

SIN UN MAPA DE RUTA: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO FRENTE A LA INFANCIA*

Pierina Pollarolo G.

Introducción

Cuando se analiza el desempeño del Estado con relación a la infancia, la primera reflexión que surge tiene que ver con la informalidad. Por un lado, en el aspecto normativo, se tiene abundante legislación concordante con los convenios internacionales sobre la materia: las leyes reconocen los derechos de los menores y los protegen de la violencia y el abandono; y la Constitución y las leyes declaran que el Estado se ocupa de su salud y educación. Por otro lado, sin embargo, en el ámbito de la gestión, las instituciones operadoras que deben brindar tal protección y tales servicios lo hacen de una manera muy limitada. Así, las leyes de protección se convierten en declaraciones con limitado impacto real. Esto significa que la sola expedición de una ley no implica que el Estado haya manifestado una voluntad inequívoca acerca de su compromiso con los objetivos de la ley. Lo que ocurra en la realidad dependerá del resultado del proceso de aprobación del Presupuesto de la República y del desarrollo de capacidad institucional de los organismos. Para ilustrar este punto, el presente documento examina tres casos de intervención del Estado en áreas relacionadas al bienestar de la infancia: la protección frente a la violencia familiar, la protección frente al abandono económico y la asistencia alimentaria. En estos casos, se observa que las entidades encargadas de brindar la protección y los servicios no tienen los recursos suficientes; que las numerosas organizaciones actúan sin una orientación de política definida; que los funcionarios se comportan de manera burocrática y pasiva; y que no se realiza ninguna evaluación de los resultados de la gestión pública.

Luego se discute las deficiencias que afectan al sector público en general, que provienen del inadecuado manejo de los dos déficits que enfrentan todos los estados: el déficit de recursos y el déficit de capacidad de gestión. Se vincula el primer tema con la necesidad de priorizar los recursos escasos, y se insiste en la urgencia de poner a la infancia en el primer lugar de la lista. Se analiza luego los factores que contribuyen al déficit de la capacidad de gestión: los problemas de organización, el personal y los sistemas administrativos. En la tercera parte se resume las conclusiones del trabajo y se presenta propuestas para un proceso de Reforma del Estado.

* Este ensayo forma parte de “Políticas Públicas e Infancia en el Perú”. Save the Children – UK. Lima, Perú. 2002.

1. TRES CASOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

1.1 Protección contra la violencia familiar

El conjunto de numerosas instituciones públicas con competencias sobre los problemas de violencia familiar no ofrece a los menores una adecuada protección frente a la violencia doméstica. El sistema no facilita el inicio y continuación de las denuncias. Muy rara vez se sanciona a los padres y parientes abusivos.

El Código de los Niños y Adolescentes¹ incorporó y adecuó a la legislación nacional las normas incluidas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Esta norma sienta las bases legales para la operación de un sistema de protección contra la violencia familiar. La norma establece el derecho de los menores a que “se respete su integridad moral, psíquica y física”, y declara que no pueden “ser sometidos a tortura, ni a trato cruel o degradante”. La Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar² aprobada en 1993 define la política del Estado frente a la violencia familiar y contiene disposiciones dirigidas a proteger de la violencia a los miembros más vulnerables de los hogares. Así, la norma declara una serie de intenciones del Estado respecto del problema de la violencia familiar, tales como emprender campañas de difusión para sensibilizar a la sociedad sobre el problema; establecer procedimientos eficaces para proteger a las víctimas; reforzar a las instancias policiales con personal especializado; y capacitar al personal policial y a fiscales y magistrados de la República para que asuman un rol eficaz en la lucha contra la violencia familiar.

La ley ordena la creación de Comisarías de Mujeres o de Menores y establece el rol que compete a esas y otras instancias (Fiscalía, Juzgados de Familia y Juzgados Especializados en lo Penal). Según la norma, las Comisarías reciben las denuncias y realizan las primeras investigaciones, que deben realizarse de oficio (no se requiere el impulso de la parte denunciante). Luego del reconocimiento médico a cargo del Instituto de Medicina Legal, la Policía debe remitir el caso a la Fiscalía Penal o de Familia, o al Juzgado de Paz, según el caso. La ley faculta al fiscal de turno para dictar de inmediato medidas de protección a la víctima (por ejemplo, el retiro del agresor del domicilio, impedimento de acoso a la víctima, suspensión temporal de visitas), lo que es verdaderamente importante en todo sistema de protección: se trata de que la víctima reciba garantías de manera inmediata para evitar que las demoras del proceso judicial permitan un daño mayor. En los casos promovidos por fiscales de familia, los fiscales deben cumplir como etapa

¹ Ley 27337

² Ley 26260, modificada posteriormente por las leyes 26763, 27016 y 27306

obligatoria intentos de conciliación entre las partes. Los fiscales presentan el caso ante el Juez Especializado en lo Penal o ante el Juez de Familia, según el caso.

Por otro lado, el Código Penal establece que el delito de “Lesiones” (causar daño grave en el cuerpo o la salud) es agravado si la víctima es menor de 14 años y el autor es el padre o adulto responsable de su cuidado, por lo que contempla un castigo mayor (mínimo cinco y máximo ocho años de pena privativa de la libertad).

Un canal paralelo de resolución de casos es el conjunto de Defensorías del Niño y el Adolescente, instancias que brindan atención y orientación a las víctimas de violencia familiar y que básicamente promueven la conciliación. Los casos no conciliados son remitidos a la Fiscalía o al Juez de Paz Letrado, según el caso.

No existe mucha información documentada acerca de cómo funciona el sistema de protección de niños y adolescentes en la realidad. La mayor parte de investigaciones sobre la violencia familiar se concentra en la problemática de la mujer y se tiende a considerar a los niños y adolescentes como un agregado a la mujer maltratada. La difusión del término “binomio madre-niño” es reflejo de la equivocada percepción de que el único agresor de un hogar es el hombre y que la madre protege a los hijos bajo cualquier circunstancia. En realidad, es cierto que es el jefe de familia quien ejerce la violencia contra la madre y los hijos. Sin embargo, la madre víctima de violencia tiende a ejercerla con los hijos, y entre ellos, los mayores contra los menores. Es común también que los menores sean víctimas de adultos de su entorno familiar a quienes la madre teme o encubre. Según un funcionario del Instituto de Medicina Legal (IML), la mayor parte de niños que llega al IML para reconocimiento médico va acompañada de un tercero que ha detectado el daño, como maestros o vecinos: “el niño es la principal víctima de la violencia familiar, pero esto está sub-registrado. Al niño se lo puede inmovilizar muy fácilmente, y aquí sólo llegan los casos más dramáticos”³.

Sin embargo, los trabajos sobre violencia contra la mujer son útiles pues aportan pistas sobre cómo funciona el sistema de protección. Estas investigaciones reportan dos aspectos a resaltar. En primer lugar, un gran desconocimiento de las mujeres respecto de cuáles son las instituciones competentes y una seria desconfianza frente al Sistema Judicial en cuanto a su capacidad para brindar una ayuda efectiva: “En los grupos focales se encontró que son muy pocas las mujeres que confían en que las instancias judiciales puedan resolver su problema, ya que no investigan y no le dan la debida importancia a éste, razón por la cual no realizan la denuncia de los hechos. (...) Muchas mujeres señalaban no conocer cuáles son las instituciones o autoridades a las que podrían

recurrir en caso de ser víctimas de violencia. Se desconocía la existencia de las Comisarías de Mujeres o la DEMUNA, pues éstas se encuentran, por lo general, en las ciudades”⁴. En segundo lugar, las investigaciones sobre violencia contra la mujer hacen notar que las medidas inmediatas de protección no se otorgan con frecuencia. Un documento del Movimiento Manuela Ramos⁵ reporta que de un total de 300 denuncias por violencia registradas en un centro de asistencia a mujeres de la ciudad de Lima, solo se concedieron 49 medidas de protección, a pedido de la víctima, y en solo 9 casos el fiscal las dictó de oficio.

Ante la falta de atención y protección efectiva, es normal que las pocas denuncias que se presentan sean abandonadas en el transcurso del burocrático proceso:

CUADRO 1: Tramitación de denuncias por violencia familiar procedentes de cinco distritos de Lima -2001

	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Total de denuncias conocidas por Fiscalía de Familia	550	100
Denuncias archivadas antes del inicio de la demanda ante el Juez	225	41
Casos archivados durante el proceso judicial	123	22
Casos terminados por conciliación	64	11
Casos resueltos por resolución judicial	138	26

Fuente: Eliana Iberico, Fiscal Provincial de Familia.⁶

La resolución del caso por sentencia judicial no implica necesariamente una sanción al agresor. En la mayor parte de casos las sentencias ordenan terapias familiares en centros hospitalarios del Estado. Entre los fiscales y los jueces está muy difundida la idea de que “debe protegerse a la familia”, lo que determina que debe evitarse sanciones. Las penas privativas de la libertad sólo se imponen en casos extremos.

Si el sistema funciona de esa manera para las mujeres, para los niños el panorama es peor. No existe un registro único de denuncias sobre violencia contra menores pues ni el Ministerio Público, ni el Poder Judicial, ni las Comisarías producen esta información. El Informe de la ONU sobre la situación de la niñez en el Perú, 1999, señala que las diversas instancias reciben cada año alrededor de 5,000 denuncias por maltrato a niños, niñas y adolescentes.

³ Entrevista al Dr. Manuel Sotelo, Director de la División Central de Exámenes Médico Legales del Instituto de Medicina Legal

⁴ Estudio sobre la Violencia realizado en Ayacucho, Huancavelica y San Martín. Instituto Apoyo. Violencia y Pobreza desde una Perspectiva de Género.2001

⁵ Movimiento Manuela Ramos. Derechos de las Mujeres y Equidad de Género: Estado Actual de su Cumplimiento por el Estado Peruano. Lima, diciembre 2001.

⁶ Eliana Iberico. Las Limitaciones de la Ley sobre la Violencia Familiar. El Peruano, 4-2-02

Por su parte, las cifras del Ministerio de Salud⁷ indican que en el año 2000 los establecimientos de salud de todo el país atendieron a más de 26,000 niños y adolescentes víctimas de la violencia en los servicios de salud de todo el país. Esto, en términos muy gruesos, indica que sólo una quinta parte de casos de maltrato físico llega a ser denunciado.

Los niños víctimas de la violencia familiar dependen de la buena voluntad de personas ajenas a la familia que deciden presentar la denuncia. Puede presumirse que estas denuncias son las primeras en ser archivadas una vez que el denunciante empieza a enfrentar los obstáculos burocráticos del proceso ante diversas entidades y los costos que de una u otra manera éstos generan (movilidad y tiempo de trabajo perdido). Aunque la ley ordena que el proceso debe realizarse de oficio, lo que ocurre es que los casos no impulsados por los interesados son abandonados. Los operadores del sistema de protección saben que los niños son víctimas de su propio entorno, pero en las comisarías, fiscalías, juzgados y defensorías se tratan estos problemas como “problemas de familia”, que deben ser resueltos por la familia y no por una autoridad.

Todas las entidades involucradas no tienen la suficiente capacidad institucional. Por un lado, todas enfrentan serias limitaciones de recursos. Por ejemplo, las comisarías no sólo carecen de implementos básicos, como equipos de comunicación y transporte, sino también del personal necesario para impulsar de oficio las investigaciones y para brindar protección efectiva cuando las víctimas lo solicitan. Debe destacarse que en los últimos años el número de juzgados y fiscalías de familia se han incrementado de manera importante (aunque casi sólo en Lima y Callao), con lo cual la sobrecarga judicial se ha reducido. Sin embargo, los funcionarios de las Comisarías, Fiscalías y Juzgados no tienen incentivos para impulsar los casos a su cargo y no reciben ninguna sanción por no hacerlo. Su remuneración es la misma, independientemente de cómo realicen su trabajo, pues no existen sistemas de evaluación y pagos por buen desempeño.

Por su parte, las Defensorías del Niño y del Adolescente, que podría resultar un medio eficaz para ayudar a resolver estos problemas al ser más accesibles que el sistema judicial, no cuentan con recursos profesionales necesarios. Se han instalado más de 1,200 defensorías en municipalidades, escuelas, parroquias, organismos no gubernamentales y organizaciones comunales, pero en muchos lugares la Defensoría está constituida por un empleado de la municipalidad a quien se le ha encargado el tema, sin que se le haya dotado de la capacitación necesaria.

Por otro lado, cada institución maneja el problema desde su propia perspectiva y de manera desconectada de las demás, sin que exista una coordinación intersectorial que sirva para precisar y

⁷ Escalante, M., Uribe, R., Curitomay, J. (2001) *Programa de Salud Mental*. Ministerio de Salud. Lima: Ministerio de

potenciar el rol de cada una. En este aspecto, la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, PROMUDEH, significó un avance al constituirse por primera vez una instancia de formulación de políticas sobre el tema.

Sin embargo, las acciones del PROMUDEH en este campo desde su creación han tendido hacia la ejecución directa de servicios de asistencia a mujeres, más que al ejercicio de un rol normativo y orientador de las acciones del conjunto de instituciones que actúan, a lo que se agrega que enfrenta serias limitaciones presupuestarias⁸. Así, el PROMUDEH instaló establecimientos llamados Centros de Emergencia Mujer en varias ciudades del país para atender y rehabilitar a las víctimas de la violencia familiar. Son dos los riesgos de esta orientación de las acciones del PROMUDEH. En primer lugar, que se convierta en otra instancia operativa más y que descuide su rol de diseñador de políticas. En segundo lugar, que continúe concentrándose exclusivamente en la problemática de la mujer y desatienda a otras víctimas más vulnerables aún.

Así, el sistema de protección contra la violencia no envía las señales necesarias para desalentar las conductas violentas al interior de la familia. Las agresiones contra los más vulnerables e indefensos se desarrollan prácticamente en completa impunidad, lo que contribuye a reforzar y perennizar la cultura de violencia.

1.2 Protección contra el abandono económico

El Estado, a través del Poder Judicial, no resuelve pronta y eficazmente las demandas por la manutención de menores contra padres que los abandonan económicamente. Esto no contribuye a generar los incentivos necesarios para promover la responsabilidad familiar. La legislación establece el derecho de los menores a ser atendidos económicamente por el padre o la madre, quien se encuentre en mejores posibilidades de hacerlo. Cuando el obligado no cumple con sus deberes, quien se encuentra a cargo del menor (generalmente la madre) puede recurrir al sistema judicial para solicitar que se ordene la entrega forzosa de una pensión por alimentos. Si se atiende sólo al texto de las normas de procedimiento⁹, el trámite debería ser simple y efectivo. El objetivo del juicio es determinar el monto de dinero que un padre debe pagar periódicamente, que puede llegar hasta el 60% de los ingresos del demandado. El juicio se inicia en la mayor parte de casos ante un Juez de Paz Letrado, quien luego de hacer una evaluación de los aspectos formales la notifica al demandado. Luego de la contestación, se realiza una audiencia donde se evalúan las pruebas, al término de la cual el juez debe dictar sentencia, la misma que puede ser apelada.

Salud (Separata).

⁸ El Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual creado en 1991 no tiene todavía una asignación en el Presupuesto de la República

En la práctica, los juicios por alimentos son largos y costosos. Una investigación realizada por el Instituto Apoyo¹⁰, basada en una encuesta a 999 abogados litigantes, muestra que el costo y duración de estos juicios en dos distintas situaciones – si los demandados tienen o no un empleo formal- y en distintos supuestos – inicio del proceso ante Juez de Paz Letrado o ante Juzgado de Familia; con apelación o sin apelación-. En el mejor de los casos (con demandante registrado en una planilla formal, con inicio de proceso ante Juez de Paz y sin apelación) el proceso toma casi cuatro meses y cuesta alrededor de US 60 dólares, sin incluir los honorarios del abogado. En el peor de los casos, el proceso puede tomar más de un año y costar más de US 250 dólares.

CUADRO 2: Duración y costos de los Juicios por Alimentos
(estimaciones a partir de la percepción de los abogados encuestados)

	Duración Promedio (meses)	Costo Promedio (US\$ ¹)
▪ Si el demandado está en planilla		
El juicio se inicia y culmina en el Juzgado de Paz Letrado (JPL)	3.6	63.2
El juicio se inicia en JPL, se apela y el caso culmina en el Juzgado de Familia.	5.8	96.1
El juicio se inicia y culmina en el Juzgado de Familia.	4.3	80.0
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, se apela y el caso culmina en la Sala de Familia.	6.7	122.5
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, pasa a Sala de Familia y se plantea un recurso de casación, por lo que culmina en la Corte Suprema.	11.3	223.2
▪ Si el demandado NO está en planilla		
El juicio se inicia y culmina en el JPL.	5.9	100.3
El juicio se inicia en JPL, se apela y el caso culmina en el Juzgado de Familia.	7.9	131.6
El juicio se inicia y culmina en el Juzgado de Familia.	6.2	115.8
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, se apela y el caso culmina en la Sala de Familia.	8.3	148.1
El juicio se inicia en el Juzgado de Familia, pasa a Sala de Familia y se plantea un recurso de casación, por lo que culmina en la Corte Suprema.	13.1	254.4

² La pregunta sobre costos fue formulada en S/. El tipo de cambio utilizado fue S/./3.45 por 1 US\$.

Fuente: Encuesta a abogados litigantes de Lima Metropolitana.

El factor más importante que afecta el costo y duración del juicio es la condición laboral del demandado. El hecho de estar en una planilla facilita la prueba sobre sus ingresos, lo que determina que los jueces se sientan más seguros a la hora de dictar sentencia, que ordenará a la empresa empleadora el descuento automático de un porcentaje. Puede apreciarse que lo más probable para los sectores de menores ingresos es que los demandados se encuentren en la

⁹ Código Procesal Civil y Código de los Niños y Adolescentes

segunda situación. Si se considera que las madres que inician un juicio por alimentos se encuentran en estado de necesidad, el costo de US 100 dólares, sin contar con el costo del abogado, y un período de seis meses para empezar a recibir dinero pueden resultar obstáculos infranqueables para acceder a la justicia.

Además de ello, las demandantes enfrentan dificultades mayores cuando los ingresos del demandado provienen de fuente informal o de trabajo independiente. En niveles socioeconómicos medios y altos, la demandante debe reunir pruebas difíciles de obtener (por ejemplo, solicitudes a todos los bancos para que informen sobre cuentas a nombre del demandado, estimaciones periciales de movimiento de su actividad profesional). En niveles socioeconómicos bajos, las posibilidades de presentar pruebas son casi nulas, lo que es agravado por el criterio estrecho de la mayor parte de jueces que se resisten a admitir pruebas no estrictamente escritas o formales. La encuesta de la referida investigación del Instituto Apoyo muestra que el 82% de los abogados encuestados concordaban con la afirmación “en los juicios por alimentos los jueces tienen poco criterio para admitir las pruebas indirectas sobre los ingresos de los demandados”. Así, a falta de pruebas “formales” que acrediten el nivel de ingresos del demandado, los jueces tienden a fijar pensiones insignificantes.

Otro factor que hace difícil la obtención de una pensión suficiente para los menores es el sesgo de los jueces a favor de los demandados. La referida encuesta muestra que el 33% de abogados piensa que los jueces tienden a identificarse con los padres demandados.

Las dificultades no terminan allí. Si al concluir el juicio el obligado no paga o decide dejar de pagar unos meses después, la madre debe iniciar otra acción judicial con el objeto de obtener la orden de ejecución forzada de los bienes del obligado, si es que los tiene. El Código Penal tipifica como delito la omisión del pago de alimentos, castigado con una pena de tres a cinco años de prisión. Esto, sin embargo, no tiene ninguna efectividad como herramienta de presión, pues los jueces no pueden dictar orden preventiva de detención cuando la pena es inferior a seis años.

Este sistema desalienta a las madres a acudir a la Justicia para obtener los medios económicos necesarios para sostener a los hijos abandonados por el padre. Los obligados saben que un juicio por alimentos no representa una verdadera amenaza de extracción forzada de sus ingresos. El abandono económico de los hijos queda impune en la mayor parte de casos. En consecuencia, el tener más hijos de los que se pueda sostener no es una preocupación, pues no existe un medio de control social efectivo para presionar a los adultos a asumir comportamientos responsables con sus hijos.

¹⁰ Eyzaguirre, Hugo, Pierina Pollarolo y Raúl Andrade. La Estructura de incentivos y las **ineficiencias en tres**

1.3 Asistencia alimentaria para los menores en situación de riesgo

Los estudios especializados en nutrición han demostrado que la desnutrición crónica en los niños, especialmente los menores de cinco años, ocasiona daños físicos e intelectuales irreversibles. Es por ello que las políticas de alivio de la pobreza tienen como componente importante los programas de ayuda alimentaria. Esto fue comprendido correctamente por la política social de la última década, lo que se reflejó en un incremento significativo del gasto público en alimentación y nutrición. Este incremento contribuyó al descenso de la tasa de desnutrición infantil, de 30% en 1990 a 23,6% en 1998.

**CUADRO 3: Evolución del gasto en alimentación y nutrición
1995-2001**

	S/. Millones	US\$ Millones	% de variación anual del monto en soles
1995	378,85	167,62	-
1996	558,38	227,91	47,4
1997	543,85	203,70	-2,6
1998	755,48	257,84	38,9
1999	864,56	255,79	14,4
2000	878,13	251,61	1,6
2001	865,95	247,06	-1,4

Fuente: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición, 2002
Elaboración propia. Existen 11 programas de alimentación o nutrición que, en conjunto, gastaron US \$ 247 millones en el 2001.

CUADRO 4: Programas de Alimentación o Nutrición

Programa	Institución	Monto Millones de soles	Monto Millones de Dólares	Grupo objetivo
Vaso de Leche	Gobiernos Locales	332,25	94,93	Embarazadas y en lactación; 0-5 años; 6-14 años; más de 60 años; grupos en riesgo de contraer TBC
Desayunos Escolares	INS	180,02	51,43	4-14 años
Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (Pacfo)	INS	76,40	21,83	0-3 años
Comedores Populares	PRONAA	73,44	21,00	15 en adelante
Alimentación Escolar	PRONAA	61,12	17,46	0-5 años; 6-14 años
Wawa Wasi	PROMUDE H	45,40	13,00	0-5 años
Alimentación Infantil	PRONAA	45,28	13,00	0-5 años
Alimentación y Nutrición para las Familias en Alto Riesgo (Panfar)	INS	13,84	4,00	Embarazadas y en lactación; 0-3 años

procesos civiles. Instituto Apoyo, 2000.

Suplementación Complementaria	INS	13,4	3,90	6-14 años
Proyecto de Promoción Social	PRONAA	11,72	3,34	n.d.
Alimentación y Nutrición para Pacientes con TBC	INS	8,11	2,32	Grupos de riesgo a TBC
Niños y Adolescentes en Riesgo Moral	PRONAA	1,93	0,55	6-14 años
Alimentación del Menor en Abandono y Riesgo – Promarn	INS	1,11	0,32	6-14 años
Grupos en Riesgo	PRONAA	0,90	0,25	n.d.
Obras Comunales	PRONAA	0,90	0,25	15 en adelante
Total		865,95	247,41	

Fuente: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición

Un estudio reciente del Grupo de Alimentación y Nutrición de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales encontró serias deficiencias en la ejecución del gasto en nutrición:

- Superposición de esfuerzos. Diversas organizaciones atienden a los mismos grupos objetivo: siete programas atienden a niños menores de cinco años; y cinco programas se dirigen a los que tienen de 6 a 14 años. Esta duplicación y dispersión ocasiona desperdicio de recursos.
- Falta de especialización. Varios de los programas benefician a diversos grupos, como, por ejemplo, el Programa del Vaso de Leche, que atiende a toda clase de beneficiarios. Ello impide a las entidades aprender de la experiencia y perfeccionar en el tiempo sus procedimientos operativos.
- Carencia de una instancia única de formulación de políticas. Cada programa desarrolla su propio planeamiento, sin considerar el trabajo que pueda estar realizando el resto de instituciones. No existe una entidad central que elabore estándares y metodologías de trabajo que orienten el desempeño de los ejecutores.
- Inexistencia de sistemas de seguimiento y evaluación. En la mayor parte de programas no se da seguimiento a la evolución de los indicadores físicos de los beneficiarios (peso y talla) En ningún caso se mide el grado de satisfacción de los usuarios.

Como resultado de estas deficiencias:

- Los programas no están adecuadamente focalizados. No se ha dado una verdadera prioridad a los grupos más vulnerables, que son los menores de dos años y mujeres gestantes.
- La cobertura en zonas rurales y de pobreza extrema es baja, por lo que muchos de los que necesitan la asistencia no la reciben.
- Se beneficia un porcentaje importante de población no pobre (filtración). Se calcula que un 34% de hogares que no califican como población objetivo se han beneficiado de estos programas. Según el estudio del Grupo de Alimentación y Nutrición de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, si se suma la población que se ha filtrado para tres de

los programas más importantes, el monto estimado de la filtración asciende a más de 80 millones de dólares.

CUADRO 5: Niveles de filtración de grupos de pobres no extremos en tres programas

	Población total	Pobres extremos %	Pobres no extremos %	No pobres %
Alimentación Escolar	2,283,919	51.1	18.7	30.2
Vaso de Leche	2,972,859	40.1	24.1	35.8
Comedores	746,134	40.2	14.5	45.3

Fuente: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición

El Programa del Vaso de Leche (PVL) es el programa de ayuda alimentaria más importante en términos presupuestales y también el que muestra las mayores deficiencias. Cada año se gastan más de US \$ 100 millones a través de las municipalidades distritales, a las cuales el Ministerio de Economía les transfiere un porcentaje predeterminado del Fondo del Vaso de Leche. Se calcula que sólo el 66% de las raciones se entregan a niños menores de 6 años; 32.7% de hogares beneficiarios no tienen ningún niño y más del 35% no son pobres (49% zona urbana y 22% zona rural). Es frecuente también que se cuestione la calidad de las raciones que se distribuyen a través de este programa.

Las municipalidades no han desarrollado capacidad de gestión para la ejecución del PVL debido a que el proceso de distritalización del programa no se diseñó de manera adecuada. En primer lugar, dada la carencia de una entidad central que asumiera un rol directriz, no se desarrollaron directivas de operación ni guías de capacitación que orientaran el trabajo de las municipalidades. En segundo lugar, muchas municipalidades no cuentan con la capacidad de gestión necesaria para encargarse de las adquisiciones de alimentos, lo que implica fijar estándares de calidad; seleccionar a los proveedores cumpliendo correctamente la normatividad sobre adquisiciones públicas; y supervisar el cumplimiento del contrato. Es por ello que en muchos casos compraron productos inadecuados o de baja calidad; seleccionaron a proveedores poco serios, que no cumplieron las condiciones de calidad y los plazos establecidos; o no establecieron las condiciones contractuales más apropiadas para resguardar sus intereses. La Contraloría General de la República ha recibido muchas denuncias por corrupción en estas operaciones.

Los resultados de la política sobre nutrición muestran que un incremento del gasto por sí solo no es suficiente. La tasa de desnutrición se redujo de manera importante, pero pudo haberse logrado un impacto mayor con los mismos recursos. El desperdicio de recursos, la falta de acceso a sectores importantes de beneficiarios y la filtración de los beneficios hacia grupos no prioritarios se deben a la falta de una entidad de planeamiento y formulación de políticas que oriente el

comportamiento de los numerosos programas e instancias ejecutoras; a las deficiencias de gestión que afectan al sector público en general y a la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación.

2. EL ESTADO INEFICAZ

Los casos de intervención estatal que fueron reseñados en la sección anterior muestran tres características del Estado que se repiten en otras áreas:

- Las entidades públicas carecen de recursos suficientes para ejecutar sus funciones, es decir, no son capaces de brindar sus servicios de manera razonable a la totalidad de los beneficiarios establecidos por la ley.
- Existen numerosas organizaciones que funcionan de manera independiente una de la otra, sin una orientación de política única y definida. Esto ocasiona desorden, superposición de funciones y desperdicio de recursos.
- La mayor parte de funcionarios se comporta de manera burocrática y pasiva. Los servidores públicos - policías, jueces, maestros o empleados de ventanilla- perciben la misma remuneración, se esfuercen o no. La inacción es la conducta más segura, pues toda iniciativa siempre trae consigo el riesgo de cometer errores.
- No se evalúa los resultados de los programas que se ejecutan.

Ruth Richardson, la ex Ministra de Finanzas de Nueva Zelanda que llevó adelante el proceso de reforma del Estado más exitoso de las últimas décadas en el mundo¹¹, atribuye las deficiencias que muestra el Estado a los dos grandes déficits: el déficit de recursos y el déficit de capacidad de gestión.

En mayor o menor medida, el **déficit de recursos** afecta a todos los estados, que deben vivir con lo que tienen, como las familias: no se puede gastar más de lo que ingresa. Para los países de economías pequeñas y de bajo crecimiento el problema de la estrechez fiscal es mayor, por lo que el aparato estatal enfrenta serias limitaciones de recursos que dificultan su gestión. A menos que se registre un crecimiento económico constante, la escasez de recursos no puede ser resuelta a través de la búsqueda de mayores ingresos. Sería irracional elevar los impuestos, pues ello impondría mayores costos a las empresas y las haría más ineficientes y menos competitivas.

El **déficit de capacidad de gestión** se presenta en dos niveles. En el nivel político, la incapacidad de gestión se manifiesta cuando los representantes y gobernantes elegidos no tienen control estratégico, y no pueden o no están en capacidad de formular las políticas más adecuadas.

En el nivel de la administración pública, la incapacidad de gestión está vinculada a la carencia de incentivos e instrumentos para ejecutar políticas. El déficit de capacidad de gestión es más dramático en los países en desarrollo, debido a que los problemas son desbordantes, las demandas sociales son crecientes, las instituciones políticas son débiles y con tendencia a la corrupción, y los ciudadanos no están adecuadamente informados acerca de las opciones de política más convenientes para el bienestar del país ni tienen instrumentos para vigilar el comportamiento de sus representantes y autoridades.

La experiencia internacional muestra que si se maneja adecuadamente la estrechez fiscal –con políticas de priorización y focalización de gasto y eficiencia en la ejecución-, es posible obtener mayor efectividad. El siguiente cuadro, elaborado con cifras del Banco Mundial para diversos años, muestra los niveles de gasto público per cápita¹² y algunos de los principales indicadores de salud y educación para un grupo de países en desarrollo y economías en transición. Estas cifras pueden servir como un indicador de lo que gasta el Estado y de los resultados que se obtiene con esos recursos. Así, el cuadro sirve para comparar la eficiencia de los estados.

¹¹ Exposición en el Seminario Internacional “Reforma del Estado en América Latina y el Caribe”. Brasilia, junio de 1996.

¹² El gasto público que se muestra sólo considera el gasto corriente, es decir, no incluye los recursos destinados a inversión pública.

CUADRO 6: Niveles de gasto público e indicadores de salud y educación para países en desarrollo y economías en transición.

País	Gasto Público	Mortalidad Materna	Acceso a Saneamiento Población Urbana	Mortalidad Infantil	Analfabetismo Mujeres + 15
	per cápita (anual) US\$ 1999	por cien mil 1990-98	% 1990-96	por mil 1998	% 1998
Haití	32.2		42	116	54
Nicaragua	60.2	150	34	42	31
Honduras	98.8	220	81	46	27
Guatemala	99.6	190	91	52	40
Egipto	126.0	170	20	59	58
Ecuador	131.0	160	87	37	11
Rumania	136.8	41	81	25	3
Paraguay	158.0	190	20	27	9
Bolivia	161.6	390	77	78	22
Filipinas	163.2	170	88	40	5
Bulgaria	165.6	15	100	15	2
Rep. Dominicana	191.0		76	47	17
El Salvador	209.0		78	36	25
Kazakhstán	209.1	70		29	
Venezuela	220.2	65	64	25	9
Túnez	252.0	70	100	32	42
Colombia	270.0	80	76	28	9
Malasia	272.0	39	100	12	18
Macedonia	304.2	11	68	18	
México	308.0	48	81	35	11
Federación Rusa	317.8	50		20	1
Turquía	319.0		99	42	25
Irán	334.4	37	89	33	33
Polonia	356.4	8	100	11	0
Perú	358.5	270	62	47	16
Chile	426.6	23	82	12	5
Jordania	435.0	41		31	17
Costa Rica	465.8	29	100	15	5
Jamaica	489.3		89	24	10
Panamá	491.2	85	99	25	9
Uruguay	531.0	21	56	19	2
Brasil	707.2	160	74	40	16
Argentina	836.0	38	80	22	3

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 2000/2001*

Elaboración: Instituto APOYO

El Estado peruano gasta por cada habitante cifras muy cercanas a las que registran Chile y Costa Rica, y superiores a las de México, Colombia y Venezuela. Sin embargo, los resultados en términos de indicadores sociales son muy inferiores. Naturalmente, cada tema tiene su propia complejidad, y posiblemente exista un conjunto de factores que explicarían las diferencias. Sin

embargo, la acumulación de evidencia para distintos indicadores referidos a diversos sectores muestra que **otros estados hacen más con menos recursos**.

Así, el Perú, con un gasto de 30 dólares mensuales, registró un nivel de mortalidad infantil muy superior a países como Ecuador y Venezuela, que gastan por habitante una suma considerablemente menor. Ecuador, con cerca de un tercio del gasto público per cápita que destina el Perú obtuvo resultados muy superiores no sólo en éste sino en otros indicadores. Por otro lado, destaca el caso de Chile, país que con un gasto por habitante ligeramente superior al peruano mantiene un nivel de mortalidad infantil cuatro veces menor.

CUADRO 7: Gasto público y mortalidad infantil en América Latina

Países	Gasto Público Per cápita (anual) ¹³ US\$ 1999	Mortalidad Infantil por mil 1998
Haití	32.2	116
Nicaragua	60.2	42
Honduras	98.8	46
Guatemala	99.6	52
Ecuador	131.0	37
Paraguay	158.0	27
Bolivia	161.6	78
Rep. Dominicana	191.0	47
El Salvador	209.0	36
Venezuela	220.2	25
Colombia	270.0	28
México	308.0	35
Perú	358.5	47
Chile	426.6	12
Costa Rica	465.8	15
Panamá	491.2	25
Uruguay	531.0	19
Brasil	707.2	40
Argentina	836.0	22

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001
Banco Mundial

Estas cifras confirman que el Estado no está priorizando su gasto adecuadamente y que es altamente ineficiente en su gestión. La discusión sobre el rol que debe desempeñar el Estado es muy pertinente al tema de la priorización. Existen tesis diversas sobre lo que debe y no debe hacer el Estado, pero hasta las propuestas más ortodoxas reconocen como áreas indiscutibles de

¹³ Es pertinente reiterar que el gasto público que se muestra en esta columna es el gasto corriente total, y no el gasto que se aplica específicamente a salud, educación y nutrición

intervención estatal la justicia, la lucha contra la pobreza y la promoción de igualdad de oportunidades, que son, precisamente, las necesidades de la infancia. Por un lado, la administración de justicia es un servicio que sólo puede producir el Estado; es la institución necesaria para asegurar un mínimo de paz social que permita la convivencia humana. Por otro lado, la inversión en la infancia tiene una alta rentabilidad social. El Informe del Banco Mundial de 1997 ¹⁴ hace notar que la educación primaria produce grandes beneficios para la sociedad: “Muchos atribuyen buena parte del éxito económico de los países de Asia oriental a su firme decisión de financiar con fondos públicos la educación básica, considerada la piedra angular del desarrollo económico”.

Mientras más recursos se destinen a otros fines, menos quedará disponible para la educación, salud y protección de niños y adolescentes, y, por lo tanto, las posibilidades de brindar esos servicios mínimos a la población estarán más lejanas. Ruth Richardson ayuda a comprender la importancia de la priorización comparándola con la decisión que deben tomar quienes huyen de un incendio: sólo pueden cargar dos maletas y tienen veinte para escoger. Siempre va a quedar una necesidad sin atender. De lo que se trata es que las más importantes sí sean atendidas.

Propuestas dirigidas a ampliar el ámbito de intervención del Estado -como la creación de bancos de fomento o la ejecución de inversiones que puede realizar el sector privado-, o a establecer exoneraciones tributarias para ciertas actividades, o a elevar los ingresos de ciertos grupos -como los pensionistas, por ejemplo-, deberían ser examinadas necesariamente desde este punto de vista, de manera que se haga explícito que tales decisiones significan el sacrificio de otras opciones de gasto más urgentes y más rentables socialmente, dado que no se crean nuevas fuentes de ingresos. En este sentido, es pertinente recordar que uno de los conceptos básicos de las políticas públicas es el costo de oportunidad, esto es, el reconocimiento de que los recursos son escasos y finitos y, por tanto, su uso tiene costos alternativos que deben evaluarse.

En general, los políticos y gobernantes prefieren evadir el tema de la priorización y no sincerar las implicancias de las decisiones de gasto e inversión. La desinformación y falta de transparencia con que se han manejando los temas fiscales durante las últimas décadas han creado en la opinión pública la idea de que el Estado dispone de recursos infinitos para atender todos los reclamos. Así, los recursos fiscales tienden a ser repartidos entre los que más reclaman, mejor se organizan y más atención reciben de los medios de comunicación. Son los que votan y que, en última instancia, deciden las elecciones por su capacidad de formar opinión: grupos de presión, acreedores, gremios empresariales y profesionales, sindicatos de servidores públicos y jubilados,

¹⁴ Banco Mundial, El Estado en un mundo en transformación. Washington D.C. 1997

frentes regionales. Difícilmente se encuentra en este conjunto a representantes y activistas pro-derechos de los niños y adolescentes.

Por otro lado, aún cuando se logre conducir mayores asignaciones presupuestarias hacia fines prioritarios, la ineficacia del Estado persistirá si no se resuelven el problema del déficit en la capacidad de gestión, como lo demuestra el caso de los programas de asistencia alimentaria. A continuación se presenta los tres factores más importantes que afectan la capacidad de gestión del Estado.

2.1 Organización redundante y desorientada

El aparato estatal es desordenado, grande y muestra una tendencia hacia el crecimiento, tanto en número de instituciones como en número de servidores públicos. Integran el Estado numerosos organismos y niveles de gobierno: el Congreso, el Poder Judicial, 9 entidades con autonomía constitucional; la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros; 15 ministerios; 73 organismos públicos descentralizados; ESSALUD; 28 universidades públicas, 189 municipalidades provinciales y 1830 municipalidades distritales.

La planilla de estas instituciones registran alrededor de 750,000 personas, sin contar a los trabajadores de las municipalidades, respecto de los cuales, aunque resulte increíble, no existe información alguna¹⁵. Si a esta cifra se suma los aproximadamente 300,000 pensionistas del régimen pensionario a cargo del Estado (DL 20530) resulta que por lo menos un millón de personas percibe una remuneración del Estado.

CUADRO 8: Estimado de trabajadores públicos

Sector Educación	350,000
Fuerzas Policiales	118,000
Fuerzas Armadas	96,000
Sector Salud	61,000
Resto del Poder Ejecutivo	41,000
Universidades Nacionales	31,000
ESSALUD	30,000
Poder Judicial y entidades constitucionales autónomas	21,000
Empresas Públicas	5,000
Total	753,000

Fuente: Varios ministerios y Presupuesto de la República. Elaboración propia. Incluye al personal de Ministerios, Organismos Públicos y CTAR. No incluye a contratados por servicios no personales y a contratados a través de *services*

¹⁵ No existe un registro de todos los trabajadores municipales. Cada municipalidad lleva su planilla y fija las remuneraciones de manera independiente.

No es posible saber cuántos de estos servidores públicos están dedicados a labores funcionales y cuántos a labores administrativas, pues no existe una entidad del Estado que consolide información sobre el número, lugar de desempeño, y, menos aún, cargos que ocupan los trabajadores del sector público. Lo que se puede observar en los casos reseñados es que se requiere más personal especializado en las labores funcionales pues los que existen no son suficientes para atender la demanda de servicios. Es probable que una parte importante se encuentre en las áreas administrativas de las entidades.

La existencia de numerosas instituciones implica un mayor gasto administrativo. Todas esas entidades deben contar con el personal necesario para cumplir con los requerimientos administrativos que exige la normatividad aplicable al sector público, para lo cual requiere contadores, abogados, planificadores, asistentes, secretarías, etc. Muchos de esos organismos públicos tienen presupuestos mínimos, de manera que la entidad no puede cumplir con su razón de ser (o lo hace de manera muy limitada) y gasta lo poco que recibe en “sobrevivir” administrativamente o en buscar donaciones de la cooperación internacional. La fusión de organismos públicos en entidades que tengan la capacidad de dar soporte administrativo a un número grande de funciones significaría un ahorro importante para el Estado, ahorro que podría ser utilizado en otro tipo de gasto.

Un aspecto importante que afecta la eficiencia de la administración pública es la superposición de funciones. No es extraño encontrar a más de una institución dedicada a tareas similares, desarrollando programas con escasa coordinación, tal como ocurre en materia de programas nutricionales. Por lo general, las funciones son definidas de manera ambigua por la ley y no existe una única instancia encargada de formular las políticas y dirigir el desempeño de las diversas organizaciones, de manera que, en conjunto, se tenga una orientación coherente. Esto no sólo genera desorden, redundancia de actividades, duplicación de gastos y poca efectividad en el logro de los objetivos planteados. La indefinición de funciones también obstaculiza la vigilancia ciudadana y ayuda a esconder las deficiencias, ya que la población no sabe a quién atribuir la responsabilidad de la gestión.

La creación de nuevos organismos es una práctica que se ha manifestado en todos los gobiernos. Se cree que la solución a cualquier problema público parte de la creación de una nueva entidad “moderna, eficiente, no contaminada con los vicios de la administración pública tradicional”. Es raro que se intente reformar a las organizaciones existentes. Por el contrario, se las mantiene sin alterar y se crea una organización paralela que supuestamente cumplirá sus funciones de mejor manera. Es costumbre también que a la nueva entidad se le otorgue algunas ventajas que facilitan la gestión (mayores recursos y remuneraciones y régimen laboral más atractivos, por ejemplo).

Este proceso no es sostenible. Por un lado, los problemas con el “antiguo” sector público no tardan en surgir (celos institucionales, búsqueda de protagonismo). Por otro lado, la “nueva” entidad se va convirtiendo poco a poco en una institución pública más, sujeta a las restricciones aplicables al resto del sector público. Este es un problema que puede afectar al PROMUDEH y sus organismos.

2.2 Servidores públicos desmotivados y desprestigiados

La mayor parte de servidores públicos está sujeta a regímenes de carrera que supuestamente garantizan, de un lado, la imparcialidad, profesionalismo y estabilidad de los servidores públicos, y protegen a la administración pública contra el manejo arbitrario, el nepotismo y clientelismo político, de otro lado. En general, los regímenes de carrera se basan en principios similares a los que se han aplicado en otros países para regular el servicio público: ingreso por concurso de méritos por el nivel más bajo del grupo ocupacional, estabilidad en el cargo, orden de méritos e igualdad de oportunidades en la carrera pública¹⁶. La literatura más moderna sobre administración pública cuestiona estos regímenes jerarquizados y formales pues no incorporan, en las reglas de juego, incentivos a la competencia y productividad¹⁷. En términos simples, para que los trabajadores se desempeñen adecuadamente, éstos deben saber que sus logros serán reconocidos y premiados, y que sus deficiencias serán efectivamente sancionadas.

En la administración pública del país, la mayor parte de servidores sabe que una vez obtenido su nombramiento será muy difícil perder el empleo. La legislación sólo contempla como causales de cese los aspectos disciplinarios, pero nada relacionado a la capacidad profesional o a las necesidades de reestructuración del Estado. Cuando un servidor público comete infracciones que ameritan su cese, la entidad debe proseguir un proceso administrativo complejo en el que cualquier error formal puede determinar luego su anulación por orden del Poder Judicial. Para evitar problemas, los directivos de las entidades públicas prefieren mantener a los servidores infractores o trasladarlos a otra repartición, si ello es posible, antes que iniciar un procedimiento administrativo que puede terminar con la reposición del servidor.

En general, los servidores tienen estabilidad pero perciben remuneraciones muy bajas. Asimismo, las escalas son casi planas, es decir, existe muy poca diferencia entre los niveles inferiores y los superiores. La estructura de la remuneración es innecesariamente compleja, al estar compuesta por numerosos conceptos y “bonificaciones” que se mantienen en columnas separadas desde el

¹⁶ Estos principios se aplican con mayor rigurosidad en algunos sectores. En el caso de jueces, policías y docentes, tales principios siguen vigentes, mientras que en otros sectores se han introducido modificaciones y excepciones.

momento de su aprobación. Las vacaciones, incrementos posteriores, compensación por tiempo de servicios y otros beneficios laborales tienen distinta base de cálculo, lo que contribuye a hacer el manejo de planillas confuso y poco transparente. Ninguno de los conceptos remunerativos premia el buen desempeño. No sería posible hacerlo, pues, salvo el sector más moderno, en ninguna organización se aplica metodologías de evaluación periódica del desempeño del personal.

En conjunto, estas reglas desalientan el desempeño eficiente y eficaz. El sistema no logra atraer y mantener a los mejores profesionales jóvenes. Quienes permanecen en el sector público lo hacen principalmente por la seguridad de un ingreso seguro bajo la ley del mínimo esfuerzo. Por ello, la mayor parte del personal está “desmotivado, propenso a la corrupción, ajeno a la vocación de servicio público”¹⁸ Por ejemplo, los juzgados, fiscalías, defensorías, centros de atención del PROMUDEH y otras instituciones dedicadas a la protección de menores requieren de personal más capacitado y motivado para atender y buscar proactivamente a los menores en riesgo. Las instituciones públicas empleadoras no hacen el esfuerzo de evaluar sistemáticamente el desempeño de los funcionarios y las remuneraciones no contemplan incentivos que los aliente a impulsar los casos a su cargo. Igualmente, los jueces que tramitan los juicios de alimentos necesitan modernizarse en términos de procedimientos y actitud frente al problema del abandono económico y dejar las posturas extremadamente formalistas que aplican en su trabajo. La sensibilización, capacitación y actualización de los jueces es importante, pero no será efectiva si no se modifican aspectos importantes de su régimen laboral.

Es lógico que los sindicatos presionen por incrementos remunerativos y se resistan a una modificación del resto de condiciones laborales. Sin embargo, las posibilidades fiscales de efectuar incrementos masivos están limitadas debido al gran número de servidores públicos activos y de pensionistas, quienes también se deben beneficiar con todos los incrementos. Estas dificultades determinan que el Estado no haya hecho uso de una política remunerativa orientada a elevar la calidad profesional de los servidores públicos. La política remunerativa del Estado en las últimas décadas ha consistido únicamente en la administración de la estrechez fiscal.

El Instituto Apoyo realizó un ejercicio para estimar el impacto fiscal de diferentes niveles de aumentos sólo en el sector educación, considerando la cantidad actual de docentes y de cesantes con cédula viva. Como se aprecia en la tabla, por cada \$10 de incremento para todos, el fisco requiere 45 millones de dólares al año.

¹⁷ Reid, Gary y Graham Scott. *Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform*. Washington D.C. Banco Mundial, 1994.

¹⁸ Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo. *Task Forces. Agenda para la Primera Década*. Instituto Apoyo, 2000.

CUADRO 9: Impacto presupuestal de aumentos en remuneraciones de los docentes

Aumento mensual (US \$)	Presupuesto Anual Estimado	
	(US \$ millones)	(% del presupuesto nacional)
10	45	0.5
20	90	1.0
50	224	2.5
100	449	5.0
150	673	7.5
200	898	10.0

Fuente: Instituto Apoyo

La única manera de salir de tal entrapamiento es a través de una cuidadosa racionalización y de la introducción de incrementos dirigidos a fomentar el buen desempeño, previo desarrollo de un sistema que permita evaluar periódicamente a los servidores públicos.

2.3 Sistemas administrativos engorrosos que promueven la informalidad y obstaculizan la gestión

Formalmente, la administración pública está gobernada por rigurosas normas de procedimiento que buscan regular la conducta de los funcionarios reduciendo su discrecionalidad (control por procedimientos). Las normas sobre remuneraciones, adquisiciones y contrataciones, procedimientos de contabilidad y tesorería, y otras normas aplicables al sector público tratan de evitar las tradicionales irregularidades que afectan la función pública: arbitrariedades, clientelismo político y corrupción. Sin embargo, este marco normativo no se cumple en la práctica, y no necesariamente debido a conductas dolosas. Las normas se superponen, se modifican tácitamente unas a otras, y no hay quién las actualice, sistematice y ponga a disposición de todos los funcionarios. Estas situaciones tratan de ser remediadas con nuevas normas, que al sumarse a las anteriores (que no son derogadas) incrementan el desorden y la confusión. Así, ningún funcionario público puede estar completamente seguro de estar cumpliendo la totalidad de formalidades vigentes. Es por ello que en el sector público se tiende a trabajar de manera conservadora y siempre dando prioridad a los aspectos formales.

Por otro lado, las normas de control de procedimiento no aseguran que se cumpla necesariamente con su finalidad, pues siempre existe la posibilidad de aprovechar los vacíos y contradicciones de las normas. Probablemente en las dependencias del Ministerio del Interior (al cual pertenece la Policía Nacional), Ministerio Público y Poder Judicial se cumplan tales normas burocráticas, las que, sin embargo, no han sido capaces de prevenir y detectar las deficiencias e irregularidades que muchos funcionarios cometen en su función. Existen muchas normas de

control de los procedimientos formales, pero no se controla el resultado, que es el servicio que recibe el ciudadano.

Los sistemas administrativos limitan exageradamente la capacidad de decisión e imponen directivas inflexibles que impiden a las entidades públicas responder oportunamente a los problemas que se presentan. La tendencia que están siguiendo los países involucrados en procesos de modernización es la de sustituir estos controles de procedimientos por controles sobre los resultados. Ello permite dar a los gestores del sector público mayor flexibilidad en su desempeño sin perder mecanismos para fortalecer la atribución de responsabilidades. Este cambio, sin embargo, supone contar con información que permita establecer metas de gestión y luego verificar su cumplimiento.

Un paso importante en la construcción de un sistema del control por resultados ha sido la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) por el Ministerio de Economía y Finanzas. El SIAF es una red de información contable, financiera y presupuestaria de todo el sector público, excepto los gobiernos locales. Diariamente se registran las operaciones de todas las “unidades ejecutoras”, es decir, las unidades con capacidad administrativa para ejecutar gasto público. Las unidades ejecutoras enlazadas por el SIAF presentan al MEF, por vía electrónica, sus pedidos de ejecución de gasto, reciben las autorizaciones, reportan operaciones de ingresos propios, si los tienen, informan sobre cuál es la “mejor fecha” para efectuar la compra y remiten información detallada acerca de cada una de las operaciones de gasto (monto, tipo de producto o servicio, datos del proveedor, etcétera).

A pesar de las naturales dificultades ocasionadas por el funcionamiento de un nuevo sistema operativo, el SIAF demuestra resultados positivos:

- Se ha ordenado la parte financiera y contable de las unidades ejecutoras. El sistema las ha obligado a formalizar sus operaciones y contratar sólo con proveedores formales que cumplen sus obligaciones tributarias.
- Se ha eliminado la duplicidad de datos (antes Presupuesto, Tesorería y Contabilidad recibían información distinta y después tenían que conciliar las cifras).
- Se ha eliminado todos los formularios e informes escritos que debían presentar las unidades ejecutoras.

Sin embargo, el SIAF es sólo un sistema de información que no puede resolver los problemas que las normas sobre abastecimientos, personal, control de activos o trámite documentario generan para la gestión pública. Por ejemplo, en cuanto a las planillas, el SIAF registra el monto

consolidado a pagar, pero no puede controlar la fórmula con que se calculan las remuneraciones y retenciones, lo que se maneja en cada ministerio u organismo, y menos aún simplificar la compleja normatividad que regula el sistema de remuneraciones. El SIAF tampoco puede resolver los problemas que plantea la falta de un sistema presupuestario institucionalizado: no está diseñado para evaluar si un proyecto cumple con los requisitos técnicos y económicos que ameriten su aprobación, por ejemplo.

El fortalecimiento de este sistema de información puede ser la base para el desarrollo de un proceso de reforma de los sistemas administrativos, en la medida que haga posible la definición y aplicación de los indicadores de gestión necesarios para establecer un sistema de control de resultados.

3. LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ESTADO

En el Perú, el Estado no responde a las necesidades básicas de la infancia porque no se la ha establecido como la prioridad de la acción pública y porque las instituciones continúan atrapadas por el déficit de gestión. Poner a la infancia en el primer lugar de la agenda implica desplazar otros intereses que compiten por los recursos. Por lo general, esos otros intereses están mejor representados y se hacen más ruidosos y visibles: pensionistas, servidores públicos que buscan su reposición, promotores de banca de fomento y de grandes obras públicas, etc. Son quienes consiguen los titulares de la prensa y deciden las elecciones. Priorizar la infancia implica asignar mayores recursos a la educación básica; a los juzgados, comisarías y otras entidades que brindan protección contra la violencia y el abandono económico; y a otras instancias que deberían asegurar un nivel mínimo de bienestar de niños y adolescentes. Ello no significa solamente elevar el gasto social. Debe hacerse explícita la opción pública por la infancia, por encima de otras necesidades, aunque también parezcan urgentes. Debe también recortarse el gasto superfluo y eliminarse la redundancia. Asimismo, el Estado debe abandonar las actividades que podrían ser adecuadamente desarrolladas por el sector privado, pues así evitará la necesidad de invertir recursos en ellas.

Para que ello ocurra, la población debería ser consciente de que los recursos son limitados y que invertir en la infancia no sólo tiene rentabilidad social, sino también económica y política a corto, mediano y largo plazo. Debería entenderse también que el efecto de las omisiones es irreversible. Si ello ocurre, la población exigirá a sus representantes y gobernantes que todas las decisiones que se tomen en cuanto a asignación de recursos sean evaluadas previamente desde la perspectiva de su costo de oportunidad.

Sin embargo, un mayor gasto no es garantía de que las cosas funcionen mejor. Por ejemplo, un incremento masivo en las remuneraciones de los servidores públicos, aparte de proporcionarles a ellos y a sus familias un mayor bienestar, no significa que abandonen el comportamiento pasivo y burocrático o que quienes reciben los servicios se sientan más satisfechos. Como lo demuestra el caso de asistencia alimentaria, el incremento de gasto tiene que ir acompañado de un marco institucional adecuado, que evite el desperdicio y estimule la eficiencia. El déficit de gestión debe ser resuelto con las siguientes medidas:

- **Racionalización de instituciones** Se necesita un detallado análisis de los objetivos y funciones de cada sector, para determinar si se justifica que sus funciones se mantengan, que la institución permanezca, o que se liquide. Si por razones de escala o de diversidad geográfica se decide mantener la existencia de varias entidades ejecutoras, debe reforzarse la capacidad normativa y rectora de un organismo, de manera que exista un desempeño ordenado y bien orientado.
- **Racionalización de personal.** El número de servidores públicos debe ser el necesario, con mayor presencia en las áreas dedicadas a labores funcionales y menor número en las áreas administrativas. Los ciudadanos deben entender que ver al Estado principalmente como fuente de empleo provocará a la larga que éste no pueda proveer bienes y servicios públicos de calidad, sino que existirá para pagar remuneraciones, pensiones y beneficios. Los políticos deben entender que ganar una elección prometiendo puestos públicos, es decir, con clientelismo, sólo los llevará al fracaso como gobierno.
- **Aplicación progresiva de instrumentos de gestión más flexibles.** Se debe buscar la responsabilidad de los organismos públicos sobre la limpieza de sus acciones a través de controles de resultados y no de controles de procedimientos que obstaculizan la gestión. Incluso algunos países en desarrollo están desarrollando la información suficiente para construir indicadores de gestión que permiten medir objetivamente resultados. Existen diversas metodologías e instrumentos de medición, aplicables según el tipo de función que cumplen los organismos, tales como indicadores cuantitativos de producción y encuestas periódicas a usuarios.
- **Establecimiento de nuevos regímenes de carrera para los jueces, policías, maestros y servidores públicos en general** que incorporen de manera equilibrada, de un lado, las garantías formales contra la arbitrariedad, nepotismo e interferencia política y, de otro lado, los indispensables incentivos a la eficiencia y productividad. Los procesos de selección de personal y promoción dentro de la carrera deben ser objetivos y transparentes, debiéndose

evaluar las cualidades y habilidades de los postulantes más que la antigüedad y aspectos formales. Los servidores públicos deben tener garantías que los protejan de los despidos arbitrarios, pero ello no puede significar que no puedan su trabajo no pueda ser evaluado, y, por lo tanto, no puedan ser despedidos por razones vinculadas a su eficiencia y productividad. El diseño de estos regímenes, que deberían ser de aplicación progresiva en la medida que el sector respectivo va avanzando en la reforma, debe considerar también modificaciones en la política remunerativa, que contemple no sólo incrementos al salario básico, sino que incorpore como elemento importante los pagos por buen desempeño. La medición del desempeño es posible también en el Sistema Judicial y en la policía como lo demuestra la experiencia de otros países.

Los procesos de Reforma del Estado o de la Administración Pública son complejos, tanto técnica como políticamente porque implican la necesidad de tomar decisiones en un primer momento, sin que se vean resultados en el corto plazo. Ello dificulta enormemente la viabilidad del proceso que enfrentará la resistencia de sectores que, aunque pequeños y pocos representativos en relación a los potenciales beneficiados con la reforma, tienen capacidad de comunicación e influencia. Esos sectores pueden aprovechar la falta de información de la población acerca de la necesidad del cambio y generar una opinión pública negativa. Esto contribuye a que la oposición penetre en el gobierno. Generalmente, los mayores obstáculos para la reforma provienen del interior del gobierno, de sectores temerosos a perder popularidad e inseguros de su capacidad de argumentación frente a la oposición. Estos sectores prefieren mantener el status quo con el fin de preservar su popularidad. Igualmente, los altos funcionarios de las entidades a ser reformadas pueden oponerse al proceso por percibirla como un peligro para la preservación de su ámbito de influencia.

Es por ello que todo intento de reforma debe empezar por una campaña de comunicación y sensibilización. El riesgo es que esa campaña fracase y tenga efectos contraproducentes, pues los sectores de la prensa tratan estos temas con ligereza o buscando la confrontación de posiciones, lo que es alimentado por quienes se oponen a la reforma.

Una investigación del Instituto Apoyo¹⁹ sobre tres casos de reformas institucionales en el Perú se focalizó en identificar los factores y estrategias que facilitaron o entorpecieron la viabilidad política de reformas institucionales. El trabajo encontró como factor de éxito importante la generación de grupos de interés (*stakeholders*) durante la implementación, es decir, beneficiarios directos de la reforma que tienen algo que perder si el proceso es detenido o revertido. De este modo, la reforma adquiere aliados que la defenderán para continuarla y hacerla irreversible. Esta

búsqueda de aliados no se da necesariamente a través de la prensa, sino en diversos ámbitos más pequeños, como en beneficiarios de los proyectos piloto, especialistas, líderes de pequeñas localidades. Para que la población convierta a la reforma en una prioridad, el Estado debe contar con una estrategia de divulgación que establezca una conexión muy clara ante los ojos del ciudadano entre la reforma y su nivel de satisfacción por los bienes y servicios que recibe del Estado.

¹⁹ Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre y otros. Economía política de las reformas institucionales en el Perú. Los casos de Educación, Salud y Pensiones. Documentos de Trabajo de la Red de Centros. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C. 1997

Banco Mundial. Más allá del consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional. Washington D.C. 1998

O'Brien, Eduardo y Jorge Oroza Manrique. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Grupo de Alimentación y Nutrición. Informe final sobre los programas de alimentación y nutrición. 2002 (separata).

Dilulio, John, Jr., Deregulating the Public Service. The Brooking Institution. Washington D.C. 1994

Escalante, M., Uribe, R., Curitomay, J. (2001) *Programa de Salud Mental*. Ministerio de Salud. Lima: Ministerio de Salud (Separata).

Eyzaguirre, Hugo, Pierina Pollarolo y Raúl Andrade. La Estructura de incentivos y las ineficiencias en tres procesos civiles. Instituto Apoyo, 2000.

Iberico, Eliana. Las Limitaciones de la Ley sobre la Violencia Familiar. Artículo publicado en El Peruano, 4-2-02

Instituto Apoyo. Estudio sobre la Violencia realizado en Ayacucho, Huancavelica y San Martín. Violencia y Pobreza desde una Perspectiva de Género, 2001

Movimiento Manuela Ramos. Derechos de las Mujeres y Equidad de Género: Estado Actual de su Cumplimiento por el Estado Peruano, 2001.

Ortiz de Zevallos, Gabriel y Pierina Pollarolo. Task Forces. Agenda para la Primera Década. Instituto Apoyo, 2000.

Ortiz de Zevallos, Gabriel, Hugo Eyzaguirre y otros. Economía política de las reformas institucionales en el Perú. Los casos de Educación, Salud y Pensiones. Documentos de Trabajo de la Red de Centros. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999

Reid, Gary y Graham Scott. Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform. Washington D.C. Banco Mundial, 1994.

Vásquez, Enrique y Enrique Mendizábal. ¿Los niños...primero? El gasto público social focalizado en niñas y niños en el Perú: 1990-2000. Resumen Ejecutivo. Save the Children, Suecia. 2002