienen los países en desarrollo.

Igual suerte corre el concepto de control, por ejemplo el control de capitales, que se torna inaplicable por la imposibilidad práctica del mismo, que ha sido definido por el desarrollo tecnológico y las muchas formas que a partir del mismo se tienen para hacer transacciones financieras desde y hacia cualquier país del mundo, esto

es, a inicios del siglo XXI no cabe la posibilidad de un control físico de capitales al estilo de la década de los años 1970.

En términos de lo anterior, el problema que será materia de la presente investigación es el debilitamiento progresivo del estado en su función económica tradicional, medida esta por la ineficacia de la política económica (fiscal y monetaria), materializado esto último en el campo de la política social.

Pero, cuando hablamos del concepto y las funciones tradicionales del Estado, ¿De qué concepto y funciones hablamos?.

El propósito de este trabajo es justamente hacer un análisis del concepto y las funciones del estado, a partir de su denominación de “Estado Moderno” y la participación que, en su formación ha tenido del capitalismo comercial y financiero.

A partir de la definición inscrita en un diccionario sobre el concepto de “Estado”, el mismo que es definido como una comunidad de personas establecidas en un territorio y organizada de tal forma que pueda lograr el bien común de los individuos que la forman, para el que requiere, en principio, de una base territorial, de una colectividad de personas y de un régimen político unificador dotado de poder coactivo. Así mismo, considerando la definición de “Moderno” como la edad histórica colocada inmediatamente después de la Edad Media y cuyo comienzo en

Occidente se sitúa en el siglo XV, es posible darle forma al tema que ocupa la presenta investigación.

En lo que sigue, la investigación estará estructurada de la siguiente manera: En un primer momento se desarrollan los objetivos que guían el presente trabajo, así como el análisis relativo a la importancia y justificación. A continuación, en el plano del marco teórico, se tratará de los orígenes del Estado en general y del Estado Moderno en particular; a continuación se analizará el caso de su expansión y fortalecimiento ocurrido en los siglos que corren desde el XV al XIX, tomando como base los orígenes del capitalismo, tanto comercial (mercantil) como financiero (industrial). Posteriormente, se analiza el caso particular del Estado en el siglo XX.

En tercer lugar, se plantean las hipótesis derivadas del marco teórico; en cuarto lugar se plantea el aspecto metodológico de la investigación contemplando lo relacionado al tratamiento de la evidencia empírica y las interpretaciones. Por último se tienen la bibliografía y los anexos.

I.1 OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Los objetivos declarados del presente trabajo de investigación son los siguientes:

General:

- Determinar el grado de debilitamiento progresivo del estado en su función económica tradicional.

Específico

- Evaluar el rol del Estado y los límites impuestos por el desarrollo del capitalismo industrial en su grado de intervención, desde la perspectiva de las políticas fiscales y monetarias, materializadas en la política social.
- Proponer alternativas en materia de política económica, que busquen superar las limitaciones impuestas por el debilitamiento progresivo de la función económica del Estado.

El logro de esos objetivos, permitirá definir el marco general de la actividad económica del Estado, de cara a una mayor y permanente internacionalización y globalización de la economía y permitirá al mismo tiempo definir políticas que beneficien a los diferentes segmentos de la economía, principalmente los agentes económicos de los sectores sociales C, D y E.

I.2 IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN

El análisis de este proceso permite afirmar que el Estado siempre intervino en la esfera económica, aunque esta intervención revistió formas sensiblemente

diferentes según las épocas y los sistemas económicos. Dichos procesos convergieron, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en una intervención creciente del Estado en la economía que, sin revestir modalidades idénticas, buscó garantizar niveles de protección social y de acceso al bienestar significativamente mayores a los que el mundo había alcanzado en épocas anteriores. Se puede por lo tanto afirmar que el Estado de Bienestar en el mundo occidental y el Estado Tutelar en el llamado campo socialista lograron alcanzar un papel decisivo en la organización de la sociedad, en la promoción del desarrollo y en el arbitraje de los conflictos sociales; funciones todas desafiadas en la actualidad.

La crisis del Estado-nación de hoy, es un fenómeno relativamente reciente cuya aceleración aumenta a medida que las condiciones que la provocaron se agudizan. El primer factor de crisis fue el choque petrolero de principios de los setenta que, en la realidad, ocultó un conjunto de transformaciones aun más profundas de la economía mundial.

Estas transformaciones desencadenaron un proceso de paralización del Estado de Bienestar en el mundo occidental mientras que la internacionalización del capital comenzaba a afectar en su raíz el asentamiento histórico del Estado-nación. El segundo factor de crisis fue el desplome del llamado campo socialista, en sus dimensiones política, económica y militar, la cual resultó de la incapacidad de sus

dirigentes para instrumentar respuestas a las crecientes contradicciones de las respectivas economías.

Estas perturbaciones fueron socavando las funciones que el Estado Tutelar había logrado asumir en aquellas sociedades mientras que se desagregaban las superestructuras plurinacionales impuestas por el poder soviético. El tercer factor de crisis fue la inmensa ofensiva ideológica contra el Estado que desencadenaron los medios políticos, académicos y de prensa más apegados al capitalismo avanzado. Esta ofensiva, que impugna el papel del Estado en todas sus dimensiones, socava los fundamentos políticos, sociales y culturales del Estado-nación.

El aporte científico de la presente investigación consiste en analizar la problemática, desde la perspectiva, económicamente hablando, de una economía pequeña precio aceptante y formular a partir de ahí, propuestas consistentes con una realidad que nos es común, la de ser economías con serios problemas tecnológicos y de industrialización, que resultan generalmente en crisis económicas profundas y desempleo importante de la mano de obra, que repercuten en los aspectos sociales de la economía, como son los de pobreza, desnutrición y exclusión.

Por tanto, valor de la investigación radica en, lograr un acercamiento de la teoría económica convencional, a los problemas de economías latinoamericanas, y por tanto proponer políticas económicas que sean consistentes con la realidad que vivimos.; con particular relevancia en una propuesta en el marco de la política social.

Los beneficiarios directos se estiman en importantes segmentos de la población, relacionados con los denominados programas de estabilización y ajuste económico con rostro humano.

II. MARCO TEÓRICO

II.1 LOS ORÍGENES DEL ESTADO

1. Los orígenes

Sobre el origen del término Estado existen varias interpretaciones, como la que refiere Poggi (1997) al denominar el sistema de gobierno que en el siglo XIII estaba difundido en regiones alemanas como **Stadestaat**, que significa “la organización política de los estados”.

Para Fernandez de la Mora (1999), el término deriva de la voz “Stato”¹ como nombre que incluía diversas formas políticas. Existe una discusión sobre si se puede aplicar el término Estado a las estructuras constitucionales del viejo mundo pre-renacentista² como Asiria, Sumeria, Egipto, Persia, Atenas, Roma, Bizancio, etc., o, este debe ser reservado para ser aplicado a las sociedades occidentales post-renacentistas de configuración institucional. De acuerdo con Fernández de la Mora (1999) “EL problema taxonómico se obvia con una expresión sobre la que existe consenso académico, el estado «moderno»” (Pag. 1).

En este mismo sentido, Sotelo (1996), en un breve revisión sobre los orígenes del Estado, considera que éste no es entendido como la organización política que “con carácter permanente diferencia a los que mandan de los que obedecen” (Pag. 1), de acuerdo a una estructura genérica de dominación, con el fin de ordenar y potenciar la vida común de sociedades sedentarias, que ocurre desde hace casi cinco milenios; tampoco los orígenes del Estado, pueden ser asociados a las “polis”, aquella forma política de la antigüedad griega, organizada política y socialmente a partir de los “gens”

¹ Tal vez el primer doctrinario que empleo el término “Stato” como nombre genérico que incluía diversas formas políticas fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527); Véase Maquiavelo (1521).

² El renacimiento, constituye una época que comienza a mediados del siglo XV, periodo en el que se despertó en Occidente un vivo entusiasmo por el estudio de la antigüedad clásica griega y latina. Tuvo su centro irradiador en Italia, especialmente en Florencia y Roma, cuya arquitectura influyó en la del resto del mundo occidental... (Párrafo tomado de un Diccionario de la Lengua Española).

Para Sotelo (1996), los orígenes del Estado coinciden con la aparición de la propiedad privada y la diferenciación social de clases.

2. El Estado moderno y el surgimiento de las ciudades

Existe consenso en señalar que los orígenes del Estado moderno³ están asociados al ocaso del feudalismo y la aparición de las primeras ciudades en la Italia de fines del Siglo XV; para Sotelo (1996), “El estado se habría desarrollado junto con la modernidad capitalista. La idea del Estado que surge ... coincidiría en el tiempo con la que configura el «espíritu del capitalismo»...”

Para explicar el surgimiento del Estado moderno es preciso tener en cuenta tanto la dinámica política que pone en cuestión las relaciones feudales, como el fracaso sucesivo de las construcciones con ambición universal que representan el Papado y el Imperio. Ambas instituciones, entre sí interdependientes, actúan sobre una sociedad que, después de las grandes migraciones que anteceden y suceden a la

³ Importa dejar constancia de la identidad originaria de moderno. La primera modernidad, médula de todas las ulteriores, la inicia el cristianismo. De alguna forma, las distintas modernidades -la carolingia; la que se produce en el siglo XIII con la recepción del derecho romano y la filosofía aristotélica, que impulsa la entonces fundada universidad; la modernidad renacentista de los siglos XV y XVI; e incluso la modernidad ilustrada del siglo XVIII, que alimenta a Europa hasta la crisis contemporánea de la modernidad- tienen que ver directamente con el cristianismo y sus variadas expresiones -cristianismo oriental (ortodoxo) frente al romano; catolicismo barroco frente a protestantismo, más o menos puritano-, así como, indirectamente, con las distintas formas de secularización. Del mismo modo que los cristianismos son varios, diversas también son las formas de secularización que están en la base de los distintos procesos de modernización (Véase Sotelo 1996 Pag. 2).

caída del Imperio romano, ha conseguido estabilizarse tanto territorial como socialmente. Para la aparición del Estado, de cualquier -Estado, y no sólo del moderno, es preciso que se vayan conjuntando los que se reconocen como sus tres elementos básicos -población, territorio y un poder político propio-, es decir, la fijación de la población en un territorio sobre la que se puedan asentar instituciones duraderas que superen el ámbito privado-familiar y vayan esbozando uno público.

La decadencia del sistema feudal, ocurrida a finales del siglo XV, significa el cambio del paradigma vigente, a favor de uno nuevo, conocido posteriormente como el Mercantilismo⁴ y que tuvo su fuente de fortalecimiento en las nacientes Ciudades Estado y en la revolución científica de la época que tuvo su eco en los descubrimientos de ultramar (principalmente el de las indias orientales y el de América); este cambio de paradigma necesitó de la presencia fundamental de un Estado poderoso: “El Estado, en contraste con la sociedad, que resulta el concepto complementario imprescindible, se define, en primer lugar, como el soporte neto del poder. Su aparición ha supuesto la confluencia de dos procesos, uno de concentración del poder, que lo erradica de la sociedad y lo condensa en el Estado, y otro de secularización, por el que este poder estatal se mantiene al margen de cualquier principio moral o teológico” (Véase Sotelo, 1996, Pag. 4).

⁴ Periodo intervencionista entre el feudalismo y el liberalismo y que dio origen al denominado capitalismo; específicamente al capitalismo comercial

En sus inicios, el Estado necesitó de una particularidad fundamental para el desarrollo de su forma y de la sociedad capitalista que lo contenía; de acuerdo con Sotelo (1996), “La originalidad del Estado, consiste en constituir la primera forma de poder totalmente desacralizada, sin otro fundamento que la necesidad racional de su existencia para mantener el orden. Justamente, esta secularización del poder político, su desprendimiento de la órbita teológica o moral, es lo que lo constituye en absoluto. Absoluto no era sino Dios; la secularización racionalista atribuye esta cualidad al poder del Estado: nada existe por encima de él que pueda restringirlo, condicionarlo o ponerle cortapisas. El Estado es ese poder absoluto, incuestionable e incuestionado, capaz de por sí de crear orden. El orden para existir tiene que fundamentarse en lo único seguro, común a todos, la razón. Pues bien, la razón fundamenta al Estado como poder absoluto (Pag. 6).

Posteriormente, y con una forma definida y generalizada hacia el siglo XX, se sucede la siguiente forma del Estado en su figura democrática, de acuerdo con Sotelo (1996), “Para entender el paso del Estado de su forma primigenia de la Monarquía absoluta al Estado democrático, es preciso introducir una tercera categoría, la de nación, asimismo clave en el pensamiento político de la modernidad europea. Cuando hace crisis la figura del monarca como portador de la soberanía del Estado, ésta se traslada a la nación. Ahora bien, el concepto de nación es aún más sutil e inaprensible que el de Estado. Al menos es menester

delimitar dos conceptos: uno, el revolucionario, que remite al conjunto de los individuos que forman una sociedad, pero a diferencia del que soporta el de sociedad civil, ahora de nuevo se carga de contenido político y los miembros de una nación no son ya sólo individuos, sino ciudadanos, es decir, portadores de deberes y derechos políticos. Cuando la Revolución francesa deposita la soberanía en la nación, se inaugura el Estado democrático que va a terminar por cuajar en el siglo XX (Pag. 7).

En este proceso, fue clave el desarrollo de las denominadas ciudades estado; aunque para Poggi (1997), el fortalecimiento del Estado no se asoció claramente en todos lados con el desarrollo de las ciudades -así ocurrió en España, por ejemplo, pero no en Hungría-; en el Occidente medieval, las ciudades se desarrollaron no sólo como ámbitos ecológicamente distintivos, como densos asentamientos de personas que se consagraban a actividades productivas y comerciales específicamente urbanas, sino también como entidades políticamente autónomas. En muchos casos, las ciudades obtuvieron su autonomía contra la oposición expresa y la resistencia visible del gobernante territorial y sus representantes (con frecuencia obispos en Italia y Alemania) o del elemento feudal, o de ambos; así, el ascenso de las ciudades señaló la entrada de una nueva fuerza política en un sistema de gobierno dominado hasta entonces, en cualquier nivel que se considerara, por las dos partes de la relación señor-vasallo.

II.2 EL ESTADO Y EL CAPITALISMO COMERCIAL

1. El Mercantilismo: La economía del nacionalismo

Como se mencionó en el capítulo anterior, ocurrió la decadencia del sistema feudal a fines del siglo XV. Esta decadencia fue forzada en sus inicios por la presencia de modificaciones tecnológicas en el que hacer productivo del feudo; la denominada revolución verde, que significó la incorporación de maquinaria ahorradora de mano de obra en los campos, produjo un sobre poblamiento relativo en los dominios del señor feudal, el mismo que no tenía obligación alguna de sostenimiento de sus siervos desocupados. Si a ello se adiciona el crecimiento de la población, se presenta el momento histórico del nacimiento de las primeras ciudades, las mismas que con el devenir de los tiempos, se transformaron en las Ciudades-Estado, fortalecidas en su crecimiento con los descubrimientos de ultramar.

Bajo este contexto, a inicios del siglo XVI, se inicia un periodo intervencionista entre el feudalismo y el liberalismo que tomó el nombre de **Mercantilismo**, constituyéndose en el paradigma económico vigente que significó el inicio del capitalismo bajo la forma actualmente conocida.

Este sistema es considerado el sistema de la economía del nacionalismo, pues significó el desarrollo de ideas asociadas al concepto de nación. Philipp Wilhelm Von Hornck, abogado austríaco, publicó un manifiesto mercantilista de 9 puntos⁵, que data de 1684 y que ponía en evidencia la tendencia ideológica del momento, la misma que necesitaba de un estado poderoso para su cumplimiento:

Manifiesto (Resumen de puntos)

1. Cada pulgada del suelo de un país debe ser utilizada para la agricultura, la minería y las manufacturas
2. Que todas las materias primas que se encuentran en un país, se usen en las manufacturas nacionales, por que los bienes acabados tienen un valor mayor
3. Que se fomente una población grande y trabajadora
4. Que se prohíban las exportaciones de oro y plata y que todo el dinero nacional se mantenga en circulación
5. Que se obstaculicen tanto como sea posible las importaciones de bienes extranjeros
6. Que si es necesario importar, esta sea de primera mano y a cambio de bienes en vez de oro y plata
7. Que si se importa, esta sea de materias primas para que sean procesadas en el país

⁵ Tomado de Ekelund y Herbert (1992).

8. Que se busquen oportunidades para vender los excedentes de manufacturas en el extranjero, a cambio de oro y plata
9. Que no se permita la importación de bienes que existan de modo suficiente y adecuado en el país

Este manifiesto de puntos pone de relieve una verdad de la época: el poder económico necesario para que las naciones sean grandes. La búsqueda incesante de bienestar económico plasmada en los nueve puntos significó a la larga la configuración de un modo especial de dominio y comercio; este configuró la actual división internacional del comercio, que en un primer momento se produjo de este a oeste y posteriormente de norte a sur. Para efectivizar esta configuración, unos países tenían que desarrollarse como exportadores netos de mercancías y otros como exportadores netos de recursos primarios.

Con el concurso del Estado, se empezó a desarrollar un cuerpo teórico que privilegió el comercio internacional sobre la base de las ventajas absolutas y relativas y que coronó la cima con los aportes de dos pensadores clásicos de la economía, Adam Smith y David Ricardo.

En el contexto de la época mercantilista, Ekelund y Herbert (1992), plantean un interés incesante sobre las ganancias materiales del Estado y del incremento de

su poder.⁶ Este interés sobre la condición del Estado, tomó forma de un proceso de Exploración, descubrimiento y colonización. En el interín se definieron las formas productivas que acompañaban el desarrollo del poder del Estado, pues el desarrollo productivo y el poder económico de las ciudades europeas de la época, ligadas a la intensificación de la actividad económica, necesitaban cada vez de más mercado, los mismos que tenían que ser buscados en cualquier sitio, fuera de los límites del viejo mundo.

La asociación entre poder y economía resultó directa, la riqueza de las naciones se ligó al proceso comercial que constituía la actividad del sistema en general; por tanto, el dinero y su acumulación constituyeron los intereses primordiales, siendo el lingote de oro la unidad de cuenta internacional, en el floreciente comercio internacional que siguió a los descubrimientos y colonizaciones. De esta forma se sentaron las bases de la importancia monetaria y política del comercio internacional.

En el plano de la actividad del Estado, el fortalecimiento del mercantilismo suministró a la política económica un concepto de balanza comercial en donde debía buscarse permanentemente el superávit comercial. Desde este punto de vista, entonces se empezó a diseñar la política económica con el fin objetivo de generar permanentes superávits comerciales; vender era bueno, comprar era

⁶ Tanto política como económicamente; véase Ekelund y Herbert (1992)

malo, siendo por ello de interés y obligación del Estado lograr su promoción y cumplimiento. Un estado que no promueva las exportaciones estaba condenando a la larga a la pobreza de la nación en su conjunto, pues tal como se concibe el comercio, las exportaciones proveen de ingresos al país, pues, al ser el lingote de oro la moneda de uso corriente de la época, se aseguraban ingresos de oro al país.

La acción de comprar (importar) debilitada al Estado, pues, la contra parte de la compra es la entrega de dinero, esto es, de oro. De ahí se deriva la percepción que se atribuye a los mercantilistas sobre su horror a los bienes y su amor por el dinero, constituyéndose este caso el del fortalecimiento del poder del estado y de riqueza de la nación.

El tiempo, acotan Ekelund y Herbert (1992) se encargó de mostrar un error crucial del pensamiento mercantilista, pues al relacionar superávit comercial permanente⁷ con riqueza de la nación, se equivocaron al considerar que la riqueza se maximizaría por medio de la acumulación de oro resultante del superávit comercial, constituido esto en un proceso permanente. La consecuencia de este flujo de riquezas provenientes del viejo mundo y que ingresaron a Europa, fue la inevitable presencia de procesos inflacionarios.

El error de los mercantilistas se deriva de no haber relacionado el flujo de dinero (oro) con el incremento de los precios. Recién, a fines del siglo XVI y en el siglo XVIII se relievó el mecanismo que existe entre al flujo de metales preciosos, como resultado de la balanza comercial superavitaria y la inflación⁸

2. El poder y los intereses del Estado

Por el lado del estado, existía un temor al exceso de libertad económica y por tanto era evidente la necesidad de un Estado para que:

- Planifique⁹
- Regule
- Proteja monopolios legales
- Subsidie

⁷ Y por tanto acumulación de oro

⁸ David Hume (1711-1776), contemporáneo de Adam Smith le dio forma al descubrimiento de John Locke (1632-1704) de la relación entre dinero y precios de acuerdo a como se muestra en la siguiente relación de causalidad (Nota, ↑ significa aumento o incremento y ↓ caída o disminución):

Entra oro al país \Leftarrow ↑ Dinero \Leftarrow ↑ Precios nacionales (incluso de exportación) \Leftarrow ↓ Precio relativo de bienes extranjeros \Leftarrow ↓ Demanda de bienes nacionales \Leftarrow ↑ Demanda de bienes extranjeros (tanto en el país como en el extranjero) \Leftarrow ↓ Balanza comercial \Leftarrow Sale oro del país \Leftarrow ↓ Masa monetaria \Leftarrow ↓ Precios del país \Leftarrow ↓ Precio relativo de bienes del país \Leftarrow ↑ Demanda de bienes nacionales (tanto en el país como en el extranjero) \Leftarrow ↑ Balanza comercial \Leftarrow Entra oro al país \Leftarrow ↑ **Dinero ... y se repite la relación de causalidad mostrada en esta nota** (Tomado de Ekelund y Herbert –1992-).

⁹ Se trata del Producto, Véase INEI, (1999, 2000)

En estos términos se produce una alianza de poder entre el Monarca (como representante del poder del Estado) y el Señor Mercader (en su papel de capitalista comerciante). El Estado se encargaba de garantizar al señor mercader tres elementos básicos:

- Estabilidad política interna para la producción: Garantía de una situación servil por parte de quienes se encargan de los aspectos manuales de la producción; para lo que desarrollo toda una “política nacional relativas al trabajo y los salarios”, consistente en salarios bajos para los trabajadores¹⁰
- Protección en la fase del encaminamiento: El producto obtenido tenía como destino los territorios colonizados de ultramar, por lo que el Estado tenía que desarrollar el correspondiente poder militar para cumplir su cometido, por ello, se produjo una carrera armanentista que tuvo como colofón el fortalecimiento de las estructuras de guerra de los países (como la denominada “Armada Invencible”). La misión de las mismas

¹⁰ Sobre este punto es interesante notar los niveles a los que llegaron las condiciones de explotación de la población por parte de los Señores Mercaderes, basándose en conceptos de sujeción y opresión amparados por el Estado. En esta época se acuñaron términos como los siguientes: “El sufrimiento es terapeutico”, “Si se presentase la oportunidad el criado sería flojo”. La idea general era que, por su baja condición moral los salarios elevados los llevaría a toda clase de excesos (embriaguez, libertinaje, vicio, ruina moral); esto es, la percepción era que la pobreza hace laboriosos a los trabajadores. Arthur Young (1771), citado por Ekelund y Herbert (1992) escribió: “Cualquiera, excepto un idiota, sabe que las clases inferiores deben mantenerse pobres o nunca serán laboriosas”.

era otorgar protección a los barcos mercantes, los mismos que eran sujeto de acoso por aquellos que, conocedores de las riquezas que portaban, desarrollaban, a la par, estructuras de guerra similar.

- Concesión de monopolios: En los dominios de cada país, el monopolio estaba garantizado para los productos del reino, por lo que estaba prohibida toda forma de comercialización de productos procedentes de otras latitudes. En la América española solo se podían negociar productos españoles, igual monopolio ocurría en los dominios portugueses, así como en los correspondientes dominios ingleses, holandeses y franceses. El aparato estatal estaba diseñado para que se privilegie la protección al esfuerzo productivo del mercantilista.

Por su parte, el compromiso del Señor Mercader era simple pero vital: Proveer de riquezas al Estado. Mediante la negociación de sus productos estaba en la obligación de producir y vender la mayor cantidad posible de bienes manufacturados al menor costo posible así como minimizar las importaciones, de forma que se efectivice el correspondiente superávit comercial.

Hacia los siglos XVII y XVIII, en el plano económico ocurre por fuerza un acontecimiento de extraordinaria importancia: el Estado se apodera de la economía; crea las grandes áreas de la economía, realiza política de población y

de tráfico, según Naef (1946), el Estado "... toma en sus manos las aduanas, lleva a cabo guerras económicas, establece industrias y funda fábricas; en una palabra: sugiere y fomenta, regula y dirige" (Pag 3).

De acuerdo con Naef (1946), en esta época se constituye y se manifiesta una conciencia y autoconciencia estatales que hubieran sido inimaginables en siglos anteriores. Al estado en esa época le es indiferente que sus ciudadanos sean ricos o pobres, instruidos o analfabetos, sino que fuerza al trabajo, al bienestar y a la instrucción, que crea las formas en las que ha de desenvolverse la vida económica; hasta para los asuntos religiosos, el individuo está obligado a apelar al Estado. El estado manda y prohíbe por doquiera. Hacia el siglo XVIII, el Estado se ha convertido en absoluto

II.3 DEL CAPITALISMO COMERCIAL AL CAPITALISMO INDUSTRIAL (CAPITALISMO FINANCIERO)

1. La Nación y la Riqueza

En el siglo XVI sale a la luz "El Príncipe" de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) y con ella se origina una nueva teoría del estado, considerado como un poder superior; de acuerdo con Maquiavelo, los Estados nacen de la violencia y con frecuencia deben mantenerse gracias a ella, consistiendo el papel del gobernante en obtener

y garantizar la prosperidad de la ciudad; para ello debe conquistar, conservar y aumentar su poder; estos últimos son los objetivos de la política. Por encima de las metas y fines se debe anteponer la “razón de estado”.

En la línea de obras sobre el Estado, Jean Bodin (1530-1596), en “Los Seis Libros de la República”¹¹ se dedicó a construir su teoría del estado, sobre el concepto de soberanía; para Bodin, la soberanía es la esencia de la República, el principio mismo del Estado. Por su parte Thomas Hobbes (1588-1679) en el “Leviathan”, una obra suya sobre el Estado, concluye que las grandes desgracias de la sociedad ocurren cuando las personas no saben a quien obedecer, cuando la soberanía desaparece; frente a ello, es necesario que cada quien convenga en ceder sus derechos a una autoridad superior, a la que será confiada la soberanía, la que promulgará las leyes necesarias. La obediencia voluntaria al soberano garantiza entonces la supervivencia y la prosperidad de la ciudad

De lo anterior se puede deducir que, según el cuerpo doctrinal del capitalismo comercial e industrial, el Estado, garante del orden civil y de la unidad nacional, es la autoridad absoluta y la condición necesaria para la prosperidad de la nación. La vida económica se desarrolla entonces bajo su dirección su control y su protección

¹¹ Véase Gomez (1998)

Las ideas del mercantilismo (capitalismo comercial) sirvieron del caldo de cultivo al capitalismo industrial (capitalismo financiero), el mismo que alcanzó su auge en la economía clásica. A la agresividad y el conflicto con el extranjero, definido en la fórmula comercial pro exportadora se opone la solidaridad y la cooperación al interior del país.

Dentro del mismo país el interés privado y el interés colectivo no están en conflicto. El enriquecimiento de un individuo no constituye un obstáculo al enriquecimiento de otros. Todo lo contrario, la prosperidad individual se puede extender sin limitación dentro de las fronteras nacionales. El estado tiene que cumplir (y en verdad cumple) un rol fundamental en mérito a su concepción sobre la riqueza.

2. La riqueza de las Naciones

En los albores de la sociedad capitalista, existía el interés común sobre dos elementos claves del proceso económico

- Producción¹²
- Distribución

Se considera que un modo de producción es paradigmático si tiene los elementos necesarios para garantizar el cumplimiento de esos dos elementos, esto es si es **capaz de cumplir en todas sus fases el proceso de producción** y lo que es más importante si tiene la capacidad de **asegurar que los beneficios del progreso económico sean distribuidos** entre quienes participaron de su formación.

En la línea evolutiva, el feudalismo cede su lugar, como modo de producción, al capitalismo comercial y este a su vez lo hace a favor del capitalismo industrial. La incapacidad en cada caso de asegurar la distribución de los beneficios del progreso económico produjo la ruptura del esquema dominante

¿Qué papel jugó el Estado en este proceso?, como hemos visto en los capítulos previos, jugó un papel fundamental.

Tan fundamental es que, de la identificación sobre la riqueza de las naciones, se definió su nivel de actividad. En el mercantilismo, el hecho de identificar como fuente de la riqueza al comercio y como fin del mismo la posesión de oro en niveles importantes, posibilitó la formación de un estado fuerte, poderoso e intervencionista. Posteriormente, con el desarrollo del capitalismo industrial, el cambio en el diagnóstico, definió su participación de manera diferente.

¹² Véase, Dancourt y Mendoza (2000)

De acuerdo a los pensadores clásicos de la economía¹³, la fuente de la riqueza no era el comercio, sino más bien, la división del trabajo¹⁴, propuesta planteada por Adam Smith en su clásica obra, conocida de manera corta como “La Riqueza de las Naciones” (1776). En función a ello, se tuvo que virar el concepto mismo del estado, para organizarlo en términos de las razones de Libertad Económica y Mercados Libres, amparadas ambas en la Revolución Industrial de la época

Proposiciones como la “mano invisible” y el “dejar hacer y dejar pasar” (Laissez Faire), configuraron una estructura gubernamental, donde la mejor política económica era aquella que no se hacía, sobre la base de tres funciones principales:

- Defensa nacional.
- Administración de la justicia.
- Producción de determinados bienes públicos que no eran atendidos por el sector privado debido a elementos de rentabilidad.

¹³ Con dos de sus más importantes representantes: Adam Smith (1723-) y David Ricardo (1772-1823), citados en Ekelund y Herbert (1992)

¹⁴ No olvidar que existe un paso previo (Véase Ekelund y Herbert –1992-): Para los Fisiócratas (Pensamiento económico vigente entre los años que corren de 1756 a 1778), la riqueza de las naciones se debía al trabajo en el agro (Véase Ekelund y Herbert –1992-).

Para François (2000), durante todo el proceso de su conformación y hasta el tercer cuarto del siglo XX, el Estado asumió un protagonismo creciente en la gestión de la economía y en la promoción del desarrollo. Entre los siglos XVI y XVIII, los Estados europeos de la costa atlántica desempeñaron un papel determinante en la conquista de nuevos territorios y en la promoción de vastos intercambios comerciales con el llamado Nuevo Continente y el Extremo Oriente.

A partir del siglo XIX, con la revolución industrial, la función del Estado cambió: en Europa occidental asumió un papel decisivo en la modificación de los marcos legal e institucional y en la estructuración de nuevos espacios comerciales. Contrario a muchas ideas prevalecientes, la transformación del capitalismo mercantil en capitalismo industrial no modificó esencialmente el papel del Estado en relación con la economía, sino que sus formas de intervención fueron adaptándose a los nuevos requerimientos del proceso de acumulación¹⁵.

Continúa François (2000) indicando que con la Revolución Rusa y la gran depresión económica de los años treinta, aparecieron nuevas dimensiones: al desafío planteado por la aparición de un modelo socioeconómico alternativo en la Unión Soviética se añadió, para los países de economía liberal, la necesidad de hallar respuestas a la grave crisis económica¹⁶ que azotó al sistema capitalista. Se

¹⁵ Véase Mendoza y Olivares (2000)

¹⁶ Véase Francke (2000)

indujeron así iniciativas como la del New Deal en Estados Unidos y el desarrollo del keynesianismo en la esfera de las políticas económicas. Dichos procesos convergieron, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en una intervención creciente del Estado en las economías nacionales, lo cual revistió la forma de un control directo del proceso de inversión y de reparto de bienes en las llamadas economías socialistas, y de una gestión indirecta en el proceso de crecimiento y desarrollo económico en las economías llamadas liberales.

III HIPÓTESIS

Las hipótesis que se derivan del desarrollo del proyecto de investigación son, considerando que las variables dependientes son en términos generales el nivel de las funciones generales del Estado y en términos específicos la efectividad de la política económica (fiscal y monetaria) materializado en la política social, las siguientes:

1. El Estado y su función en el plano económico, medida ésta por sus políticas económicas (fiscales y monetarias) tradicionales, reflejadas en la política social, se encuentran actualmente en un crítico proceso de debilitamiento, debido a elementos exógenos como por ejemplo las crisis internacionales, la

globalización, etc., sobre cuyo desarrollo es imposible ejercer influencia alguna de manera direccionada, pues, cada uno de ellos resulta del desarrollo del sistema capitalismo, en un proceso auto regenerativo.

2. El desarrollo de políticas económicas con rostro humano, resultan imperativas para solucionar el deterioro de la función económica del Estado, medida por las políticas monetaria y fiscal tradicionales, las mismas que se han tornado ineficientes en su aplicación tradicional, por que son anticipadas por el desarrollo acelerado de expectativas racionales de la población y el debilitamiento progresivo de las monedas nacionales.

IV MATERIALES Y MÉTODOS

IV.1 UNIVERSO DE LA INVESTIGACIÓN

El universo de la investigación comprende al Estado es sus diferentes facetas de la actividad económica, con énfasis en sus políticas económicas (fiscales y monetarias), reflejadas estas en la política social. A partir de ahí es que se realizarán las principales inferencias de la investigación

Es necesario definir el marco de la investigación, como aquel que está referido, en principio, a aspectos principalmente económicos; esto es, el perfil atribuido es básicamente economicista, considerando que, según Stiglitz (1996) la presencia del Estado se da, independiente del sistema económico, en las diferentes instancias del territorio; siguiendo a Stiglitz (1996), la presencia del Estado en la vida de los individuos se da desde el momento en que nacen (posiblemente en un hospital público) hasta que mueren (y son enterrados posiblemente en un cementerio público), pueden educarse en entidades públicas (escuelas, colegios y universidades), posiblemente trabajen para el estado, se casan ante el Estado, pagan sus impuestos al estado, transitan por carreteras públicas, etc.

IV.2 METODOLOGÍA

En términos metodológicos, esta investigación es descriptiva y se vale del método histórico para plantear determinadas conclusiones sobre el Estado. La fuente de información es única y es bibliográfica, por tanto es una investigación con fuentes de información secundaria.

IV.3 TÉCNICAS ESTADÍSTICAS

Esta investigación empleará data histórica relativa a diferentes variables socioeconómicas de nivel macroeconómico, estableciendo un ordenamiento del

tipo serial (series de tiempo), así como de corte transversal (datos de panel). La validación de las hipótesis contará como elemento auxiliar de comprobación econométrico de los mínimos cuadrados ordinarios.

V RESULTADOS

V.1 SISTEMATIZACIÓN DE DATOS

En el presente trabajo ha sido definido el problema a ser investigado, el mismo que está relacionado con el debilitamiento progresivo del estado en su función económica tradicional, medida esta por la ineficacia de la política económica (fiscal y monetaria) y reflejada en la política social.

En función a ello, uno de los objetivos específicos es justamente el evaluar el rol del Estado y los límites impuestos por el desarrollo del capitalismo industrial en su grado de intervención, desde la perspectiva de las políticas económicas y sociales.

Definir este rol y los límites impuestos, se dijo, permitirá definir el marco general de la actividad económica del Estado, de cara a una mayor y permanente internacionalización y globalización de la economía y permitirá al mismo tiempo

definir políticas que beneficien a los diferentes segmentos de la economía,
principalmente los agentes económicos de los sectores sociales C, D y E.

En esa línea, cuando se habla de política fiscal y política monetaria, se habla de un conjunto de actividades ligadas al contexto macroeconómico, que se evidencian de forma monetaria; es decir que se evidencian mediante la asignación de un conjunto de partidas presupuestarias, que buscan definir un rol de atención de necesidades, que en su conjunto deben beneficiar a los agentes económicos de los sectores sociales C, D y E.

La sistematización de datos de este informe está referida a la asignación presupuestaria de un conjunto de programas y transferencias económicas, agrupadas en.

- A. Transferencia a gobiernos subnacionales
- B. Transferencias de formación de capital social

A. Transferencias a gobiernos subnacionales:

El Programa del Vaso de Leche es un programa con una particularidad respecto a otras transferencias realizadas desde el Gobierno Central, se asigna a cada una de las 1828 municipalidades provinciales y distritales del país. Excepto el Fondo de Compensación Municipal, que también se distribuye

a igual universo, el resto de transferencias, como los Canon (Forestal, Gasífero, Hidroenergético, Minero, Pesquero y Petrolero) y la Participación en Renta de Aduanas, entre otros, se otorgan en función a características específicas de determinadas regiones y municipios.

El propósito de estas dos transferencias, de alcance nacional, es el de dotar a las comunas de recursos compensatorios debido a sus restricciones en la generación de ingresos propios. En el caso del FONCOMUN, sirve de complemento a la gestión municipal, y en el caso del Programa del Vaso de Leche, consistente el fomento del bienestar de los vecinos, permite canalizar a nivel nacional un complemento alimenticio a cierta población objetivo, para cuyo efecto, debe ser priorizada según niveles de pobreza y desnutrición.

Una evaluación estadística de estas dos transferencias es realizada en este trabajo, según la siguiente clasificación:

A.1) Programa del Vaso de Leche:

Este programa tuvo inicialmente el siguiente horizonte de beneficiarios, definidos a partir de un rango de pobreza relativa:

- Niños de 0 a 6 años
- Madres gestantes

- Madres en periodo de lactancia

Con posterioridad fue modificado este horizonte de beneficiarios a:

- Niños de 0 a 6 años
- Niños de 7 a 13 años
- Madres gestantes (nueve meses)
- Madres en periodo de lactancia (doce meses)
- Enfermos de TBC
- Ancianos (a partir de: damas 55 años y varones 60 años)

La iniciativa de la comuna limeña fue incorporada al ámbito nacional con la Ley de Presupuesto del Sector Público de 1998 y precisada en el año 2001 con la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, que establece las siguientes prioridades:

Prioridad 1: Los beneficiarios del Programa son niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis.

Prioridad 2: En la medida en que se cumpla con la prioridad 1, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis..

		Pobres			
		Extremos	No extremos	Total	
Personas	0-6 años	916,270	1,690,432	2,606,703	Prioridad 1
	Madres Gestantes-Lactantes	169,779	290,433	460,212	
	7-13 años	871,768	1,636,591	2,508,359	Prioridad 2
	Mayores de 65 años	257,771	499,121	756,891	

Fuente: Elaboración Propia

Si consideramos que existe obligación por parte del Estado, en brindar asistencia alimentaria a la población en extrema pobreza, este programa debe estar dirigido a atender al 100% de dicha población ubicada en la prioridad 1. En este estudio, en las siguientes secciones, se hace un análisis cuantitativo de sus niveles de atención, encontrándose que, el monto total asignado al Fondo es suficiente para atender al 100% de los beneficiarios de esa prioridad.

Sin embargo, las distorsiones asociadas a la distribución de los recursos, no permite a muchos distritos cubrir la atención de sus beneficiarios en la primera

prioridad, en cambio, muchas otras municipalidades reciben los recursos para atender con comodidad a los beneficiarios de las dos prioridades.

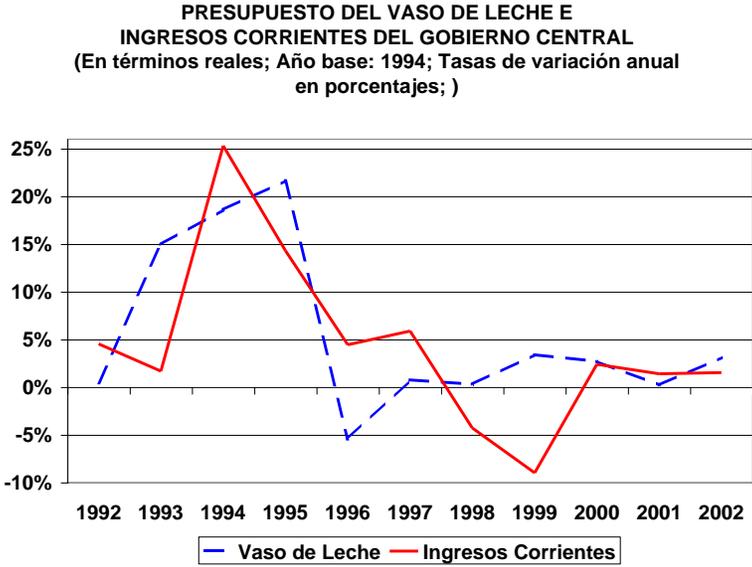
Existe un serio problema en las municipalidades al momento de determinar a la población objetivo y atenderla según las prioridades, produciéndose las siguientes ineficiencias asociadas a problemas en la focalización:

- i. Atención indiscriminada a la población objetivo de ambas prioridades: Sin distinción alguna se reparte a los dos grupos de manera igual, motivando en muchos casos la atención insuficiente de la primera prioridad.
- ii. Filtración: Hay elevados niveles de filtración, entendiéndose esto último como la presencia de beneficiarios del programa sin ser parte de la población objetivo.
- iii. Exclusión: Por una inadecuada determinación de la población objetivo, parte importante de ella, especialmente aquella ubicada en el rango de la pobreza extrema, no es beneficiaria del programa, aun cuando le asiste ese derecho.
- iv. Focalización nula: En muchos distritos, la tarea de focalización adecuada ha sido sustituida por una distribución “hasta donde alcance” a favor de todos los miembros de la comunidad.

Presupuesto del Programa y montos mínimos

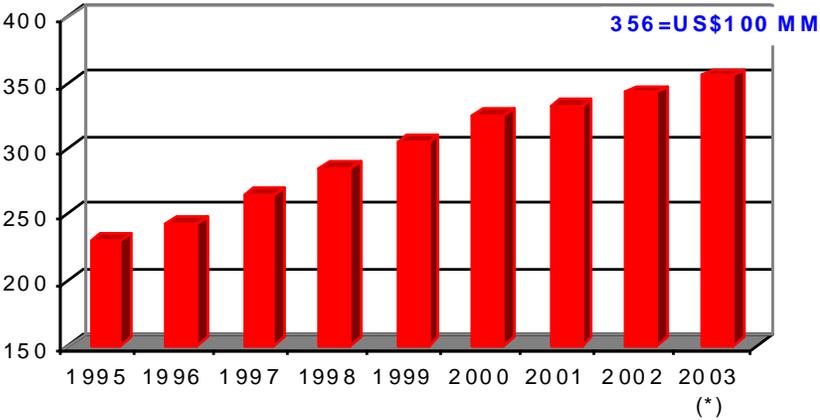
En cuanto al presupuesto del programa, este está directamente relacionado con la asignación presupuestaria, habiendo evolucionado en los últimos años, según se muestra en los gráficos siguientes, en función a las limitaciones impuestas por la caja fiscal de cada ejercicio. Considerando que se trata de estimaciones al inicio de cada ejercicio fiscal, sobre un gasto corriente que permita asegurar la cuota del Programa en un determinado año, sólo queda esperar que en la ejecución real se capte lo que se estimó en la apertura.

Independiente del método con que se elaboren los índices, la primera restricción es el presupuesto asignado al programa.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

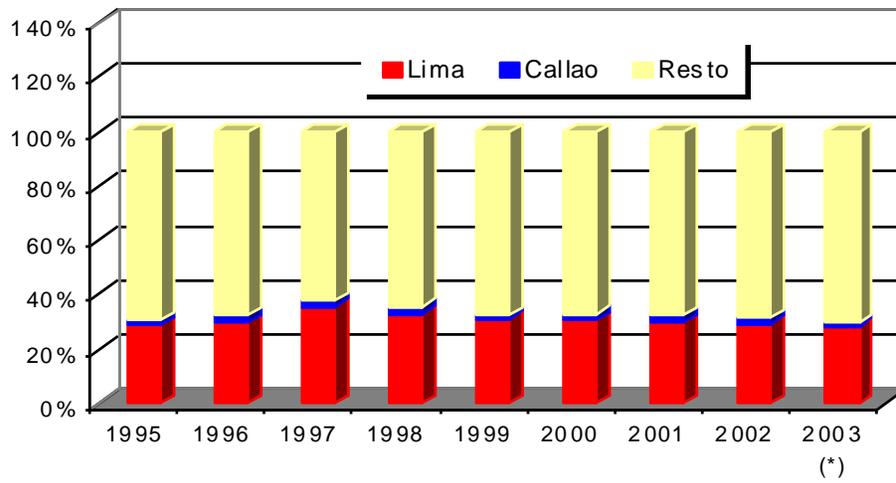
La asignación de recursos para este segmento poblacional, en el tiempo ha ido evolucionando de la siguiente manera:



(*) Ley del presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003.

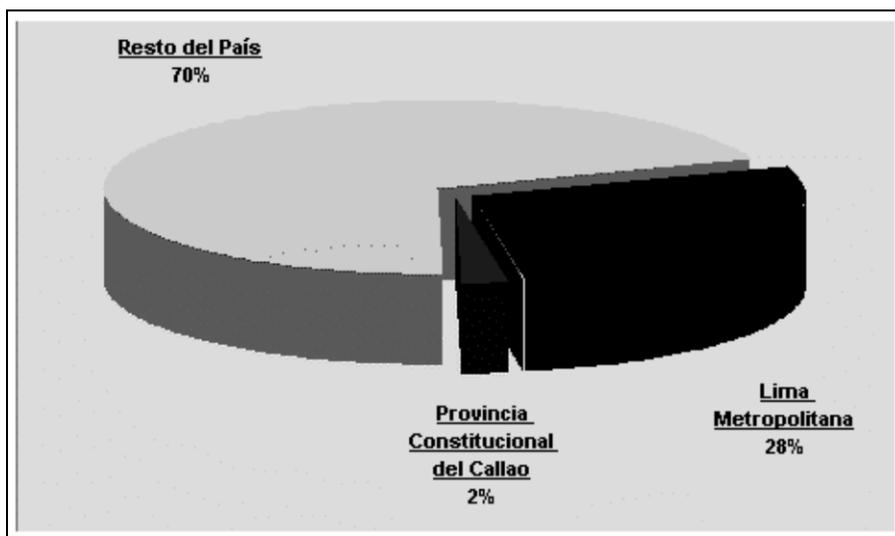
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

Estos recursos han sido distribuidos de manera centralista, pudiéndose ver en el siguiente gráfico que, mas de un tercio de los mismos, tienen como destino las provincias de Lima y Callao:



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

Así, la asignación del año 2003 puede ser resumida en las proporciones siguientes:



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

Una observación al proceso de asignación y que ocasiona fuertes distorsiones a la distribución misma, es lo establecido por el conjunto de normas respecto al número de beneficiarios y al monto que deben recibir. Así, ya desde 1991, mediante la Ley 25308 se autorizaba al Ministerio de Economía y Finanzas “...a transferir a los Consejos Provinciales para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, los recursos financieros necesarios para garantizar un número de raciones no menor al que vino entregando durante 1990”. Esta previsión de número de raciones, es contemplada en sucesivas leyes, como las Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 1998 y 1999.

Sin embargo, el Decreto de Urgencia 069-96 va más allá al establecer que, a partir del 1 de octubre de 1996, las municipalidades de las Provincias de Lima y del Callao, deben recibir un monto mensual total aproximado de S/. 8.4 millones, distribuidos de la siguiente manera:

	Mensual	Anual	% del Total País
Provincia de Lima	7 873 484	94 481 808	39%
Provincia del Callao	504 862	6 058 344	2%
Total Lima y Callao	8 378 346	100 540 152	41%
Total País en 1996	20 199 678	242 396 139	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

La restricción impuesta por este Decreto de Urgencia pone límites a una distribución más equitativa de los recursos del Programa. Las distorsiones a la distribución serán analizadas en las secciones siguientes.

Respecto del número de municipalidades

La Ley que crea el Programa del Vaso de Leche, establece el beneficio del recurso en favor de las municipalidades provinciales, que a la fecha implicarían 194 receptores; sin embargo, en 1994 se amplía el beneficio a las distritales. El elevado número de estos dos tipos de municipalidades (actualmente 1828, sin considerar a las Municipalidades de Centros Poblados), atomiza la distribución de los recursos del programa, elevando los costos directos e indirectos asociados. En cuanto a los costos directos, partiendo del costo financiero producto de la apertura de 1828 cuentas bancarias por este concepto, así como la imposibilidad de aprovechar las economías de escala que implicaría una adquisición de insumos de elevada cuantía, se ve aumentado el costo efectivo de la ración con que se beneficia la población objetivo.

Una muestra de esta atomización radica en el hecho que, en el Perú existen aproximadamente 188 municipios con menos de 1,000 habitantes (10% del total); la siguiente tabla permite apreciar las diferencias de tamaño-asignación entre distritos, a partir de aquellos de menor y mayor asignación. ¿Tiene el mismo poder de negociación un distrito que puede adquirir insumos por S/. 12

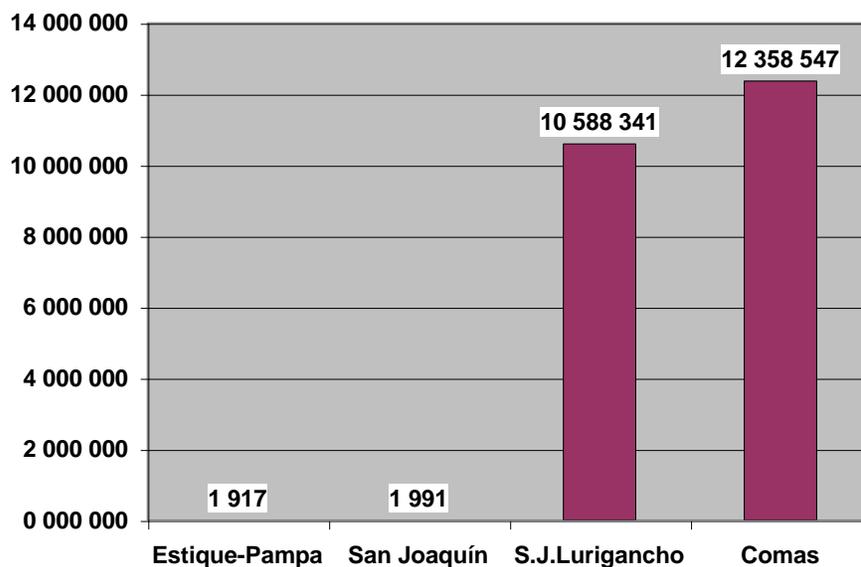
millones, frente a otro que no llega ni siquiera a S/. 2 mil?; el siguiente esquema gráfico permite apreciar esta diferencia.

DISTRITOS CON MENOR Y MAYOR ASIGNACIÓN

Región	Provincia	Distrito	Habitantes	Monto (S/.)
Tacna	Tarata	Estique-Pampa	170	1 917
Lima-Región	Yauyos	San Joaquín	189	1 991
Lima-Provincia	Lima	S.J.Lurigancho	755 540	10 588 341
Lima-Provincia	Lima	Comas	496 100	12 358 547

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

DISTRITOS CON MENOR Y MAYOR ASIGNACIÓN Monto en Nuevos Soles - Año 2002



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

Ración Alimenticia

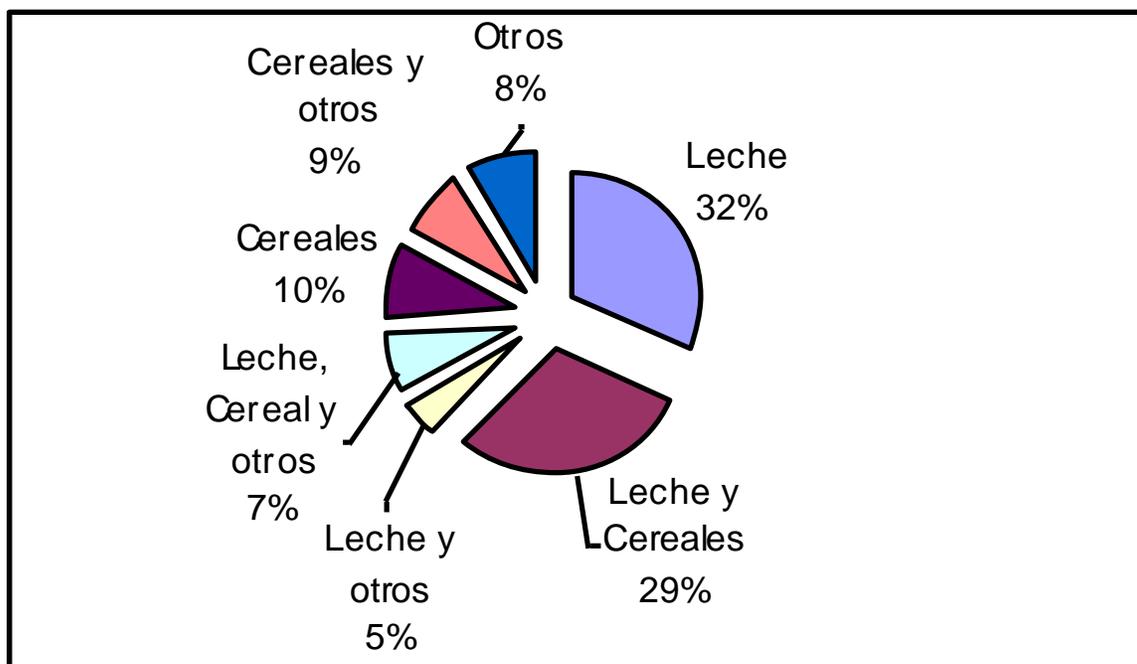
Respecto al costo de la ración alimenticia, es necesario tener claro el concepto que gira alrededor de la ración alimenticia, debido a que parte importante del reclamo proveniente de las municipalidades, sobre la insuficiencia de fondos para atender a los beneficiarios, se origina en el tipo de ración que se proporciona.

La norma es amplia al momento de definir la ración: “Dicha ración debe estar constituida por alimentos nacionales pudiendo ser prioritariamente leche en cualquiera de sus formas u otro producto, los cuales a fin de alcanzar el valor nutricional mínimo, serán complementados con alimentos que contengan un mínimo de 90% de insumos de la localidad, tales como harina de quinua, quiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros productos nacionales. Se deberá adquirir aquellos alimentos de mayor valor nutricional adecuadamente balanceado y que tengan el menor costo. Será el Ministerio de Salud, específicamente el Instituto Nacional de Salud, el que determine el valor nutricional mínimo” (Artículo 4 inciso 4.1 de la Ley 27470, modificada por la Ley 27712).

Esta definición de insumos tan amplia, que se resume en raciones adecuadamente balanceadas y de menor costo no encuentra su contraparte al

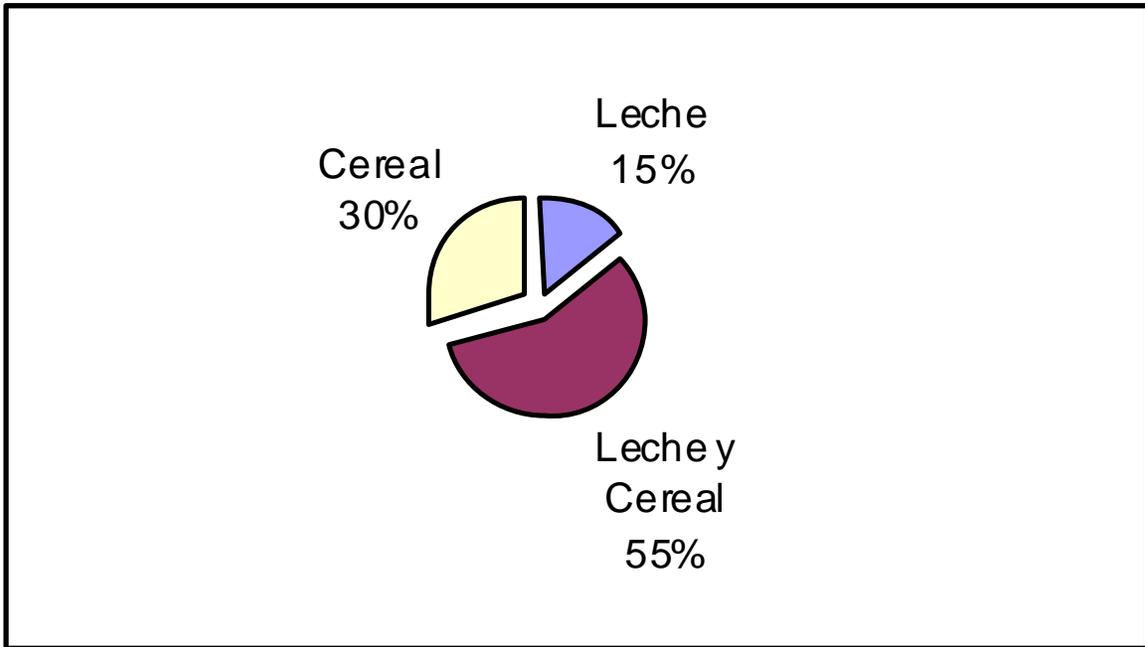
momento de los procesos de adquisición de insumos. Las municipalidades están adquiriendo masivamente leche evaporada, situación que inevitablemente eleva el costo de la ración y por tanto el número de beneficiarios que podrían ser atendidos.

En el resto del país, la ración en general estaría compuesta por:



Fuente: Contraloría general de la República (www.contraloria.gob.pe)

En las municipalidades de Lima y Callao:



Fuente: Contraloría general de la República (www.contraloria.gob.pe)

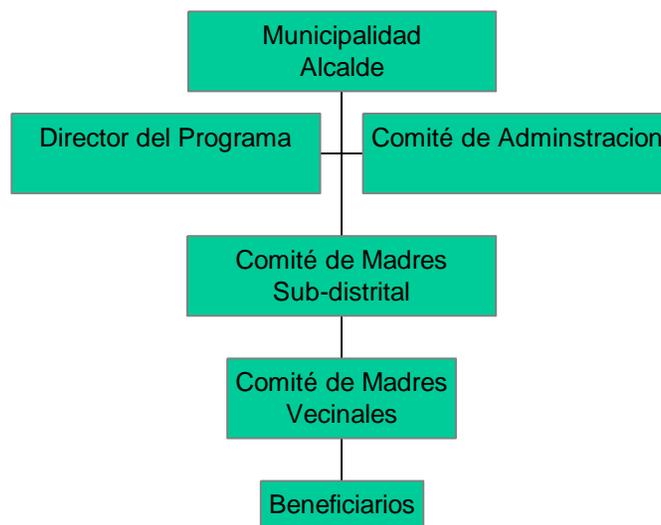
La cadena de agentes y la dilución de la ración

Finalmente, se tiene el problema de la cadena de agentes que intervienen en el proceso que va desde el abono en la cuenta de cada distrito, hasta la conversión del mismo en una ración diaria que llega a un elemento de la población objetivo y que termina por desnaturalizar la esencia del programa.

Las agentes que intervienen en el desarrollo el programa son los siguientes: Gobierno Central, Municipalidad, Comité de Administración del Programa,

Comité del Vaso de Leche, Madre de Familia, Hogar del beneficiario, Beneficiario. Diversos estudios han encontrado que en toda la cadena se producen un conjunto de actividades que son onerosas para los intereses del programa, pues determinan que parte importante de los Nuevos Soles asignados a las municipalidades no tiene como destino final, el sujeto principal del mismo: la población objetivo.

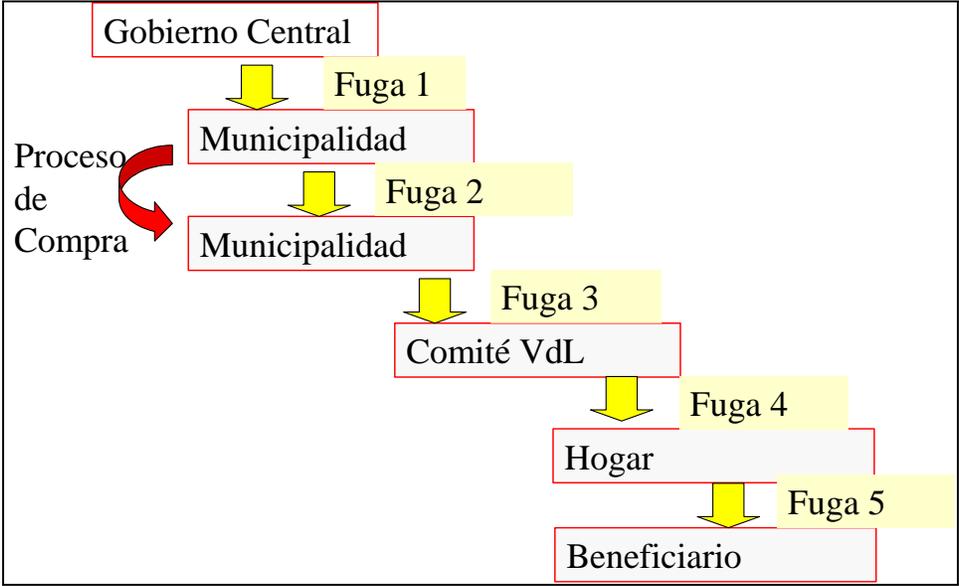
Programa de Vaso de Leche



Fuente: Contraloría general de la República (www.contraloria.gob.pe)

En este punto es necesario llamar la atención sobre el desenvolvimiento de la parte final de la cadena de agentes: El hogar del beneficiario. Si se trata de una familia en la que los miembros principales no tienen trabajo o una fuente

identificable de ingresos en el plazo inmediato, significa que la ración que recibe el niño, o la madre u otro beneficiario de la familia, es compartida con los miembros no beneficiarios (padre, abuelos, hermanos, etc.). Al final de ello, ocurre la dilución de la ración, aspecto que reduce sustantivamente los efectos de la misma entre sus numerosos consumidores.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

A.2) Fondo de Compensación Municipal

El segundo grupo de transferencias a Gobiernos Subnacionales, es el definido por el Fondo de Compensación Municipal, el mismo que tiene carácter redistributivo y

se otorga en función a determinadas características, las mismas que, tendrían que permitir una distribución a favor de zonas con mayor pobreza relativa.

Los recursos que forma este fondo son:

- Recaudación mensual del Impuesto de Promoción Municipal (IMP): 2% de las operaciones afectas al régimen del IGV, representa aproximadamente el 93% del FONCOMUN.
- Recaudación mensual del Impuesto al Rodaje: 8% sobre el valor de venta de las gasolinas.
- Recaudación del Impuesto a las Embarcaciones de Recreo: 5% aplicable a los propietarios de embarcaciones.
- Recaudación mensual del Impuesto a las Apuestas: 25% de los ingresos netos de las entidades organizadoras de eventos hípicas y similares.

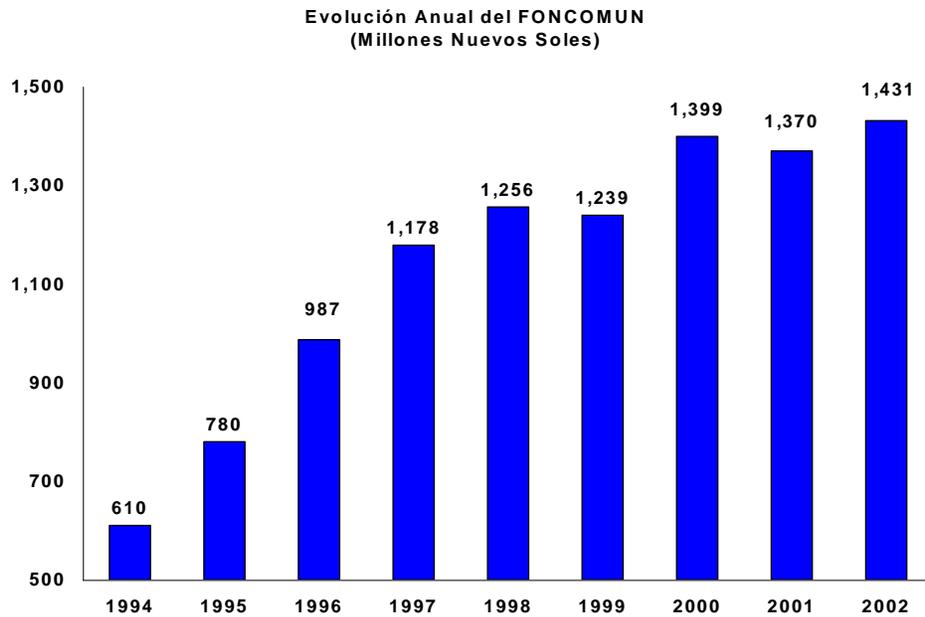
Inicialmente, el monto total del FONCOMUN, se distribuye entre todas las provincias (194) del país según Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) y Población Total Provincial.

Posteriormente, a nivel provincial, la distribución entre todas las municipalidades provinciales y distritales según:

- Para las provincias de Lima y Callao (2 provincias)
 - 20% para la municipalidad provincial capital
 - 80% entre todas las municipalidades distritales (incluyendo la provincial capital) según población y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBIs).

- Para el resto de provincias del país (192 provincias)
 - 20% para la municipalidad provincial capital
 - 80% se distribuye entre todas las municipalidades distritales (incluyendo la provincial capital) otorgando prioridad a las zonas rurales ponderando la población rural por dos (2) y la población urbana por uno (1).

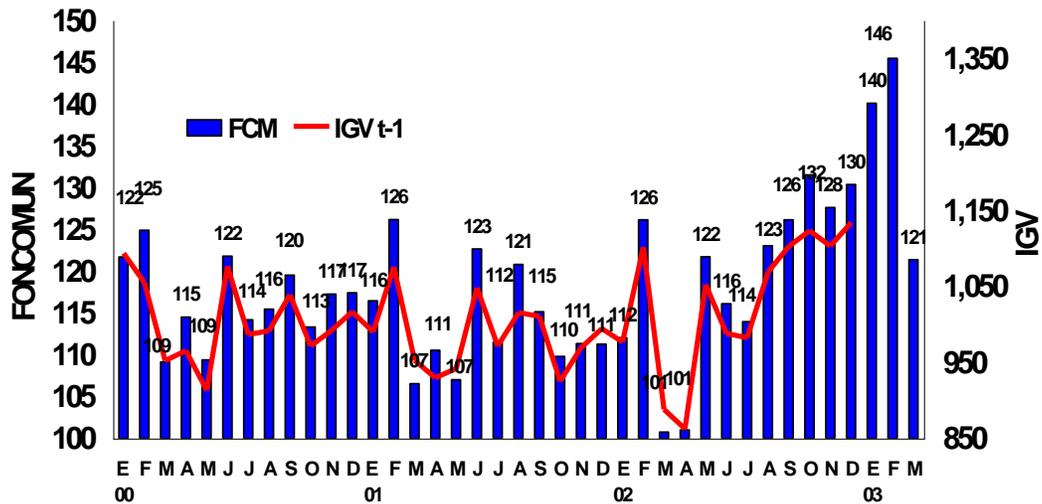
Esta Asignación, determinada a partir de 1994, como parte del marco específico de la Política Económica, en razón de su atención de los Gobiernos Subnacionales, dado su objetivo busca compensar un conjunto de limitaciones, impuestas por el sistema y por la asignación y dotación inicial de recursos, de un conjunto de localidades, que, encuentra limitación para la generación de ingresos y para el accionar de la función específica del gobierno, en su parte local. El gráfico siguiente permite ver, en términos nominales, su evolución en el tiempo:



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

La generación de recursos, que muestra un nivel agregado en el orden anual, debe ser vista de manera particular en la asignación mensual, la misma que muestra un nivel de estacionalidad, según el siguiente gráfico:

Evolución Mensual del FONCOMUN e IGV (Millones Nuevos Soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gov.pe)

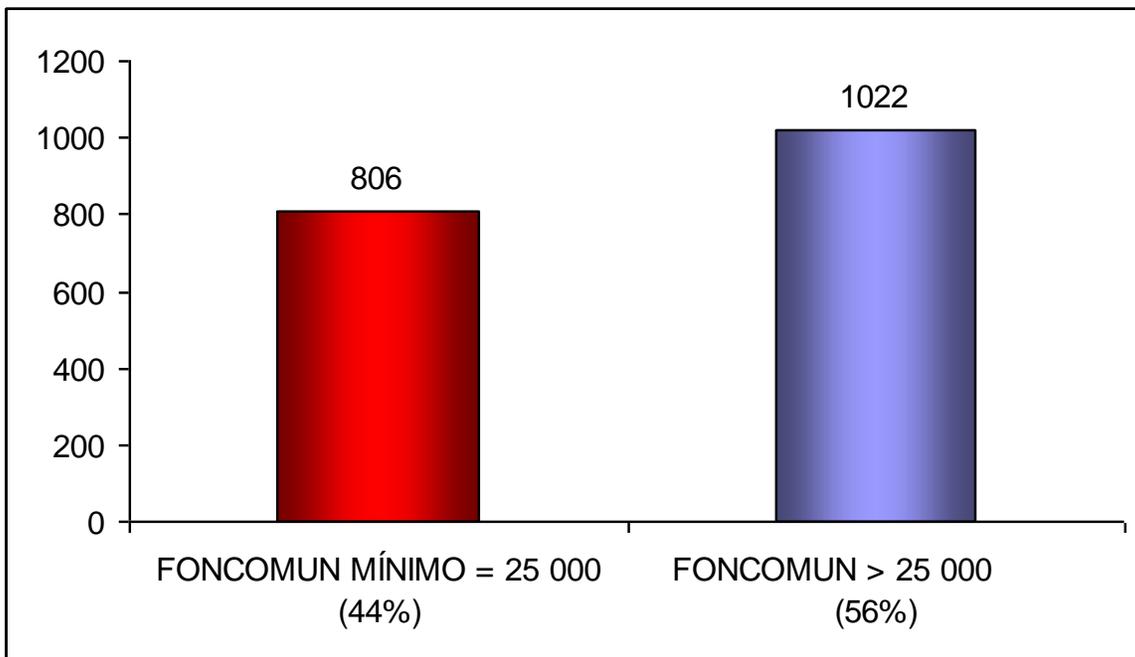
Estos recursos son distribuidos a un total de:

1828 MUNICIPALIDADES

-194 Provinciales

-1634 Distritales

Este conjunto de municipalidades, es la cara local y microeconómica del nivel nacional. Estos municipios operan en general con una asignación no menor a S/. 25 000; mostrando la siguiente particularidad:



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

El gráfico anterior permite apreciar que, casi la mitad de las municipalidades del país opera con una asignación de FONCOMUN mínimo, que representa un marco de acción limitado, en función al tamaño y la atomización de los gobiernos subnacionales.

Las distorsiones asociadas al tamaño de los gobiernos subnacionales, puede ser apreciada en la siguiente tabla:

DISTRITOS CON MENOR POBLACIÓN Y ASIGNACIÓN					
Región	Provincia	Distrito	Habitantes	FONCOMUN MES (ENERO 2003)	FONCOMUN AÑO (2002)
Lima-Región	Yauyos	Cochas	148	25 000	300 000
Tacna	Tarata	Estique-Pampa	170	25 000	300 000
Lima-Región	Yauyos	San Joaquín	189	25 000	300 000
La Libertad	Santiago de Chuco	Cachicadan	5 152	25 000	300 000

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

La tabla anterior muestra que, existen gobiernos que operan con menos población pero igual asignación que localidades con mayor población. Dado que estas unidades de gobierno necesitan de recursos que determinar en su presupuesto, el FONCOMUN es un complemento de los mismos

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, los ingresos de las municipalidades tienen las siguiente fuentes, definidos a partir de sus bienes y rentas:

1. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
2. Los tributos creados por ley a su favor.
3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.
4. Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
5. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.

6. Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
7. Los recursos asignados por concepto de canon.
8. Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
9. Los demás que determine la ley.

Sin embargo, no todas las municipalidades pueden permitirse un nivel importante de independencia respecto al FONCOMUN, pues casi la mitad de ellas, tiene por ratio respecto a sus ingresos una dependencia que supera el 60% respecto del mencionado fondo.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe)

B. El Rol del Estado: Conclusiones sobre el análisis de transferencias

Generalidades

De acuerdo a la Constitución Política del Perú, constituyen bienes y rentas de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, un conjunto de recursos entre los que se encuentran el Fondo de Compensación Municipal –FONCOMUN-, los diferentes Canon (Minero, Petrolero, Pesquero, Hidroenergético, Forestal y Gasífero), la Participación en Renta de Aduanas, el Programa del Vaso de Leche, así como el Fondo de Compensación Regional –FONCOR-. Estos recursos comparten una característica común: son transferidos por el Gobierno Nacional, de manera directa a los pliegos presupuestales correspondientes.

De manera simultánea, el Gobierno Nacional, mediante un conjunto de entidades públicas constituidas en Unidades Ejecutoras (por ejemplo PRONAMACHS y PROVÍAS RURAL) u Organismos Públicos Descentralizados (por ejemplo FONCODES, PRONAA, COOPOP y PAR), transfiere recursos a los Gobiernos Subnacionales, mediante programas y proyectos ejecutados en el ámbito geográfico correspondiente a los Gobiernos Regionales y Municipalidades por las entidades anteriormente mencionadas.

En ambos casos, los recursos transferidos significan un esfuerzo presupuestal importante desplegado por el Gobierno Nacional, en su afán por reducir la pobreza y la extrema pobreza y elevar los niveles de inversión social, así como los problemas asociados a ello, como por ejemplo la desnutrición. En el marco de la descentralización, los Gobiernos Locales y Regionales, son quienes esgrimen mejores argumentos para el cabal cumplimiento de ese rol.

Una revisión de los montos asignados en materia de inversión social, asistencia alimentaria, compensación municipal y canon, permite inferir que su nivel es bastante significativo y se ha incrementado en los últimos años, sin embargo, los indicadores de pobreza no muestran mejoras relevantes y en términos absolutos ésta ha aumentado. La relación entre esfuerzo presupuestal (entiéndase asignación de recursos públicos a poblaciones pobres) y la forma en que estos recursos son asignados es importante, pues de ello resultará un efectivo empleo de los mismos. La descentralización implica una mirada diferente, pues en un contexto descentralizado, se debe también decidir la mejor asignación y transferencia de recursos a los gobiernos regionales y a las municipalidades.

Si por ejemplo nos remitimos al gasto en programas alimentarios, en el Perú fueron distribuidos durante el año 2001 más de 800 millones de Nuevos Soles, entre ellos 350 millones correspondientes al Programa del Vaso de Leche, de administración directa por las municipalidades y 450 millones en programas de

alimentación y nutrición¹⁷ administrados actualmente por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria –PRONAA-, pero que tienen una lógica de ejecución distrital (Ver Anexo 1).

Cabe preguntarse entonces: ¿El proceso mediante el cual se asignan los recursos es el correcto?, ¿Los recursos transferidos tuvieron el destino efectivo para el cual estaban pensados?, ¿Esos recursos fueron ejecutados en el contexto de un conjunto de políticas de alcance nacional?, ¿Contribuyeron a reducir los niveles de pobreza en el país?.

Del carácter parcial de las transferencias

Entre las limitaciones que tiene el sistema actual de transferencia de recursos se tiene el carácter parcial de las normas que regulan la implementación de estas transferencias, y el hecho que en conjunto no responden a política integral alguna que implique un marco de acción de alcance nacional, como por ejemplo el de la lucha contra la pobreza. A lo largo de los años y con una visión limitada y

¹⁷ a) En alimentación infantil: Comedores infantiles, CEIs y PRONOEIs, Convenio PRONAA-Fundación Por los Niños del Perú, Convenio PRONAA-PREBAL; b) En alimentación escolar: Proyecto Desayunos Escolares, Programa Desayunos Escolares, Comedores Escolares; c) Programa comedores: Alimentos a Comedores, Centro de Atención de Adultos en Riesgo, Atenciones Especiales; d) Grupos de Riesgo: PANFAR, PACFO, PANTBC; así como, PROMARN, Programa Atención Hogares y Albergues, Programa de Obras Comunales y Programa de Emergencia.

específica, cada una de estas transferencias ha sido normada de manera particular.

Así, el Programa del Vaso de Leche se implementa a nivel nacional desde 1985 mediante la Ley 24059 (sobre la base de experiencia similar ejecutada en la Municipalidad de Lima Metropolitana), la misma que establece un plazo de 30 días para la reglamentación del mencionado programa, los mismos que nunca se hicieron efectivos.

Por otro lado, con la Constitución Política del Perú, Artículo 196°, se crea el Fondo de Compensación Municipal, el mismo que es regulado por el Decreto Legislativo N° 776 –Ley de Tributación Municipal-, y se implementa integrando el Impuesto de Promoción Municipal y el Impuesto al Rodaje, como una forma de compensación a favor de las municipalidades más pobres, quienes enfrentan restricciones al momento de generar ingresos propios.

En el caso de la explotación de recursos y compensación por actividades económicas en determinadas jurisdicciones, presente en los artículos 77°, 193° y 196° de la Constitución Política de 1993, se tiene un horizonte muy variado:

- El Canon Petrolero se inicia con la Ley 21678 en 1976 a favor del Departamento de Loreto, extendiéndose posteriormente los beneficios al

Departamento de Ucayali, en 1981, mediante el Artículo 161 de la Ley 23350; posteriormente, desde 1983 a los departamentos de Piura y Tumbes con la Ley 23630 (ampliada en 1984 con la Ley 23871) y, a la Provincia de Puerto Inca del Departamento de Huanuco en 1988 con la Ley 24977 (Artículo 379) en la que también se considera la explotación de gas. La distribución de este canon no sigue un procedimiento uniforme, pues, se aplica procedimientos diferentes en los tres casos (un procedimiento para Piura y Tumbes, otro para Loreto y Ucayali y un tercero para Puerto Inca).

- El Canon Minero por su parte, se empieza a regularizar desde 1992, mediante el Decreto Supremo N° 088-95-EF.
- La Ley N° 27506, Ley de Canon, se promulga el año 2001, estableciéndose además de los Canon Minero y Petrolero, los Canon Forestal, Pesquero, Hidroenergético y Gasífero. Con esta Ley se determina un nuevo procedimiento general para los canon (excepto para el Canon Petrolero, que mantiene las condiciones de distribución establecida por sus normas).
- En el mismo grupo puede ser ubicada la Participación en Renta de Aduanas, que es normada, por el Artículo 80 del Decreto Legislativo N° 776, en extensión al mismo tipo de participación que se venía procurando en favor de la Provincia Constitucional del Callao.

De las distorsiones impuestas por las normas

Una segunda limitación está referida a las disposiciones impuestas por la normatividad vigente sobre montos mínimos, especialmente en el caso del Programa del Vaso de Leche y el Fondo de Compensación Municipal.

En el caso del Programa del Vaso de Leche, existen un conjunto de disposiciones que han desnaturalizado su distribución y ejecución actual, tornándolo bastante inequitativo e insuficiente, aun cuando el monto asignado permitiría atender al 100% de la población objetivo propia del programa. El marco legal eleva la inequidad en la distribución de los recursos, tanto así que actualmente existen distritos que perciben una asignación monetaria anual muy por encima de lo que necesitarían para atender a la población objetivo de su distrito, en desmedro de otros en los cuales los montos percibidos no alcanzan ni siquiera para cubrir al segmento objetivo en situación de pobreza extrema. El Decreto de Urgencia 069-96 va más allá al fijar que, a partir de octubre de 1996, para los municipios de las Provincias de Lima y del Callao, un monto no menor a S/. 100 millones (28.4% del total nacional) poniendo con ello claros límites a una distribución más equitativa y adecuada de los recursos del Programa

En el caso del Fondo de Compensación Municipal, la ley establece un Fondo mínimo para cada distrito. Por lo dispuesto en las Leyes 27298 y 27616, en el a partir del año 2002 ningún municipio puede recibir menos de S/. 25 000; en razón a ello, la asignación mensual que le correspondería a cada municipio, tiene que ser corregida para que ninguno reciba menos de S/. 25 000. Este proceso redistributivo en favor de los municipios más pobres, que se calcula en la misma bolsa nacional, implica reducir de manera prorrateada, los recursos de aquellos municipios que superan el monto mínimo.

Los recursos que se distribuyen a los municipios, por concepto de FONCOMUN, están determinados principalmente por la recaudación del IPM, que a su vez depende de lo recaudado por el IGV. Cuando la recaudación es buena (como en enero, abril y julio de 2002) la asignación del mes siguiente para los municipios crece y cuando la recaudación es mala (como en febrero y marzo de 2002) los municipios reciben una menor asignación el mes siguiente. Dado que se trata de una bolsa nacional, darle más recursos a un municipio implica reducir los recursos de otro. El incremento de la asignación mínima de 4 a 8 UIT (Ley N° 27616) tiene este efecto. La asignación mínima también exagera las fluctuaciones; ante una caída en la recaudación se tiene que garantizar dicho pago y el resto de municipios recibe el remanente (lo que sucedió en marzo y abril último del año 2002).

De la integración de programas

La ejecución de programas alimentarios ha constituido un gran campo de la acción del gobierno, especialmente durante los últimos años. El número de programas ejecutados y los importantes recursos financieros aplicados, son una evidencia al respecto. Actualmente, el Estado viene ejecutando no menos de 20 programas de alimentación y nutrición, que significan un desembolso de aproximadamente s/. 827 millones. En el cuadro que a continuación se muestran los principales programas estatales de alimentación y nutrición, la institución ejecutora y el presupuesto asignado el 2001 a cada uno de ellos.

Como puede apreciarse, los programas que erogan mayores recursos financieros son: Vaso de Leche (S/. 343 millones), Programa Desayunos Escolares (S/. 150 millones), PACFO (S/ 110 millones), Alimentos a Comedores (S/. 82 millones), Proyecto Desayunos Escolares (S/. 27 millones), Comedores Escolares (S/. 31 millones) y los Wawa Wasi (Ss/. 27 millones).

Según Flores¹⁸ la intervención estatal en el campo alimentario no sólo ha sido creciente en los últimos años en términos de recursos destinados, sino también ha tenido características especiales, aspecto que ha redundado en el escaso impacto sobre los niveles de desnutrición y pobreza, Un resumen de la características planteadas por Flores es:

a. ***Multiplicidad de programas con poblaciones objetivos similares.***

Varios programas atienden a un mismo grupo objetivo. Por ejemplo, para atender al grupo de edad de niños de 0 a 5 años intervienen no menos de siete (07) programas de alimentación y nutrición.

b. ***Superposición De Los Programas De Alimentación Y Nutrición.***

Exceptuando el Vaso de Leche que llega a todos los distritos del país, 29 distritos no son atendidos por ningún programa, 467 distritos sólo por uno o dos programas y 608 distritos son atendidos por 5 o más programas. Entre los departamentos más afectados por la desatención distrital destacan Ancash (8 distritos donde no se ejecuta ningún programa), Junín y La Libertad (4 distritos en ambos casos). La concentración de programas se presenta básicamente en siete distritos de Huancavelica y cinco de Cuzco y Cajamarca.

¹⁸ Ver Rosa Flores (Informe de Consultoría: Diagnóstico Actual y Proyecciones de Pobreza y Diseño de los Términos de Referencia para el Proceso de Unificación de los Programas

c. Enfoque sectorializado y desarticulado. Los programas de alimentación y nutrición son ejecutados 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 el 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.

d. Centralización de la gestión de los programas. El diseño, la programación y gestión se realizan de manera altamente centralizada por los operadores de los programas de alimentación y nutrición, a pesar que en algunos casos existen oficinas desconcentradas como es el caso del PRONAA.

e. Filtraciones significativas. Las evaluaciones realizadas a partir de diversas encuestas, ponen en evidencia que el nivel de filtración hacia grupos no prioritarios es bastante elevado. Estudios referentes a la filtración, ponen en evidencia, por un lado, que aproximadamente un

34% de hogares han sido beneficiados sin estar comprendidos en la población objetivo.

f. Ausencia de criterios y práctica de Graduación. En la actualidad los programas de alimentación y nutrición (con excepción del PANFAR), no han incorporado efectivamente en sus reglamentos de operaciones la previsión que, los beneficiarios por diversas causas, dejen de pertenecer a este, como es por ejemplo, por modificaciones en su nivel de ingresos, la antigüedad como usuario, entre otras.

g. Ausencia de un sistema integrado de seguimiento y evaluación El impacto de los programas de asistencia alimentaria requiere de evaluaciones específicas al respecto. A pesar de la preocupación por este aspecto, todavía son pocos los programas que cuentan con verdaderas evaluaciones de los efectos de los programas.

h. Criterios de clientelismo político en algunos programas. La experiencia durante el gobierno anterior, puso de manifiesto que, en varios de los programas ejecutados por el estado, la entrega de alimentos estuvo supeditada a una respuesta política de apoyo y sostenimiento del régimen. Bajo estos condicionamientos, los criterios técnicos pasan a un segundo plano.

- i. ***Debilidad institucional para la realización de acción coordinada y concertada.*** La falta de una instancia multisectorial que asuma el liderazgo en el sistema de nutrición y asigne funciones a cada sector, instancias, programas y proyectos, dificultó el eficiente uso de recursos, la adecuada focalización y la coordinación entre los agentes involucrados en el tema.

Una revisión de los indicadores sobre pobreza pueden dar una primera respuesta. Según Herrera¹⁹, el 54.8% de la población total tiene, en el 2001, un nivel de gasto insuficiente como para adquirir la canasta básica de consumo; es decir, es pobre. Sin embargo, como continua anotando Herrera, el simple promedio nacional, que de hecho es elevado, impide apreciar que la incidencia de la pobreza en las ciudades es 42%, mientras que en las zonas rurales es de 78.4%; esta última cifra revela que, prácticamente 4 de 5 pobladores rurales son pobres. Sobre esta última conclusión, debe quedar claro que, debido al creciente peso demográfico de las ciudades, que ha modificado la proporción de población que vive en áreas rurales y áreas urbanas a una razón de 35% y 65% respectivamente, resulta en un número de pobres de igual magnitud en términos absolutos en ambas áreas.

¹⁹ Véase Herrera (La Pobreza en el Perú en 2001, INEI, 1992).

Esta apreciación es confirmada si se habla de costa sierra y selva, diferenciadas por los términos rural-urbano. La sierra rural tiene una población que en un 83.4% es pobre; la selva rural tiene un nivel de pobreza similar. El trabajo de Herrera establece que los departamentos del Trapecio Andino, junto con Huanuco y Cajamarca (actuales Gobiernos Regionales) tienen una incidencia de la pobreza ubicada en un rango de 72% y 88%.

Análisis final

Desde la perspectiva de lo que persigue cada programa se vislumbra el sentido de juntar bajo un mismo rector, por lo menos parte de las actividades que separadamente realizan estos programas por el simple argumento que ello podría implicar una mayor efectividad de los recursos empeñados en esa actividad.

Hay dos fuerzas que juegan en sentido contrario a la hora de responder si conviene o no juntar los programas en uno solo. La primera -que está a favor de la fusión- es la aplicación de criterios y procedimientos uniformes en la asignación de los recursos para la inversión social a nivel nacional, eso puede dar una mayor afectividad a cada unidad monetaria invertida, desde que permite la movilidad de cada sol a los lugares y tipo de inversión donde se considere que tendrán un mayor impacto social (ello no es posible en el caso en el que los programas están separados). Además una gran línea de inversión social implica que los costos de

administrar, coordinar y operar ese sistema de inversión van a ser menores por obra.

La segunda fuerza que va en sentido contrario, a decir, a favor de que existan programas distintos por población objetivo distinta y por tipo de inversión o intervención, es aquella que muestra que para cada tipo de inversión se necesita un conocimiento técnico muy específico y distinto, que hace que la sinergia de juntar todos los programas de inversión en uno no sea tan grande como en el caso de que todos ellos necesitaran el mismo conocimiento técnico para realizarse.

Es esta observación la que nos lleva a plantear que una línea grande, general y común a casi todos los programas, en la que la necesidad técnica no sea muy específica a un sólo tipo de inversión, ni a un solo tipo de población objetivo atendida, se debe unificar para conseguir una sinergia (aprovechando las economías de escala y de ámbito) que puede resultar considerable en términos de resultados. Y por otro lado, dejar del lado de los correspondientes sectores. la inversión especializada en ciertos campos.

En concreto se propone que la inversión en infraestructura vial, rehabilitación y mantenimiento rutinario de la red vial terciaria, construcción y rehabilitación de la infraestructura del transporte intermodal, inversión en saneamiento y agua potable, mejoramiento de canales y reservorios, sistemas de agua de uso múltiple.

pequeños canales de riego, algunas redes secundarias de electrificación, y otras obras de utilidad pública que no necesiten sofisticación técnica elevada pasen a formar una línea principal de inversión social la cual esté bajo el apoyo y orientación de un organismo rector de la inversión social el cual trabaje con la prioridades de la política social del Estado Peruano concretada en los lineamientos que desarrolle el MIMDES.

Las porciones del presupuesto de los programas mencionados que, en el último año, fueron destinados a la línea principal de inversión social serán las que conformarán el recurso inicial con el que se iniciará la actividad del órgano rector de la inversión publica.

Si observamos los mismos programas ya no desde la perspectiva de lo que pretenden sino de lo que en efecto han emprendido, el resultado no puede ser muy distinto, en algunos caso se refuerzan los argumentos para la fusión de una línea principal de inversión.

En general se observa que: El COOPOP se ha centrado en intervenciones muy específicas y limitadas, probablemente como consecuencia del relativamente bajo presupuesto con el que cuenta. Al observar sus líneas de acción nada hace evidente que con ellas se esté maximizando el acercamiento a sus objetivos, y

más bien parecería lógico trasladar algunas de sus funciones a los gobiernos locales, provinciales y regionales.

V.2 EL ROL DEL ESTADO: PROPUESTAS DE POLÍTICA: PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO EN PROGRAMAS SOCIALES ALIMENTARIOS

Definición:

Esta Propuesta parte del criterio que, antes que una Propuesta de Política que implique nuevo gasto social, lo que el país necesita es una Propuesta de Política que mejore la calidad del gasto social que se realiza actualmente.

En línea con lo anterior, nuestra definición trata de un “Propuesta de Política que busca mejorar la calidad del Gasto Social”, con el objetivo explícito de lograr una mejor asignación de los recursos destinados a programas sociales de alimentación y nutrición, habida cuenta que en el Perú no solo se gasta poco, sino que se gasta mal.

Las necesidades que se pretenden satisfacer están asociadas a los déficits de consumo en materia de alimentación y nutrición que enfrentan un conjunto de habitantes, en sus diferentes niveles etéreos, a fin de lograr una reducción efectiva

y sustantiva de los niveles de desnutrición en los grupos poblacionales más vulnerables. La medida en que se ha de lograr, responde a una adecuada refocalización de la población objetivo, dada la magnitud del gasto

Diagnóstico

Según las estimaciones de la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el INEI a fines del 2001, en el Perú había 14 millones 609 personas que se encontraban en situación de pobreza, dentro de las cuales 6 millones 513 mil eran pobres extremos. El Informe a Diciembre del 2003 del Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria, indica que los daños por anemia comprometen la salud y nutrición de cerca de 800 mil niños menores de 24 meses, 380 mil gestantes y 2 millones de mujeres en edad fértil. La desnutrición crónica compromete a cerca de 700 mil niños menores de 5 años. Así mismo, la pobreza total y la pobreza extrema son especialmente agudas en las zonas rurales, donde en el año 2001 representaban 78.3% y 51.3% de la población, respectivamente.

Según reportes sobre la gestión del Programa del Vaso de Leche, realizados por la Contraloría General de la República, existe una cobertura de aproximadamente 180% en la provincia de Lima, mientras que para el resto del país, la cobertura apenas llega al 70%. Esta inequidad es producto de la normatividad vigente, la

misma que debemos corregir si queremos alcanzar las metas a las que se ha comprometido el gobierno en el Acuerdo Nacional.

Al respecto, una de las políticas del Acuerdo Nacional es Fomentar el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil.

Sin embargo, a casi 20 años de creación y extensión a nivel nacional del Programa del Vaso de Leche; así como, frente al hecho de ser el principal programa social de corte alimentario implementado por el gobierno (S/. 360 millones presupuestados para el ejercicio fiscal 2004), un conjunto de estudios, así como corrientes de opinión plasmadas en los medios de comunicación ponen en debate la necesidad de una revisión y reestructuración del programa, que mejore su esencia en cuanto a la atención de su poblacional beneficiaria.

Entre los cuestionamientos principales, destaca el hecho que éste no atiende, como debiera, a los segmentos más necesitados de la población, produciéndose una filtración de recursos en beneficio de personas no consideradas como beneficiarias. Esta filtración se produciría, según los reportajes, principalmente en las etapas que corresponden a la distribución de las raciones realizada desde la

Municipalidad a los Comités del Vaso de Leche, desde los Comités a los hogares y al interior de los hogares, produciéndose inequidad en su distribución, tanto por casos de filtración (personas que acceden al programa sin tener derecho a él), como de subcobertura (personas que no acceden al programa aún cuando tienen ese derecho). También han sido mostrados problemas con la ración y sus costos.

De cara al proceso de descentralización es necesario llamar la atención pues han empezado a transferirse a los Gobiernos Locales un conjunto de programas y proyectos sociales, los mismos que, respetando la ejecución descentralizada y la autonomía de los diferentes niveles de gobierno, tienen que ser entregados bajo el marco de un conjunto de políticas nacionales de lucha contra la pobreza, que consideren mecanismos de seguimiento y evaluación, así como adecuada rendición de cuentas. En ese marco tiene que estar inscrito el Programa del Vaso de Leche. La escasez de recursos y los niveles de pobreza en nuestro país así lo exigen.

Análisis de Involucrados

INVOLUCRADOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS	INTERÉS EN UN PROYECTO	CONFLICTOS POTENCIALES
GOBIERNO NACIONAL					
Presidencia	Gestión pública adecuada	Distorsiones en la ejecución de los programas sociales	Mandato político	Reconocimiento social	Partidos políticos de oposición.
Ministerio de Economía	Administración óptima de los recursos públicos	Administración no óptima de los recursos	- Recursos del Tesoro Público y de Endeudamiento - Ente rector en materia presupuestal y de asignación de recursos	Mejoras en la calidad del gasto	Reclamo de los gobiernos sub-nacionales y de los beneficiarios de los programas sociales por mayores asignaciones
Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social	Ganancias en desarrollo social	Inequidad en la distribución actual de los recursos	- Recursos de programas sociales - Ente rector en materia de política social.	Ganancias en focalización adecuada de la población beneficiaria	Politización de la toma de decisiones
Ministerio de Salud	Nutrición adecuada de la población en general	Deficiencias en los niveles de nutrición de la población vulnerable	Ente rector en materia de salud en general y de nutrición en particular	Reducción de los niveles de desnutrición crónica en niños menores de 3 años, madres gestantes y en periodo de lactancia	
Instituto Nacional de Estadística e Informática	Formación de bases de datos con población beneficiaria para toma de decisiones	Información poblacional no actualizada (Necesidad de un CENSO)	Ente oficial en soporte de información		
Consejo Nacional de Descentralización	Profundización de la descentralización	Gobiernos sub-nacionales no preparados para administrar programas sociales	- Recursos ordinarios asignados al pliego - Conductor del proceso de descentralización	Efectivización de la descentralización de programas sociales	Expectativas sobre-dimensionadas de los gobiernos sub-nacionales
Contraloría General de la República	Control del gasto de los recursos públicos	Generalización de la corrupción en diferentes niveles de gobierno	Ente rector en materia de control		Sanción autoridades públicas
Consejo Nacional de Contrataciones y Adquisiciones	Adquisición adecuada de productos para los programas sociales	Generalización de la corrupción en diferentes niveles de gobierno	Ente rector en materia de adquisiciones		Sanción autoridades públicas

GOBIERNOS SUBNACIONALES					
Gobiernos Regionales	Administración de programas sociales	Gobiernos Regionales no preparados para administrar programas sociales	-Transferencias de programas sociales -Rol subsidiario del Estado	Manejo de los recursos del programa social	Expectativas sobredimensionadas de los beneficiarios
Municipalidades Provinciales	Administración de programas sociales	Municipios provinciales no preparados para administrar programas sociales	- Transferencias de programas sociales - Rol subsidiario del Estado	Manejo de los recursos del programa social	Expectativas sobredimensionadas de los beneficiarios
Municipalidades distritales	Administración de programas sociales	Municipios distritales no preparados para administrar programas sociales	- Transferencias de programas sociales - Rol subsidiario del Estado	Manejo de los recursos del programa social	Expectativas sobredimensionadas de los beneficiarios
SOCIEDAD CIVIL					
Organizaciones Sociales de Base	Coparticipación de la gestión de programas sociales	Politización y corrupción de los miembros de las organizaciones sociales de base	Mandato popular	Participación en todos los programas sociales	Demandas sociales no satisfechas
Familias	Mayores beneficios a los miembros de las familias	Inadecuada focalización de los beneficiarios	- Cofinancian la ejecución de algunos programas - Derechos constitucionales	Como beneficiarios	Demandas sociales no satisfechas
Vecindario	Vigilancia ciudadana	Corrupción generalizada en los diferentes niveles de gobierno			
FUENTES COOPERANTES					
ONG's	Objetivos particulares	Políticos y de gestión de los diferentes niveles de gobierno	Financiamiento de terceros	Temas particulares	
Organismos Multilaterales	Colocación adecuada de fondos	Políticos y de gestión de los diferentes niveles de gobierno	Contribuciones de los miembros de la organización	Apoyo a la descentralización	No pago de recurso prestado
Donantes	Destino adecuado de donaciones	Políticos y de gestión de los diferentes niveles de gobierno		propios	

Fuente: Elaboración propia

Identificación del problema

Hay dos etapas muy marcadas en cuanto al destino de los recursos por concepto programas sociales de corte alimentario

1. La distribución que se realiza en favor del ejecutor (del gobierno al municipio, por ejemplo).
2. La distribución que el ejecutor realiza en favor de los beneficiarios (del municipio a los comités del vaso de leche, por ejemplo).

La etapa 1 no debiera representar mayor problema, pues es una distribución básicamente estadística, dado que es global y se basa en indicadores macro como los de población, grupos de edad, pobreza, desnutrición, etc. Es el tipo de distribución que tendría que ser óptima si se hace con recursos nuevos. El problema se presenta cuando se trata de recursos que ya se vienen distribuyendo (como el Programa del Vaso de Leche y el de Comedores Populares); un resumen de los problemas asociados a la distribución en esta etapa es:

- Problemas con la información estadística de soporte (información desactualizada –por ejemplo falta de censos, inconsistencia estadística).
- Criterios de distribución inadecuados
- Interpretación inadecuada o incumplimiento de los criterios de distribución

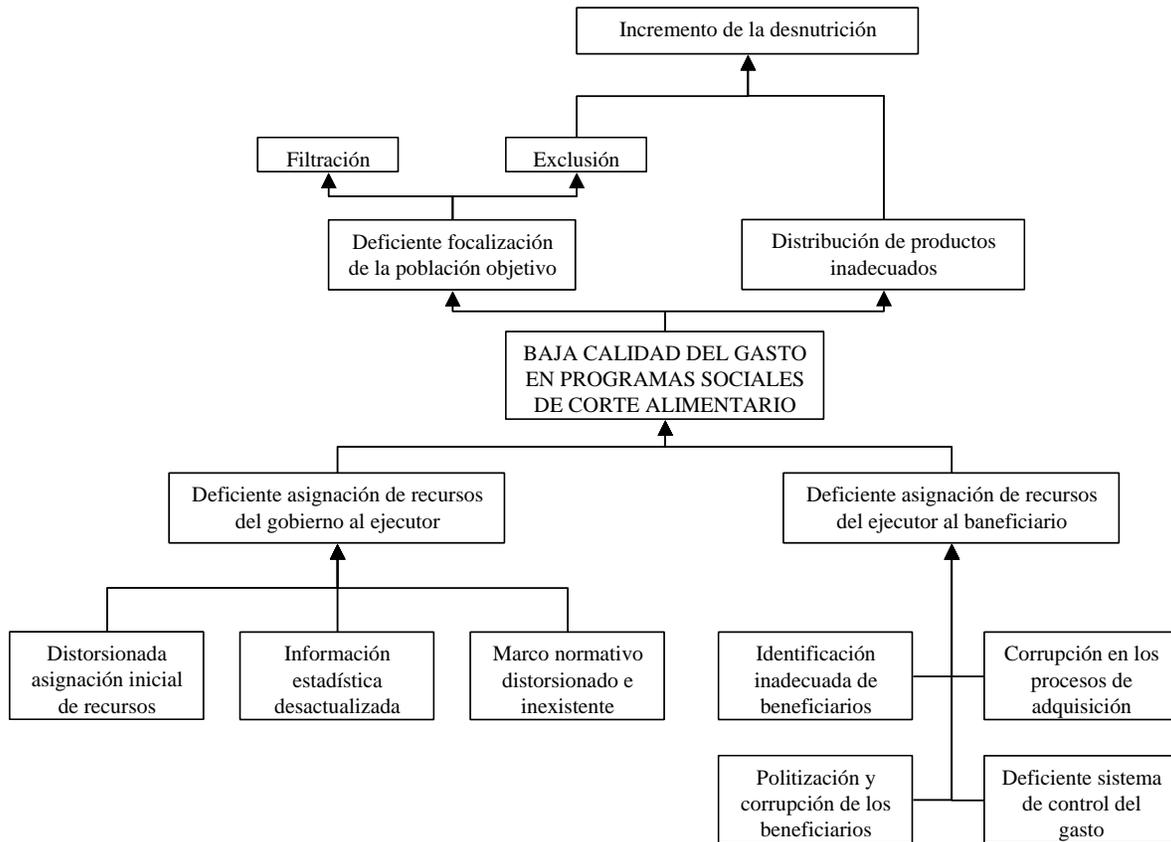
- Distorsiones en la distribución inicial que ya se vienen ejecutando (por ejemplo se favorece a unos distritos por su peso político, como los de Lima, en contra de otros).

La etapa 2, dada la atomización de la distribución y la heterogeneidad de agentes ejecutores (municipalidades grandes, pequeñas, urbanas, rurales, provinciales, distritales, etc.) y beneficiarios involucrados, presenta una variedad de problemas que pueden ser resumidos en:

- Calidad de gestión municipal heterogénea
- Inadecuada focalización de los beneficiarios
- Corrupción en los procesos de adquisición
- Politización y corrupción de los beneficiarios
- Deficiencias en los sistemas de control del gasto

En línea con lo anterior, el diagrama siguiente muestra las relaciones de causa-efecto, que pueden resumir el análisis realizado previamente:

ÁRBOL DE CAUSA-EFECTO



Fuente: Elaboración propia

Objetivo.

El objetivo de la Propuesta de Política, es el desarrollo de un conjunto de acciones conducentes a lograr mejoras en la calidad del gasto de los programas sociales de corte alimentario, por lo que el árbol de medios-fines puede sintetizar la acción a realizar para el efecto.

Visión.

¿Qué es lo que vamos a hacer?

Desarrollar un conjunto de acciones que permitan mejorar la calidad del gasto de los programas sociales de corte alimentario

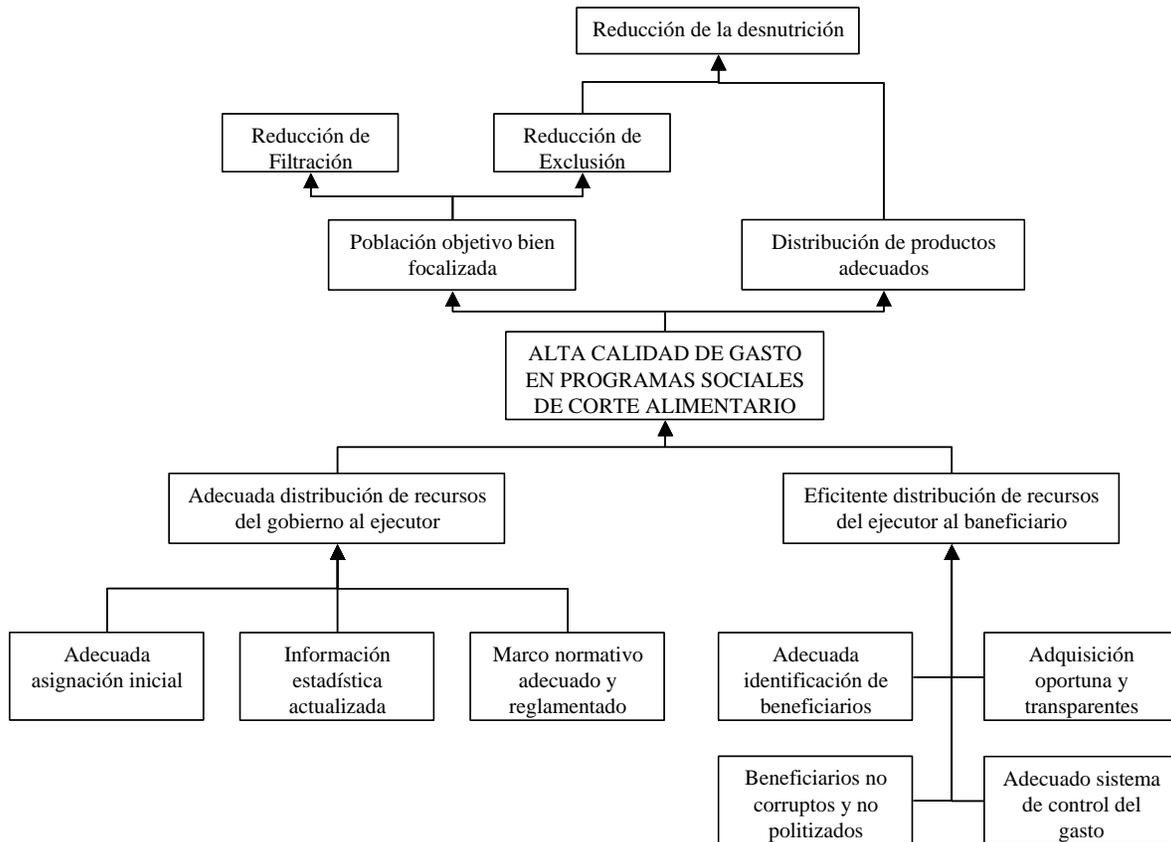
¿Cómo lo vamos a hacer?

Reduciendo o eliminando las ineficiencias asociadas a la distribución de recursos en las dos etapas del proceso (la distribución realizada en favor del ejecutor - del gobierno al municipio- y la distribución que el ejecutor realiza en favor de los beneficiarios -del municipio a los comités del vaso de leche-).

¿Por qué lo vamos a hacer?

Para mejorar la calidad del gasto, de forma que exista una real incidencia sobre los niveles de desnutrición en el país.

ÁRBOL DE MEDIOS-FINES



Fuente: Elaboración propia

Análisis de Alternativas.

Del análisis previo, se pueden determinar las raíces de las alternativas, a partir de las etapas de la distribución. Las estrategias alternativas de nuestra Propuesta de Política se basan en tres intervenciones estratégicas principales:

- a) Alternativa 1: Intervenciones para optimizar la distribución de recursos que realiza el gobierno en favor del ejecutor (del gobierno al municipio, por ejemplo), que permita:
- Solucionar los problemas con la información estadística de soporte.
 - Proponga criterios de distribución adecuados
 - Interprete adecuadamente o cumpla los criterios de distribución
 - Corrija las distorsiones en la distribución inicial de los programas que ya se vienen ejecutando.
- b) Alternativa 2: Intervenciones para optimizar la distribución de recursos que el ejecutor realiza en favor de los beneficiarios (del municipio a los comités del vaso de leche, por ejemplo), que permita
- Mejorar y homogenizar la gestión municipal
 - Permita una adecuada focalización de los beneficiarios
 - Reduzca los niveles de corrupción en los procesos de adquisición
 - Despolitice y reduzca la corrupción en los grupos de beneficiarios
 - Mejore los sistemas de control del gasto

Alternativa 3: alternativas 1 y 2 combinadas.

Desafíos

Es necesario llamar la atención sobre el nivel de heterogeneidad que presenta nuestra sociedad y la poca capacidad que tienen los niveles centrales para que el Estado pueda cumplir un adecuado rol subsidiario. La descentralización se constituye en una nueva alternativa por su cercanía a la población que es objeto de la política social.

Sin embargo, no debe perderse de vista el tema de quienes toman las decisiones. ¿Están tomando las decisiones adecuadas?.

Entre formular una adecuada política social y decidir adecuadamente pueden existir varias opciones; siendo algunas alternativas las siguientes:

1. Política social adecuada pero, el que decide no sabe aplicarla.
2. Política social adecuada pero, el que decide no quiere aplicarla.
3. Política social adecuada pero, el que decide no puede aplicarla
4. Política social mal formulada.

En el primer caso es incapacidad; en el segundo caso el decisor tiene otros intereses políticos y económicos; en el tercer caso hay problemas políticos o económicos que impiden tomar la decisión adecuada.

El tema de las posibilidades presupuestarias es importante, pues, entre la propuesta de política social y la disponibilidad presupuestaria hay una gran diferencia, debido a que, en general, cuando hablamos de ejecutar la política social, no estamos hablando de dinero nuevo, sino que se habla de un conjunto presupuestal que ya está siendo ejecutado y que debe ser redireccionado. Esto último constituye la esencia del proyecto.

VI. DISCUSIÓN

En este trabajo ha sido analizado el debilitamiento progresivo del estado en su función económica tradicional, medida esta por la ineficacia de la política económica (fiscal y monetaria) y traducida en acciones de política social relativas a la identificación de un conjunto de problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, materializado en aspectos de evolución de la pobreza y de situaciones de vulnerabilidad social.

Un conjunto de objetivos guiaron este trabajo; en primer lugar, determinar el grado del debilitamiento progresivo del estado en su función económica tradicional. El caso de los programas alimenticios es el ejemplo abordado para ese efecto.

De manera específica, se ha buscado evaluar el rol del Estado y los límites impuestos por el desarrollo del capitalismo en su grado de intervención, desde la perspectiva de las políticas fiscales y monetarias. El desarrollo de actividades, enmarcadas por la ineficiencia en materia de distribución de recursos, principalmente de los asociados a los programas alimentarios, da cuenta de ello.

Como resultado de la investigación, se validan las dos hipótesis de trabajo, destacándose el debilitamiento progresivo del Estado y la necesidad de desarrollar acciones de política con rostro humano, caracterizado esto último por acciones de eficiencia y efectividad.

Como colofón se tiene el evento de las propuestas de política, materializado en un conjunto de alternativas que han de permitir, justamente, plantear alternativas en materia de política económica, que busquen superar las limitaciones impuestas por el debilitamiento progresivo de la función económica del Estado.

El logro de esos objetivos, ha permitido definir políticas que beneficien a los diferentes segmentos de la economía, principalmente los agentes económicos de los sectores sociales C, D y E.

El proyecto llama la atención principalmente sobre la inequidad del sistema actual de distribución de recursos y se propone la tarea de modificar este sistema,

considerando que no se tratan de recursos nuevos; sino que se trata de recursos que actualmente son distribuidos y por tanto ya tienen una población beneficiaria.

Debido a lo anterior, los niveles de exclusión y de filtración llevan a que los programas presenten niveles de subcobertura elevados, que no permiten una efectiva reducción de la desnutrición y dejan la sensación de recursos insuficientes en la población, generándose un descontento social por la no-atención de segmentos poblacionales que tienen derecho a la la ayuda social.

Considerando las restricciones de la caja fiscal, un paso inicial, pero muy importante, es la mejor asignación de los recursos actualmente distribuidos. Dada la complejidad del tema, la tarea debe ser integral, pero no por ello costosa.

VII. REFERENCIALES

Banco Central Reserva del Perú

2000 Memoria 1999, Lima

2001 Boletín Mensual N° 34, Lima

Contraloría General de la República

----- Página web: <http://www.contraloria.gob.pe>

Dancourt Oscar, y Waldo Mendoza

2000 Informe de Coyuntura 1999; Departamento de Economía, PUCP. Lima

Ekelund, R. Y Herbert, R.

1992 Historia de la Teoría económica y de su método; Edit. McGraw Hill, México

Fernandez de la Mora, Gonzalo

1999 Allende el Estado Moderno; en Revista Razón Española N° 93, Madrid

Francke, Pedro

2000 Determinación de la Pobreza en el Perú; Banco Central de Reserva, Lima

Français, Ariel

2000 El Crepúsculo del Estado-Nación: Una interpretación histórica en el contexto de la globalización; Documentos de debate - N° 47, UNESCO

Gómez, C.M.

1998 El Pensamiento Mercantilista; Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Universidad de Alcala; Notas de Clase.

----- Camino al Liberalismo; Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Universidad de Alcala; Notas de Clase.

Instituto Nacional de Estadística

1999 Manual de Estimación del PBI por Departamentos, Lima

2000 Metodología para el Cambio de año Base en, Lima

Maquivelo, Nicolás

1521 El Príncipe; Versión electrónica tomada la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: <http://www.cervantesvirtual.com/FichaAutor.html?Ref=1596>.

Mendoza, Waldo y Alejandro Olivares

2001 Flujos de Capital y Desempeño Macroeconómico en América del Sur. Departamento de Economía, PUCP, Lima.

Ministerio de Economía y Finanzas

----- Página web: <http://www.mef.gob.pe>

Naef, Werner

1946 Staat Und Staasgendanke; Ediciones Nueva Época, Madrid; Traducción hecha en el año 2000 por Felipe Gonzales Vicen: “La idea del Estado en la Edad Moderna”.

Poggi, Gianfranco

1997 El desarrollo del Estado Moderno; Edit. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina

Sotelo, Ignacio

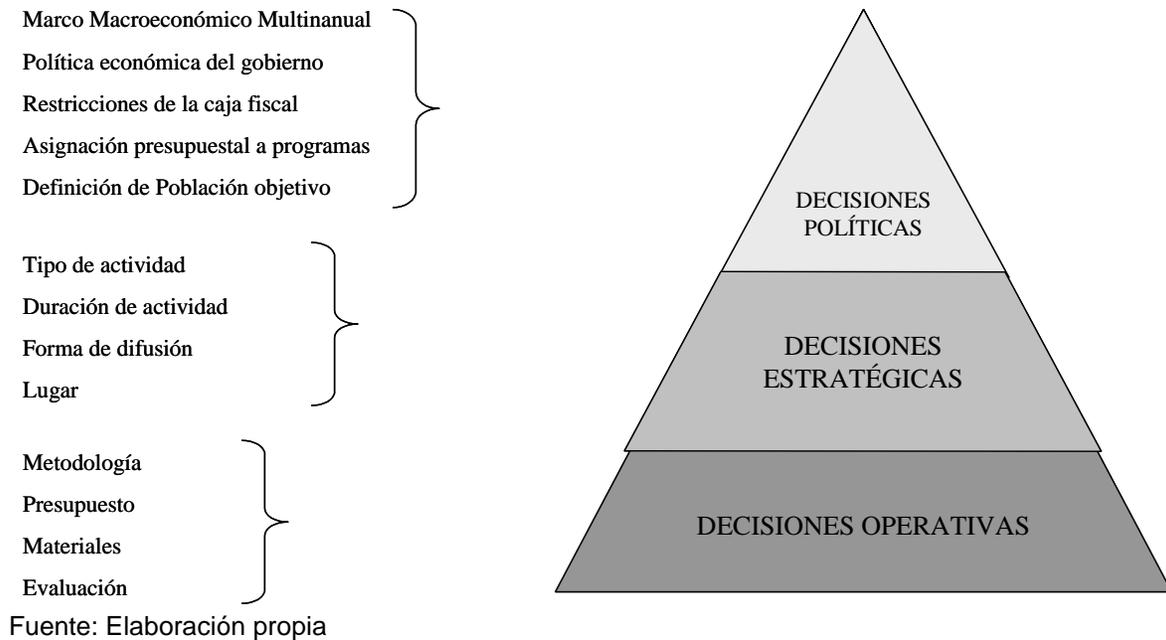
1996 Estado Moderno; en Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Vol 10, Filosofía Política II, Teoría del Estado, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

VIII. APÉNDICE²⁰

Identificación de variables de decisión.

Las estrategias alternativas de mi proyecto se basan en dos intervenciones estratégicas principales:

- A) Intervenciones para optimizar la distribución de recursos que realiza el gobierno en favor del ejecutor (del gobierno al municipio, por ejemplo).
- B) Intervenciones para optimizar la distribución de recursos que el ejecutor realiza en favor de los beneficiarios (del municipio a los comités del vaso de leche, por ejemplo).



²⁰ Elaboración propia.

Las opciones para optimizar la distribución de recursos que realiza el gobierno a favor del ejecutor son las siguientes:

- Formulación de marcos normativos adecuados
- Mejoras en los sistemas de información y distribución estadística
- Mejoras en la adquisición de productos para el programa
- Desarrollo de sistemas adecuados de control y seguimiento del gasto.
- Nada

Las opciones para optimizar la distribución de recursos que el ejecutor realiza a favor de los beneficiarios son las siguientes las siguientes:

- Mejoras en los procesos de identificación de beneficiarios
- Talleres de sensibilización de los grupos de beneficiarios
- Mejoras en los procesos de aprovisionamiento y almacenaje de productos
- Capacitación para la toma de decisiones
- Nada

Tabla de generación de variables.

Estrategia 1: MOMENTUM

Esta estrategia basa su accionar en la revisión del marco metodológico que permite la base normativa vigente, así como la asignación inicial de recursos.

En líneas generales, esta estrategia deja intacta las causas principales de la baja calidad del gasto y se enfoca a una mejora para los incrementos que resulten a la

base de lo que actualmente se distribuye, a partir de lo cual se aplicaría el marco normativo, que en su espíritu es más o menos adecuado, pero deja intactos los problemas con las adquisiciones, la corrupción en las adquisiciones, la politización de los beneficiarios, etc.

Estrategia	Actividad	Duración	Ejecutor	Medio
	Formulación de marcos normativos adecuados	1 mes	Pleno del Congreso	Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, resoluciones de Alcaldía
	Mejoras en los sistemas de información y distribución estadística			
Estrategia 1	Mejoras en la adquisición de productos para el programa	6 meses	Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Consejo de Ministros	Informes técnicos
Estrategia 2	Desarrollo de sistemas adecuados de control y seguimiento del gasto.			
Estrategia 3	Mejoras en los procesos de identificación de beneficiarios	1 año	Consejo Municipal	Cursos y Talleres
Estrategia 4	Talleres de sensibilización de los grupos de beneficiarios			
	Mejoras en los procesos de aprovisionamiento y almacenaje de productos	2 años	Comités del Vaso de Leche Organizaciones Sociales de Base	Campañas masivas
	Capacitación para la toma de decisiones			
	Nada			

Fuente: Elaboración propia

Estrategia 2: DE INDIFERENCIA

Esta estrategia apunta a la reproducción del sistema actual de distribución, altamente inequitativo, tanto en la asignación desde el gobierno central a las municipalidades, como desde las municipalidades a la población beneficiaria y en general, ignora los problemas que giran alrededor del programa y los retroalimenta, al no plantear acción alguna en contra.

Estrategia	Actividad	Duración	Ejecutor	Medio
Estrategia 1	Formulación de marcos normativos adecuados	1 mes	Pleno del Congreso	Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, resoluciones de Alcaldía
	Mejoras en los sistemas de información y distribución estadística			
	Mejoras en la adquisición de productos para el programa	6 meses	Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Consejo de Ministros	Informes técnicos
Estrategia 2	Desarrollo de sistemas adecuados de control y seguimiento del gasto.			
Estrategia 3	Mejoras en los procesos de identificación de beneficiarios	1 año	Consejo Municipal	Cursos y Talleres
	Talleres de sensibilización de los grupos de beneficiarios			
Estrategia 4	Mejoras en los procesos de aprovisionamiento y almacenaje de productos	2 años	Comités del Vaso de Leche Organizaciones Sociales de Base	Campañas masivas
	Capacitación para la toma de decisiones			
	Nada			

Fuente: Elaboración propia

Estrategia 3: CONSERVADORA

Dada la magnitud de los recursos transferidos esta estrategia, aun cuando deja intacto el tema de la distribución inicial de recursos, busca accionar en la identificación de beneficiarios, que es clave para evitar los problemas de filtración y de exclusión, que agravan la subcobertura y la baja calidad del gasto en los programas sociales alimentarios. Esta estrategia permite atacar una de los problemas que inciden en el bajo efecto que el programa tiene en los niveles de desnutrición infantil.

Estrategia	Actividad	Duración	Ejecutor	Medio
Estrategia 1	Formulación de marcos normativos adecuados	1 mes	Pleno del Congreso	Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, Resoluciones de Alcaldía
	Mejoras en los sistemas de información y distribución estadística			
Estrategia 2	Mejoras en la adquisición de productos para el programa	6 meses	Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Consejo de Ministros	Informes técnicos
Estrategia 3	Desarrollo de sistemas adecuados de control y seguimiento del gasto.			
Estrategia 4	Mejoras en los procesos de identificación de beneficiarios	1 año	Consejo Municipal	Cursos y Talleres
	Talleres de sensibilización de los grupos de beneficiarios			

	Mejoras en los procesos de aprovisionamiento y almacenaje de productos	2 años	Comités del Vaso de Leche Organizaciones Sociales de Base	Campañas masivas
	Capacitación para la toma de decisiones			
	Nada			

Fuente: Elaboración propia

Estrategia 4: AGRESIVA

Esta estrategia es muy agresiva, por que significa abordar de manera frontal el problema de la baja calidad del gasto en los programas sociales de corte alimentario y por tanto es la de mayor tiempo de ejecución.

Desde el nivel central significa afectar la distribución inicial de recursos, con la formulación de un marco normativo adecuado, así como enfrentar el problema de los sistemas de control y seguimiento del gasto y los de contrataciones y adquisiciones de productos para el programa.

Desde el nivel municipal, se preocupa por capacitar a quienes toman las decisiones de compra de raciones para el programa, de elección de beneficiarios; busca reducir los niveles de politización y corrupción de los grupos de beneficiarios y el de mejoras en los sistemas de aprovisionamiento y almacenaje de los productos del programa.

Estrategia	Actividad	Duración	Ejecutor	Medio
Estrategia 1	Formulación de marcos normativos adecuados	1 mes	Pleno del Congreso	Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, resoluciones de Alcaldía
	Mejoras en los sistemas de información y distribución estadística			
Estrategia 2	Mejoras en la adquisición de productos para el programa	6 meses	Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Consejo de Ministros	Informes técnicos
	Desarrollo de sistemas adecuados de control y seguimiento del gasto.			
Estrategia 3	Mejoras en los procesos de identificación de beneficiarios	1 año	Consejo Municipal	Cursos y Talleres
Estrategia 4	Talleres de sensibilización de los grupos de beneficiarios			
	Mejoras en los procesos de aprovisionamiento y almacenaje de productos	2 años	Comités del Vaso de Leche Organizaciones Sociales de Base	Campañas masivas
	Capacitación para la toma de decisiones			
	Nada			

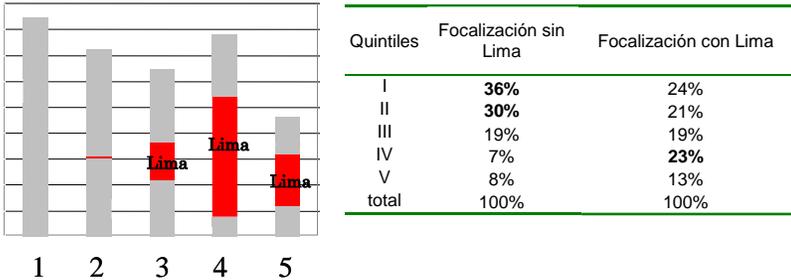
Fuente: Elaboración propia

Mapa de conocimiento de los beneficios

La secuencia gráfica siguiente permite tomar conocimiento del nivel de beneficios que se puede lograr mediante la implementación del proyecto en desarrollo.

En primer lugar, considerando que se distribuyen S/. 350 millones, puede observarse en el gráfico siguiente que una agrupación según niveles de pobreza, por quintiles, muestra que el grupo de municipalidades de Lima Metropolitana se ubica en los niveles 4° y 5° de menor pobreza; una redistribución de ello a favor de los niveles más pobres, da lugar a por lo menos un traslado de S/. 50 millones hacia el resto del país.

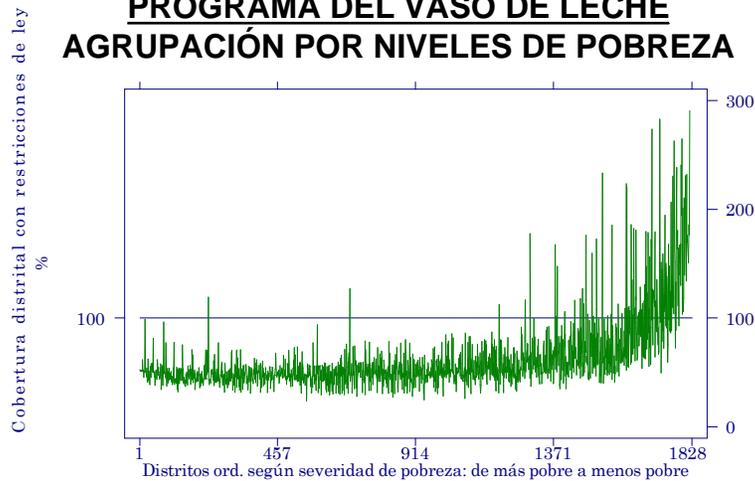
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE
AGRUPACIÓN POR NIVELES DE POBREZA



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior resulta consistente si se observa, en el gráfico siguiente, que en general la distribución actual de los recursos del programa favorece a los distritos menos pobres, dotándolos de recursos para atender al más del 100% de sus potenciales beneficiarios. Por el contrario, los distritos más pobres, reciben recursos para atender a aproximadamente el 60% de sus beneficiarios.

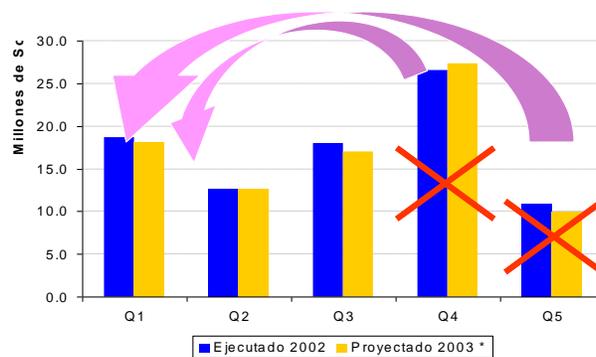
PROGRAMA DEL VASO DE LECHE AGRUPACIÓN POR NIVELES DE POBREZA



Fuente: Elaboración propia

En línea con lo anterior, similar situación ocurre con el Programa de Comedores Populares, donde los distritos ubicados en los quintiles 4° y 5°, de menor pobreza, se benefician de manera sustantiva, en desmedro de los niveles más pobres. Una mejor distribución implica trasladar recursos de los niveles menos pobres a los mas desfavorecidos.

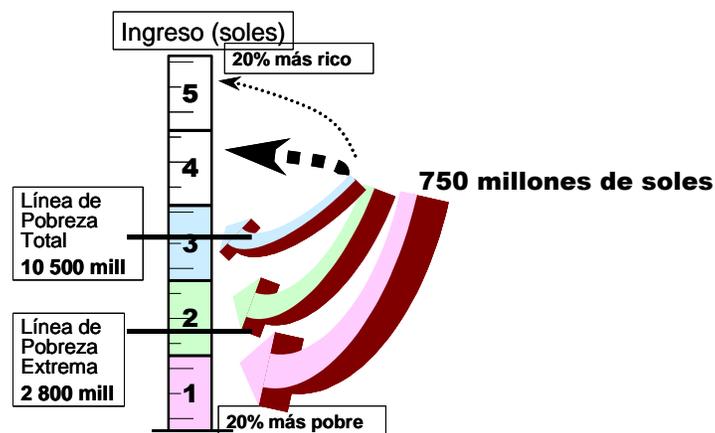
Distribución a Comedores



Fuente: Elaboración propia

En general, el conjunto de programas sociales, debe focalizar su acción en aquellos distritos que son considerados pobres, debido a que su población se ubica en los quintiles más pobres. De ocurrir ello, será tangible el beneficio directo sobre los niveles de desnutrición en el país.

PROPUESTA Programas de Alimentación Nutrición



Fuente: Elaboración propia

Mapa de conocimiento de los costos

El nivel de costos que se derivan de la implementación del programa, debe diferenciar los costos imputables directamente al programa (básicamente costos marginales), de aquellos que son imputables indirectamente por el funcionamiento de un conjunto de sistemas de gobierno que vienen operando con las reglas inadecuadas.

Las actividades de formulación de marcos normativos adecuados, mejoras en los sistemas de información y distribución estadística, mejoras en la adquisición de productos para el programa, desarrollo de sistemas adecuados de control y seguimiento del gasto, mejoras en los procesos de identificación de beneficiarios y

capacitación para la toma de decisiones, suponen acciones de gobierno que se desarrollan independiente de si las reglas son correctas o incorrectas.

Es decir, pese a la magnitud de las tareas a ser realizadas, muchas de ellas ya enfrentan costos por su actual realización, por la propia acción del gobierno.

Variables de resultado

Las variables de resultado del programa son:

- El costo y los ahorros que se logran formulando adecuadamente el marco normativo que permite la distribución eficiente de los recursos.
- El costo de los talleres de sensibilización de beneficiarios.
- El costo de los talleres de capacitación de alcaldes y funcionarios para una adecuada toma de decisiones sobre programas sociales.
- El costo y los ahorros que se logran con un sistema adecuado de identificación de beneficiarios.
- Nivel de incidencia en los indicadores de desnutrición

Desafíos

Es necesario llamar la atención sobre el nivel de heterogeneidad que presenta nuestra sociedad y la poca capacidad que tienen los niveles centrales para que el Estado pueda cumplir un adecuado rol subsidiario. La descentralización se constituye en una nueva alternativa por su cercanía a la población que es objeto de la política social.

Sin embargo, no debe perderse de vista el tema de quienes toman las decisiones. ¿Están tomando las decisiones adecuadas?.

Entre formular una adecuada política social y decidir adecuadamente pueden existir varias opciones; siendo algunas alternativas las siguientes:

1. Política social adecuada pero, el que decide no sabe aplicarla.
2. Política social adecuada pero, el que decide no quiere aplicarla.
3. Política social adecuada pero, el que decide no puede aplicarla
4. Política social mal formulada.

En el primer caso es incapacidad; en el segundo caso el decisor tiene otros intereses políticos y económicos; en el tercer caso hay problemas políticos o económicos que impiden tomar la decisión adecuada.

El tema de las posibilidades presupuestarias es importante, pues, entre la propuesta de política social y la disponibilidad presupuestaria hay una gran diferencia, debido a que, en general, cuando hablamos de ejecutar la política social, no estamos hablando de dinero nuevo, sino que se habla de un conjunto presupuestal que ya está siendo ejecutado y que debe ser redireccionado. Esto último constituye la esencia del proyecto.

IX. ANEXO 1

PROGRAMAS ALIMENTARIOS-TRANSFERENCIAS																				
Edad (años)	VASO DE LECHE	ALIMENTACIÓN INFANTIL					ALIMENTACIÓN ESCOLAR			PROGRAMA COMEDORES			GRUPOS DE RIESGO			Programa de Atención Hogares y Albergues	Programa de Obras Comunales	Programa de Emergencias		
		WAWAWASI	Comedores Infantiles	CEIs y PRONOEIs	Convenio PRONAA-Fundación	Convenio PRONAA-PEBAL	Proyecto Desayunos Escolares	Programa Desayunos Escolares-(INS)	Comedores Escolares	Alimentos a Comedores	Centro de Atención de Adultos en Riesgo	Atenciones Especiales	PANFAR	PACFO	PANTBC				PROMARN	
(0-1)																				
(1-2)																				
(2-3)																				
(3-4)																				
(4-5)																				
(5-6)																				
(6-7)																				
(7-8)																				
(8-9)																				
(9-10)																				
(10-11)																				
(11-12)																				
(12-13)																				
(13-14)																				
(14-15)																				
(15-16)																				
(16-17)																				
(17-18)																				
Adulto (18-49)																				
Adulto Mayor (50-65)																				
(65-66)																				
(66-67)																				
(67-68)																				
(68-69)																				
(69-70)																				
(70-71)																				
MONTO (Millones de S/)	343.2	27.1	20.8	13.4	0.1	0.0	27.3	150.0	31.1	82.3	1.5	0.3	13.0	110.4	0.1	0.9	1.5	0.9	3.5	827.8
BENEFICIARIOS	6,288,000	36,801	118,414	187,790	2,479	1,175	288,219	1,573,380	502,803	948,869	16,486	69,586	98,492	366,966	n.d.	4,040	14,521	24,665	395,299	10,937,985
ADMINISTRACIÓN	MUNICIPIOS	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	INS	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA	PRONAA
COBERTURA	Nacional	N	Nacional	Nacional	Nacional	Lima	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	n.d.	Nacional	Dptos(Trapezio Andino)	Nacional	Nacional (11 Dptos)	Nacional	Nacional	Nacional Comunidades Andinas y rurales	Nacional
CARACTERÍSTICAS													Familia Alto Riesgo	Grupos en Mayor Riesgo	Grupos con Tuberculosis	Menores en Abandono	Menores en abandono			Desastres Naturales

Fuente: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

