

Programas sociales, salud y educación en el Perú:
Un balance de las políticas sociales

Fritz Du Bois

Octubre de 2004

Fundación Konrad Adenauer
Instituto Peruano de Economía Social de Mercado

*Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un balance de las
políticas sociales*

Fritz Du Bois Freund

Derechos reservados:

Fundación Konrad Adenauer

Calle Arica 794, Lima 18

Teléfono: (511) 4458087

konrad@kas.org.pe

www.kas.org.pe

Instituto Peruano de Economía Social de Mercado

Avenida Javier Prado Oeste 1475, Lima 27

Teléfono: (511) 2213969 / 4214370

informes@ipesm.org

www.ipesm.org

Primera Edición (1000 ejemplares)

Diagramación e impresión: Jhire Grafel S.R.L.

Corrección de estilo: Manuel Fernández Sánchez

Lima, octubre 2004

ISBN: 9972-9540-6-4

Depósito Legal: 1501012004-7761



La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana independiente, sin fines de lucro e identificada conceptual y políticamente con el pensamiento Demócrata Cristiano de Alemania. La KAS está presente en más de 120 países, promoviendo la democracia y el desarrollo, proporcionando ayuda para la autoayuda, combatiendo las causas de la pobreza y transmitiendo las ideas de una economía social de mercado. A través de esta acción, espera contribuir a fortalecer los valores básicos de libertad, solidaridad y justicia.



El Instituto Peruano de Economía Social de Mercado es una asociación civil sin fines de lucro, fundada en agosto del 2001, con el propósito de contribuir al fortalecimiento y consolidación de la democracia y al desarrollo de la economía social de mercado en el Perú. El IPESM actúa en el terreno común de los partidos políticos, los agentes económicos y la investigación académica, creando puntos de encuentro y espacios de diálogo comunes a todos los actores de la sociedad. Desde su fundación, el IPESM desarrolla un trabajo descentralizado, realizando actividades de formación y capacitación en todo el país, particularmente comprometiendo sus esfuerzos con la juventud del Perú.

Tabla de Contenido

i	Presentación	xv
ii	Prólogo	xvii
1	Introducción	1
2	Programas Sociales	5
2.1	Los programas sociales durante los noventa	6
2.1.1	Programas sociales y lineamientos de la política social	8
2.1.2	Aspectos institucionales	11
2.1.3	Recursos destinados a los programas de lucha contra la pobreza	13
2.1.4	Algunos indicadores que reflejaron una mejora del bienestar	14
2.2	Los programas sociales a principios del nuevo milenio	17
2.2.1	Algunas modificaciones institucionales	17
2.2.2	Recursos destinados a los programas de lucha contra la pobreza	20
2.3	Programas sociales, gestión, objetivos e impacto	24
2.3.1	Programas de carácter alimentario y nutricional	25
2.3.2	Inversión en infraestructura social y productiva	34
2.3.3	Programas de empleo temporal	36
2.4	Niveles de pobreza y comentarios finales sobre programas sociales	39
3	Salud	43
3.1	La situación del sector durante los noventa	44
3.1.1	Resultados de una reforma incompleta	47
3.2	Un nuevo intento por modificar el sistema de salud	49
3.2.1	La inacción del Estado y retrocesos recientes	50
3.3	La organización del sector	51
3.3.1	Los servicios de atención primaria	53
3.3.2	Los servicios hospitalarios	56
3.4	Acceso a los servicios de salud	61
3.4.1	Desigualdades y exclusión	64
3.4.2	Infraestructura y acceso	69
3.5	Financiamiento del sistema de salud	69
3.5.1	Fuentes de financiamiento: el “pago de bolsillo”	71
3.5.2	Financiando la demanda y no la oferta: el caso del SIS	74
3.5.3	Mercado potencial de seguros potestativos en Lima Metropolitana	76
3.6	Comentarios finales	77

4	Educación	79
4.1	Panorama de la educación peruana durante los noventas	80
4.1.1	Los dos intentos principales de reforma	82
4.1.2	La expansión de la infraestructura educativa	86
4.1.3	El diagnóstico de la UNESCO y la creación del MECEP	87
4.1.4	Intentos posteriores de descentralizar el sistema educativo público en los noventas	90
4.2	La organización del sistema educativo público	91
4.2.1	La organización de la gestión del sistema educativo público hasta el 2002	91
4.2.2	Aspectos de la organización del centro educativo	92
4.2.3	Cambios recientes: descentralización y nueva Ley General de Educación	95
4.3	Cobertura y calidad educativa	99
4.3.1	Cobertura	100
4.3.2	Agenda pendiente en cobertura	108
4.3.3	Calidad y rendimiento	109
4.3.4	Evaluaciones	114
4.4	Financiamiento de la educación pública	119
4.4.1	Gasto por alumno	122
4.4.2	Asignación del gasto	124
4.4.3	El aporte de las familias	129
4.5	Los docentes	130
4.5.1	Formación y desequilibrios de oferta y demanda de docentes	132
4.5.2	Remuneraciones e incentivos	134
4.5.3	Obsolescencia del marco normativo	136
4.6	La situación de la educación superior	139
4.7	Comentarios finales	141
5	Lineamientos generales para la reforma	143
5.1	Programas sociales	144
5.1.1	Constitución de un fondo único de lucha contra la pobreza	145
5.1.2	Inversión en capital humano en vez de programas asistenciales	147
5.2	Salud	152
5.2.1	Sistemas de Salud en América Latina	153
5.2.2	Elementos de la reforma del sector	154
5.3	Educación	159
5.3.1	Modelos educativos	159
5.3.2	Elementos de la reforma del sector	160
5.3.3	Elementos que deben ser considerados para un sistema de subsidios a la demanda aplicados a las zonas urbanas del Perú	167
6	Referencias bibliográficas	171

Índice de figuras

Programas sociales

Figura 2.1. Distribución de la población según niveles de pobreza e ingresos, 2000 -----	9
Figura 2.2. Dinámica de la pobreza, según edades, 1998-2001 -----	9
Figura 2.3. Niveles de pobreza y pobreza extrema, 1985-2000 -----	15
Figura 2.4. Pobreza según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) -----	15
Figura 2.5. Gasto en programas de lucha contra la pobreza extrema, 1997-2003 -----	20
Figura 2.6. Gasto social agregado ¹ , 1997-2003 -----	21
Figura 2.7. Principales programas de inversión en infraestructura -----	21
Figura 2.8. Tasa de desnutrición crónica infantil y déficit calórico ¹ -----	25
Figura 2.9. Gasto en programas de alimentación y nutrición, 1997-2003 -----	25
Figura 2.10. Precios de adquisición de la papilla ¹ del programa PAFCO en licitación pública y Bolsa de Productos, 2002 -----	28
Figura 2.11. Gasto en personal del PRONAA y del total de Programas de Alimentación ¹ , 1999-2003 -----	28
Figura 2.12. Tasa de desnutrición infantil y gasto per cápita programado por beneficiario del PRONAA según distritos ¹ , 2003 -----	30
Figura 2.13. Tasa de desnutrición infantil y gasto per cápita programado por beneficiario del PRONAA, según distritos con tasa de desnutrición infantil mayor a 60%, 2003 -----	30
Figura 2.14. Hogares beneficiarios del Vaso de Leche según población objetivo (niños menores de 6 años y madres gestantes y lactantes) y niveles de pobreza, 2001-2003 -----	32
Figura 2.15. Pérdida de recursos desde la transferencia inicial hasta la población objetivo beneficiada por el Programa del Vaso de Leche ----	32
Figura 2.16. Beneficiarios de los programas alimentarios según programa y quintiles de ingreso, 2003 -----	33
Figura 2.17. Gasto por centro educativo del INFES y porcentaje de centros con alguna carencia de servicios básicos ¹ , según departamentos, 2003 -----	36
Figura 2.18. Gasto administrativo y total de FONCODES, 1999-2003 -----	36
Figura 2.19. Hogares beneficiarios de los programas A Trabajar Urbano y Rural, según niveles de pobreza, 2003 -----	38
Figura 2.20. Gasto ejecutado por los programas de empleo temporal - A Trabajar Urbano y Rural, 2003 -----	38

Figura 2.21. Niveles de pobreza y pobreza extrema, 2001-2003 -----	40
Figura 2.22. Distribución de los ocupados según segmento formal e informal en Lima Metropolitana, 2001-2003 -----	40

Salud

Figura 3.1. Establecimientos de salud por tipo, 1972-2002 -----	54
Figura 3.2. Número de Asociaciones CLAS y establecimientos incorporados al PAC -----	54
Figura 3.3. Tiempos de espera para la atención de salud -----	55
Figura 3.4. Costo de consulta en áreas urbanas fuera de Lima/Callao y rurales -----	55
Figura 3.5. Número de hospitales del MINSA y de otras instituciones (ESSALUD, privados, otros) -----	57
Figura 3.6. Número de consultas promedio por tipo de establecimiento, 1985-1999 -----	57
Figura 3.7. Gasto del MINSA en hospitales de Lima como proporción del total del gasto del sector, 2003 -----	60
Figura 3.8. Distribución funcional del gasto en hospitales de Lima, 2003 -----	60
Figura 3.9. Consultas realizadas según tipo de establecimiento, 2003 -----	63
Figura 3.10. Consultas y hospitalizaciones en establecimientos del MINSA según niveles de pobreza, 2003 -----	63
Figura 3.11. Severidad del riesgo de exclusión social en salud, según departamentos -----	68
Figura 3.12. Gasto en salud por países, 2001 -----	70
Figura 3.13. Pobreza y gasto per cápita en salud individual y colectiva por parte del Estado, 2003 -----	70
Figura 3.14. Fuentes de financiamiento y prestadores en la atención de la salud, 2000 -----	71
Figura 3.15. Gasto trimestral de los hogares en salud por quintiles de ingreso, 2003 -----	72
Figura 3.16. Atenciones promedio por afiliado al SIS y gasto promedio por atención, 2003 -----	76
Figura 3.17. Pobreza y gasto per cápita en salud individual y colectiva por parte del Estado, 2003 -----	76

Educación

Figura 4.1. Centros educativos de gestión pública de inicial, primaria y secundaria de menores -----	87
Figura 4.2. Centros educativos de gestión privada de inicial, primaria y secundaria de menores -----	87
Figura 4.3. Tasas de cobertura total estimadas según grupos de edades - 1993, 1999 y 2002 -----	103
Figura 4.4. Tasas de cobertura en nivel estimadas según grupos de edades - 1993, 1999 y 2002 -----	104

Figura 4.5. Tasas de cobertura en grado estimadas según grupos de edades - 1993, 1999 y 2002 -----	105
Figura 4.6. Tasa de analfabetismo de la población urbana de 15 y más años de edad, según género -----	108
Figura 4.7. Tasa de analfabetismo de la población rural de 15 y más años de edad, según género -----	108
Figura 4.8. Tasas de repetición en educación primaria y secundaria escolarizada de menores, por grados según sexo 1999/1998 -----	110
Figura 4.9. Tasas de aprobación anual en educación primaria y secundaria escolarizada de menores por grados según gestión -----	112
Figura 4.10. Comparación entre horas programadas en secundaria, público y privado -----	113
Figura 4.11. Comparación entre horas dictadas en secundaria, público y privado -----	113
Figura 4.12. Tasas de aprobación anual en educación primaria y secundaria de menores escolarizada por grados según área de ubicación del centro educativo -----	113
Figura 4.13. Evaluación Nacional 2001: Nivel de desempeño logrado en las pruebas de comunicación integral de 4to grado de primaria, según área geográfica -----	114
Figura 4.14. Resultados de la prueba internacional PISA según nivel de alfabetización lectora, 2002-----	115
Figura 4.15. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de dominio en la escala combinada de alfabetización lectora – centros estatales -----	118
Figura 4.16. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de dominio en la escala combinada de alfabetización lectora – centros no estatales -----	118
Figura 4.17. Distribución de la performance de alumnos en la escala de aptitud para las matemáticas -----	119
Figura 4.18. Gasto en «educación y cultura»* -----	120
Figura 4.19. Participación de rubros de gasto en presupuesto asignado a educación inicial, primaria y secundaria -----	121
Figura 4.20. Participación del gasto de capital en presupuestos asignado a educación inicial, primaria y secundaria -----	121
Figura 4.21. Gasto total por alumno, educación inicial -----	122
Figura 4.22. Gasto total por alumno sin considerar gasto en planillas, educación inicial -----	122
Figura 4.23. Gasto total por alumno, educación primaria -----	123
Figura 4.24. Gasto total por alumno sin considerar gasto en planillas, educación primaria -----	123
Figura 4.25. Gasto total por alumno, educación secundaria ¹ -----	124
Figura 4.26. Gasto total por alumno sin considerar gasto en planillas, educación secundaria ¹ -----	124
Figura 4.27. Composición del presupuesto asignado a educación inicial, 2003 -----	126
Figura 4.28. Matrícula y gasto neto de planillas por alumno en inicial, 2003 -----	126

Figura 4.29. Composición del presupuesto asignado a educación primaria, 2003-----	127
Figura 4.30. Matrícula y gasto neto de planillas por alumno en primaria, 2003 -----	127
Figura 4.31. Composición del presupuesto asignado a educación secundaria, 2003 -----	127
Figura 4.32. Matrícula y gasto neto de planillas por alumno en secundaria, 2003 -----	127
Figura 4.33. Gasto administrativo por docente, según unidad ejecutora - año 2002 -----	128
Figura 4.34. Gasto en Educación Primaria por alumno, según unidad ejecutora - año 2002 -----	128
Figura 4.35. Gasto por Alumno en Educación Básica y nivel de pobreza, 2003 -----	129
Figura 4.36. Gasto público total por alumno y gasto de las familias, 2002 -----	130
Figura 4.37. Gasto total por alumno, educación secundaria-----	130
Figura 4.38. Matricula estatal y docentes de centros educativos públicos -----	132

Índice de tablas

Programas Sociales

Tabla 2.1. Gasto en programas de lucha contra la pobreza extrema, 1997-2000 -----	13
Tabla 2.2 Multiplicidad de programas con poblaciones objetivo similares, 1999 - 2004 -----	26
Tabla 2.3 Reestructuración de programas propuesta por el CIAS, 2002 -----	26

Salud

Tabla 3.1. Acceso a los servicios de salud, según tipo de enfermedad y condición de pobreza, 2003 -----	62
Tabla 3.2. Distancia promedio a un establecimiento de salud en comunidades con y sin establecimientos de salud, 2001 -----	65
Tabla 3.3. Indicadores básicos de salud por departamento -----	67
Tabla 3.4. Población asegurada según tipo de seguro, 2001 y 2003 -----	74

Educación

Tabla 4.1. Racionalización de órganos intermedios ¹ del sistema educativo público -----	97
Tabla 4.2. Matrícula del sistema educativo, según nivel, modalidad y forma -----	102
Tabla 4.3 Instituciones y programas con necesidades educativas estatales -----	106
Tabla 4.4 Población atendida con necesidades educativas estatales -----	107
Tabla 4.5. Escalas de alfabetización lectora y niveles de dominio en evaluación PISA Plus 2001-----	116

Tabla 4.6. Presupuesto total asignado a educación inicial, primaria y secundaria ¹	122
Tabla 4.7. Número de alumnos por docente, por regiones según niveles escolarizados 2003	125
Tabla 4.8. Docentes del sistema educativo, según nivel, modalidad y forma --	131
Tabla 4.9. Remuneración promedio de docentes y directores	134

Indice de recuadros

Recuadro 2.1 Principales programas sociales	22
Recuadro 3.1. Participación de la comunidad y autonomía en la gestión: el caso de los CLAS	54
Recuadro 3.2. Aspectos institucionales de los hospitales públicos	58
Recuadro 4.1. Razones del fracaso de reforma los COMUNED.....	84
Recuadro 4.2: Programas, consensos y propuestas de acción referidos a la Educación	98
Recuadro 4.3. El caso de Fe y Alegría	137
Recuadro 5.1. Transferencias condicionadas de dinero: el caso de PROGRESA en México	149
Recuadro 5.3. Beneficios y riesgos de un sistema de subsidios per cápita en la educación	163

Acrónimos

ADE	Area de Desarrollo Educativo
APAFA	Asociación de Padres de Familia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CLAS	Comités Locales de Administración de Salud
CND	Consejo Nacional de Descentralización
COMUNED	Consejos Comunales de Educación
CRECER	Evaluación Nacional «Crecer con calidad y equidad en el rendimiento»
CTAR	Comisión Transitoria de Administración Regional
DISA	Dirección Regional de Salud
DRE	Dirección Regional de Educación
DSE	Dirección Sub-regional de Educación
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENNIV	Encuesta Nacional de Niveles de Vida
EPS	Empresas Prestadoras de Servicios de Salud
ESSALUD	Entidad encargada de seguridad social (antes IPSS)
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FONDEP	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social
ISP	Instituto Superior Pedagógico
IST	Instituto Superior Tecnológico
LGE	Nueva Ley General de Educación
MECEP	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana
MIMDES	Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSALUD	Ministerio de Salud
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OINFE	Oficina de Infraestructura Educativa del MINEDU
OMS	Organización Mundial de Salud
OPS	Organización Panamericana de Salud
PAAG	Programa de Administración de Acuerdos de Gestión

PAC	Programa de Administración Compartida
PACFO	Programa de Alimentación Complementaria para los Grupos en Mayor Riesgo
PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo
PANTBC	Programa de Alimentación y Nutrición al Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEA	Población Económicamente Activa
PES	Programa de Emergencia Social
PLANCAD	Plan Nacional de Capacitación Docente
PRES	Ministerio de la Presidencia
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y de Desarrollo Humano
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PSP	Programas Sociales Protegidos
SEG	Seguro Escolar Gratuito
SEPS	Superintendencia de Empresas Prestadoras de Servicios de Salud
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIS	Seguro Integral de Salud
SMI	Seguro Materno-Infantil
SNDSCS	Sistema Nacional de Desarrollo y Compensación Social
SPS	Seguro Público de Salud
SUTEP	Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
USE	Unidad de Servicios Educativos

Presentación

Desde hace buen tiempo, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado (IPESM) comparten esfuerzos, tiempo e ideas, con miras a impulsar algunas convicciones comunes. Una de éstas - quizá la más importante- es la de poder aportar al debate en torno a la tarea de construir una sociedad más libre, solidaria y justa, y, por tanto, de la necesidad de un Estado más eficiente y acorde con su responsabilidad reguladora y redistributiva.

En esa línea de trabajo, el IPESM y la KAS invitaron al economista Fritz Du Bois Freund, para que elaborara un balance de la aplicación de políticas sociales en el Perú de las últimas décadas. El propósito del presente diagnóstico es poder dar cuenta del estado de la cuestión y de las potenciales reformas que deben realizarse en iniciativas públicas de esta naturaleza. Este objetivo práctico debería ser sólo el primer paso de un largo y fructífero debate en torno a la necesidad de contar, en este tema, con lineamientos generales de reforma para los próximos diez años.

En la actualidad, los programas sociales dirigidos a aliviar la pobreza y a atender las necesidades en educación y salud, no logran cumplir con los objetivos propuestos: ponen en evidencia grandes limitaciones, demuestran dificultades para lograr una gestión eficiente y, sobre todo, no logran el impacto social esperado. Sólo para mencionar algunas cifras reseñadas por Du Bois sobre la base de investigaciones previas, en el año 2000 la yuxtaposición de programas sociales en materia de alivio a la pobreza representó para el Estado más de US\$ 100 millones; tan sólo hace un lustro, entre los años de 1999 y 2000, se perdieron los avances logrados en el período 1991-1998 en dicho sector; pero aparentemente no se trata sólo de falta de continuidad sino también de eficiencia: en 1997, por ejemplo, el 60 por ciento de los beneficiarios de los programas alimentarios no constituían parte de la *población objetivo*.

Algo similar sucede en los sectores de salud y educación. Respecto de la salud, las instituciones respectivas no cuentan ni con la organización ni con el apoyo financiero para cumplir con sus metas; mientras que evidencian, también, profundas desigualdades en la distribución del gasto, lo cual perpetúa la situación

de inequidad respecto de la inmensa población que no puede acceder a dichos servicios. Por su parte, en el caso de la educación, la tasa de fracaso educativo es del orden del 80 por ciento, lo cual se expresa en el hecho de que un porcentaje extremadamente alto de estudiantes con secundaria completa no comprenda el texto que lee ni pueda realizar cálculos matemáticos elementales.

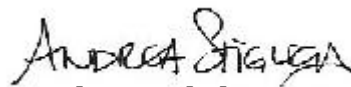
Frente a estos problemas, ¿cuán eficiente puede ser una política social que superpone programas y duplica gastos en su tarea de luchar contra la pobreza? ¿Cuán eficaz puede ser un Estado que dispone de escasos recursos, pero que implementa iniciativas que no miden su impacto ni evalúan su desempeño a través de resultados? Ciertamente, los esfuerzos de reforma en estos sectores deben ser la prioridad para cualquier gobierno. Pero, ¿cómo hablar seriamente de incrementar el financiamiento de un sistema que fracasa tan dramáticamente? El presente trabajo aborda algunas de estas dudas y responde a algunos de estos cuestionamientos.

Esta publicación es el fruto de una investigación realizada por Fritz Du Bois y su dedicado equipo de trabajo, integrado por Antonio Cusato y Jorge F. Chávez. A ellos, nuestro más extenso agradecimiento. Por otro lado, a lo largo del proceso de preparación de este documento, se llevó a cabo una serie de discusiones temáticas que contribuyeron al producto final que tienen en sus manos. Agradecemos a los dirigentes y técnicos de los partidos políticos que integran Unidad Nacional por participar en dichas sesiones. Confiamos en su compromiso con la reforma social.

La Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado presentan de manera conjunta este volumen, seguros que el diagnóstico y las propuestas en él contenidas, constituyen un valioso aporte para la reflexión y el debate sobre las políticas sociales en el Perú.



Markus Rosenberger
Representante en el Perú
Fundación Konrad Adenauer



Andrea Stiglich Watson
Directora Ejecutiva
Instituto Peruano de Economía
Social de Mercado

Prólogo

Fritz Du Bois y su joven equipo de investigadores nos presenta un diagnóstico cabal de la realidad de las políticas sociales en nuestro país, una recopilación ordenada y sistematizada de los éxitos y fracasos de los ensayos previos, especialmente los correspondientes a las dos últimas décadas, y lo fundamental, muchas audaces ideas para el cambio.

El acceso al poder en el próximo período gubernamental sólo tiene una razón de ser: ***abordar la agenda social del Perú y acometer con coraje la tarea pendiente***. Ese es el desafío de un gobierno que se diga reformista, cuando no revolucionario, pues en este campo, es una real transformación la que nuestro país demanda.

Desde la perspectiva de un espacio político como el que Unidad Nacional encarna, proponerlo y hacerlo es ser consecuente con lo que nuestros antecesores plantearon. La generación del 900 y especialmente Víctor Andrés Belaunde abordaron tempranamente al comenzar el siglo XX los más álgidos problemas sociales que dominaron el debate de parte fundamental de esa época y aún de nuestro tiempo. Temas como el indigenismo, el problema de la tierra o la descentralización han sido y son aún, parte fundamental del quehacer político nacional. Belaunde y los hombres de su generación antecedieron en ese debate y en esas reflexiones a Haya de la Torre y a Mariátegui. De allí que haya sido profundamente injusta la pretensión académica de soslayar o minimizar su aporte al debate social, calificándolos de conservadores de un *status quo* que por el contrario, siempre quisieron transformar. Más tarde don José Luis Bustamante y Rivero y el gobierno de la alianza AP – DC le propusieron al país, cada uno en su tiempo y circunstancia, una agenda de cambios sociales, constituyéndose en auténticos gobiernos reformistas. Son otros espacios y fuerzas políticas las responsables de la frustración. Esa, por ejemplo, es una deuda histórica del aprismo, que habiendo encumbrado a Bustamante en el poder no lo secundó para hacer viable su agenda del cambio y más tarde en su convivencia parlamentaria con el odriismo, impidió al Presidente Belaunde cumplir con el desafío de una transformación social en democracia que nos hubiera ahorrado el costo de la larga dictadura militar.

La revolución militar abordó la agenda social y la impuso en sus doce años de presencia en el poder. La orientación general de la reforma fue sin embargo nefasta. La reforma agraria repartió tierras pero no generó riqueza y modernidad en el agro, la reforma educativa no construyó una nueva mentalidad de peruanos destinada a transformar hacia el futuro nuestra nación, el colectivismo y estatismo impuestos probaron ser pésimas recetas. Treinta y cinco años después de esa aventura todavía no superamos sus estragos y el debate de algunas materias sigue centrado en cómo salir de ese terrible legado.

No encontramos en la década del ochenta una vocación transformadora en lo social del tipo de la que precedió a la revolución militar. La crisis económica, la difícil situación financiera, la emergencia del terrorismo y el caos de la administración aprista dominaron más bien la escena política.

Los noventa significaron un cambio radical en la orientación económica del país. En el marco de políticas concebidas e impulsadas por organismos financieros internacionales, abordamos en toda América Latina un modelo económico que tuvo el acierto de ordenar las finanzas y abrir los mercados, pero que resultó absolutamente insuficiente en el mayor desafío de la economía: atender las carencias sociales de una Nación. América Latina sigue siendo una región profundamente desigual e inequitativa y ese constituye un reto para el quehacer político del siglo XXI. Abordar esa tarea en medio del desorden y sin condiciones para el crecimiento económico es pura demagogia, desatenderla es un conformismo inaceptable.

Mientras nuestro país ensayaba y fracasaba en sus intentos estatista - colectivista, heterodoxo, y más tarde liberal - autoritario, algunas naciones asiáticas se propusieron, con tenacidad y perseverancia dignas de imitar, invertir en las personas y transformar sus economías sobre la base de mejorar sustantivamente el nivel de la educación y salud de sus pobladores. Cuarenta años después muestran al mundo un cambio extraordinario.

Frente a la impaciencia popular, un nuevo riesgo amenaza nuestras democracias: **el populismo**. Hay que enfrentarlo con más tenacidad que a las equivocadas ideas del pasado. Hay que hacerlo, porque el populismo construye un círculo vicioso que inevitablemente termina corroyendo a la democracia. Se promete en demasía para llegar, no se cumple al gobernar y el pueblo siente que la democracia no sirve. Si la Nación dispone de excedentes, estos se mal utilizan y dilapidan para satisfacer necesidades inmediatas, y cuando el superávit desaparece la crisis recrudece, con más frustración y desesperanza.

¿Dónde está entonces la respuesta para países como el nuestro urgidos de transformación y también de construcción de una ilusión? La respuesta está en el compromiso de políticas sociales eficientes y consistentes que permitan a una generación construir para la siguiente el camino de su éxito personal. Los populistas venden un paraíso inmediato, los humanistas tenemos que construir una transformación duradera.

Las páginas de este libro son un estudio y propuesta en esa dirección. Notará el lector que al abordar los programas alimentarios, el tema de la educación o el de la salud, las propuestas contienen un provocador espíritu de cambio. No podemos estar satisfechos al constatar que nuestros programas de alivio a la pobreza no llegan a los más pobres y que su costo administrativo es elevadísimo, no podemos seguir contemplando una educación que arroja fuera de la escuela a jóvenes que no entienden lo que leen, o niveles intolerables de mortalidad materna e infantil en pleno siglo XXI. La propuesta social, que es un factor determinante para el despegue de nuestro país, reclama una inmensa vocación transformadora. El cambio tiene que ser radical y su implantación debe imponer una transformación equivalente a la que supuso el *shock* económico al comenzar la década de los noventa. Los efectos se apreciarán en el tiempo, pero la decisión tiene que ser inmediata y drástica. Audacia y coraje para la decisión, disciplina y perseverancia para la aplicación serán una buena receta para la enorme tarea que debemos emprender.

El Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, existe para contribuir con la difusión de las ideas del humanismo cristiano y de la economía social de mercado. En ellas vemos la convocatoria a un vasto sector de nuestra sociedad y desde luego, la mejor propuesta para el Perú del siglo XXI. Pensamos que el trabajo de Fritz Du Bois es un magnífico aporte para las decisiones políticas que en el futuro deban adoptarse.



LOURDES FLORES NANO
Lima, octubre de 2004