

Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos¹

Enrique Vásquez – CIUP

Foto CIES



Programas de lucha contra la pobreza. Existen alrededor de cuarenta.

En el período comprendido entre los años 2000 y 2005, el gasto social en el Perú representó aproximadamente el 25% del presupuesto público y registró una tasa promedio de crecimiento anual de 8%. Sin embargo, este esfuerzo no se ha visto reflejado en resultados tangibles, pues los niveles de pobreza se han mantenido relativamente constantes (perjudicando a más del 50% de la población) y el malestar percibido se ha incrementado durante dicho período. En este sentido, es legítimo preguntar a qué se debe esta situación para que sea posible buscar soluciones que puedan ser implementadas en el corto plazo.

En el Perú existen alrededor de cuarenta programas de lucha contra la pobreza, los que están adscritos a los distintos sectores como el Ministerio de Salud, de Educación, de la Mujer, de Trabajo, de Agricultura, de Vivienda, de Transporte, de Economía y Finanzas y de Energía y Minas. Si consideramos la manera cómo se han manejado estos programas a partir del

año 2000, se observa que las mejoras en capital humano no son tan visibles porque el elemento político se ha superpuesto al elemento técnico calificado. De esta manera, si bien se ha observado un incremento importante en el gasto destinado a esos programas, esto no se ha traducido en resultados concretos ni en cambios en el bienestar de la población objetivo.

La presente investigación argumenta que estos resultados pueden deberse a una gestión deficiente de los recursos públicos destinados a los distintos programas sociales. En consecuencia, surgen problemas tales como filtración (la población beneficiaria no es la población objetivo), subcobertura (población objetivo que no está siendo atendida), politización del gasto e incremento del gasto corriente (planillas y obligaciones sociales). Ante estas dificultades, se propone dejar atrás el enfoque asistencialista predominante en la década de 1990 y pasar a uno orientado al desarrollo de capacidades de la población, que refuerce la gestión social de riesgo.

Programas de alimentación-nutrición: el Vaso de leche y los Comedores populares

Diagnóstico

Los programas de alimentación-nutrición son verdaderamente importantes, puesto que cumplen una doble función. La primera, aliviar la pobreza al mejorar la calidad de vida de las personas en dicha situación. La segunda, reducir la pobreza, al existir un claro vínculo entre una buena alimentación y

«En el período comprendido entre los años 2000 y 2005, el gasto social en el Perú representó aproximadamente el 25% del presupuesto público y registró una tasa promedio de crecimiento anual de 8%»

1/ El presente artículo está basado en el documento homónimo realizado por el autor en el marco del Proyecto Perú Elecciones 2006, cuyo objetivo es elevar el nivel del debate electoral en el país y brindar opciones de política para el gobierno 2006-2011. El proyecto cuenta con la participación del Acuerdo Nacional, la Asociación Civil Transparencia, el CIES, el Instituto de Defensa Legal, el JNE y Propuesta Ciudadana. Podrá descargar la versión completa de este estudio en <http://www.consortio.org/eleccionesperu2006/>

una buena salud, particularmente en los primeros años de vida.

De manera particular, en esta revisión se ha considerado al programa Vaso de leche y a los Comedores populares. Si se realiza un análisis de los niveles de subcobertura en todas las regiones del país para ambos programas, se observan niveles bastante elevados de este indicador (véase el gráfico 1). Así, por ejemplo, para el año 2004, se estima que el número de filtrados en el nivel nacional para el programa del Vaso de leche es de 1.073.639 y para los Comedores populares es de 297.858. Para ambos programas, los niveles de filtración son más elevados en las regiones con menores niveles de desnutrición, como es el caso de Tacna y Lima. Esto es indicativo de una mala asignación de los recursos.

Para ese mismo año, los beneficiarios potenciales no atendidos en el programa Vaso de leche representaron un 68,5%; mientras que en los Comedores populares, el nivel fue de 97,5%.

Opciones de políticas

A partir de los niveles de filtración y subcobertura observados, resulta claro que uno de los principales problemas de los programas de alimentación-nutri-

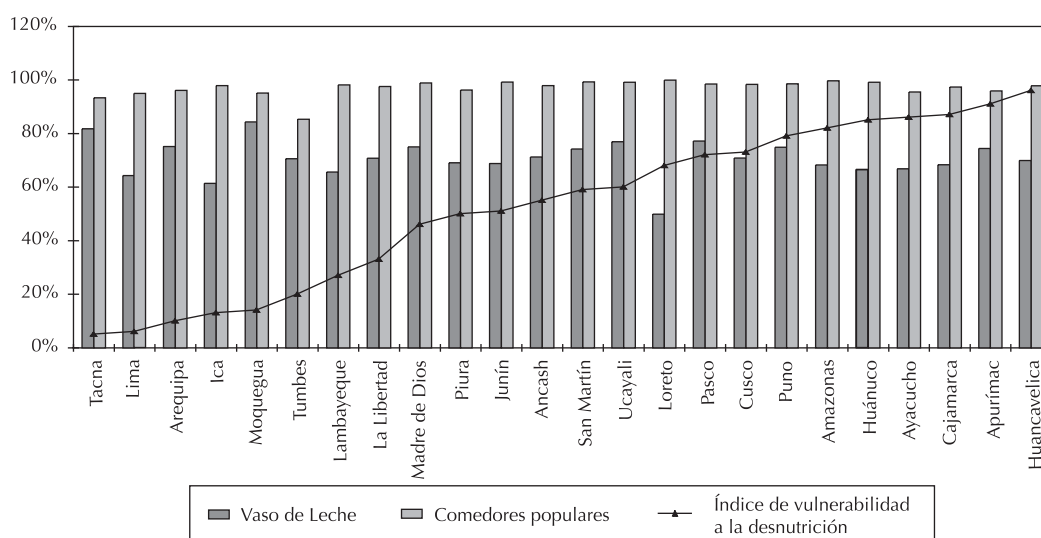
«...la actual ineficacia en la asignación de los recursos públicos implica que se están desaprovechando fondos que podrían utilizarse para ampliar la cobertura o mejorar la calidad de la atención...»

ción es la focalización de los recursos en quienes realmente los necesitan: la población en pobreza extrema. Ante estos problemas, se propone la tercerización de los programas y la aprobación del Proyecto de Ley N° 11441, el cual plantea la creación de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del Gasto Social Focalizado en los Grupos Vulnerables de la Infancia con el fin de articular los esfuerzos de las entidades ejecutoras de los programas y proyectos públicos de los distintos sectores en lo referido al gasto social, creándose mecanismos de evaluación y seguimiento.

La implementación de estas medidas permitirá expandir la cobertura de los programas de alimentación-nutrición y/o mejorar la calidad del servicio prestado. Así, la actual ineficacia en la asignación de los recursos públicos implica que se están desaprove-

Gráfico 1

Niveles de subcobertura e índices de vulnerabilidad nutricional, por regiones, 2004



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2004). *Encuesta Nacional de Hogares-Enaho 2004*. Lima: INEI. Vásquez H., Enrique (2005a). *Subsidios para los más pobres: ¿serán beneficiados los niños en extrema pobreza?* Lima: CIUP, Save the Children Suecia, febrero; (2004). *Gasto social y niñez: las limitaciones de una gestión*. Informe especial por la inauguración del Observatorio por la infancia y la adolescencia. Lima: CIUP, Save the Children Suecia.
Elaboración: CIUP

Cuadro 1

Costos de oportunidad y beneficios potenciales para el caso de los programas de alimentación-nutrición

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
<ul style="list-style-type: none">• La filtración en el Vaso de leche le costará al Estado S/. 108.417.252,80.• Con la cifra anterior se podría atender al 19% de los 3.9 millones de niños y niñas en situación de subcobertura.• En el caso de los Comedores populares, el costo de la filtración sería de alrededor de S/. 24.209.290,46.• Los fondos anteriores solo servirían para atender a un 2,15% de los 13,8 millones de personas en situación de subcobertura.	<ul style="list-style-type: none">• Sería posible elevar en 750.000 el número de beneficiados por el programa del Vaso de leche.• Otra opción es elevar el gasto anual per cápita en los beneficiarios en S/. 60.• Para el programa de Comedores populares, podría ampliarse la cobertura a 297.858 personas adicionales.• Alternativamente, podría ampliarse en S/. 66,7 el gasto anual per cápita del programa (un incremento del 82% en relación con el gasto actual).• Incrementar el mercado para los productos de cultivos andinos.

Fuente: Vásquez H., Enrique (2005b). *Programas alimentarios en el Perú: ¿por qué y cómo reformularlos?* Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

Elaboración: CIUP

chando fondos que podrían utilizarse para ampliar la cobertura o mejorar la calidad de la atención, lo que genera un escenario de costos de la actual situación y de beneficios potenciales de una reforma. Estos costos y oportunidades se observan en el cuadro 1. Finalmente, es importante resaltar que en toda la etapa del proceso se debe tomar en cuenta la resistencia de los intereses creados, y tener preparadas medidas para lidiar con ellos².

Identificación de ganadores y perdedores

La implementación de las medidas anteriormente reseñadas beneficiará a la población que actualmente no lo hace y a las empresas agroindustriales locales, que se convertirían en nuevos proveedores de los programas. Por otro lado, perjudicará a las organizaciones sociales de base, quienes perderían influencia; y a los proveedores actuales de los programas y los políticos, quienes perderían o verían reducida su capacidad de utilizar los programas sociales con fines electorales.

En vista de que cualquier intento de reforma en la gestión de los programas sociales menoscabaría el control de las organizaciones sociales de base sobre los programas, se debe realizar una negociación con dichos grupos para que acepten los cambios necesarios. Se espera que los actuales proveedores del programa y la respectiva burocracia obstaculicen la reforma, pues esta mostraría la ineficiencia de ambos grupos.

Programas de salud y bienestar: el Seguro Integral de Salud y Wawa-Wasi

Diagnóstico

El Seguro Integral de Salud (SIS) tiene como finalidad proteger la salud de la población que carece de un seguro de salud, en especial, de aquellos grupos vulnerables que están en situación de pobreza y pobreza extrema. Este programa es producto de dos programas piloto de subsidios, el Seguro Escolar Gratuito (SEG) y el Seguro Materno Infantil (SMI), los cuales presentaron problemas de filtración y subcobertura al inicio de su gestión.

Por su parte, el programa nacional Wawa-Wasi es el más emblemático en el esfuerzo del Gobierno por mejorar el bienestar de la niñez. Dicho programa pro-

2/ En el documento completo se propone una hoja de ruta para todos los temas estudiados, para los próximos cinco años.

vee atención integral a la infancia temprana, mediante el cuidado diurno a niños y niñas menores de tres años. Sin embargo, pese a su importancia, al analizar su presupuesto se aprecia algo preocupante: se ha contemplado ampliar su cobertura en 12,4%, con una reducción en el presupuesto asignado.

El SIS, al igual que el caso del Vaso de leche y los Comedores populares, presenta altos niveles de filtración y subcobertura. Por ejemplo, el plan para niños de 5 a 17 años presenta un nivel de filtración del 29,3% y de subcobertura, del 70,7% (véase el cuadro 2).

En cambio, el programa Wawa-Wasi presenta dificultades en el nivel operativo, tales como la frecuente inasistencia de las madres cuidadoras y la escasa participación de la comunidad en los consejos de vigilancia (en promedio, solo uno de los tres miembros estipulados en la norma participan activamente en el programa). Ello, sumado al recorte de presupuesto que sufrirá este programa en el año 2006, amenaza su buen desempeño.

Opciones de políticas

Ante estas dificultades se plantea la creación del Sistema de Información del Seguro Integral de Salud para el monitoreo y evaluación de sus resultados, lo que permitiría prevenir la filtración y facilitar la evaluación de los resultados relacionados con la cobertura. Como una alternativa adicional, se propone la tercerización de los servicios de salud, tal como el caso exitoso de las Asociaciones de las Comunidades Locales de Administración en Salud. Con respecto al programa Wawa-Wasi, se propone establecer un criterio objetivo de asignación de recursos y fomentar la mayor participación de la comunidad. El valor de las propinas que las madres voluntarias reciban estará sujeto a las evaluaciones permanentes que se apli-



Foto CIES

Comedores populares. Presentan una alta filtración y subcobertura.

carán a los niños en cuanto a su nivel de salud, estimulación temprana y alimentación.

A modo de resumen, en el cuadro 3 se presentan los principales costos de oportunidad y los beneficios potenciales de implementar las medidas propuestas.

Identificación de ganadores y perdedores

Las implementación de estas propuestas afectaría positivamente a la población adicional cubierta, gracias a la mejora en la focalización del SIS, la que se calcula ascendería a 200 mil potenciales beneficiarios de los planes A, B o C. Asimismo, se alcanzaría una mayor eficiencia en el servicio como consecuencia de la celeridad de los proceso de identificación. Por otro lado, la implementación del Sistema de Información e Identificación de Usuarios perjudicaría a quienes ahora reciben el servicio debido a la filtración.

En el caso del programa nacional Wawa-Wasi, los niños serían los más beneficiados porque recibirían mejor atención; así como las familias, que obtendrían

Cuadro 2

Presupuesto y número de beneficiarios del programa nacional Wawa-Wasi, 2003-2006

	Plan A (niños de 0 a 4 años)		Plan B (niños de 5 a 17 años)	
	Producción	Nivel alcanzado	Producción	Nivel alcanzado
Filtración	14.786.289	24,1%	19.108.853	29,3%
Subcobertura	29.692.049	48,5%	46.112.790	70,7%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2004). *Encuesta Nacional de Hogares-Enaho 2004, III y IV trimestre*. Lima: INEI. Seguro Integral de Salud.
Elaboración: CIUP

Cuadro 3

Costos de oportunidad y beneficios potenciales para los programas de salud y bienestar

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
<i>Sistema de Información del SIS</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Costos operativos que acarrearán la recolección y procesamiento de datos en el campo, que conformarán la base de datos del Sistema de información de usuarios (SIU).• Para el año 2006, se estaría reduciendo S/. 3 millones del presupuesto del programa de Atención Madre-Niño.• Inversión en infraestructura logística para la implementación del SIU en la nueva red de información del SIS.	<ul style="list-style-type: none">• Correcta identificación de beneficiarios, lo que permite una acertada focalización de los recursos y evita la filtración.• Permite la evaluación del impacto del programa, ya que se dispone de un padrón ordenado de los beneficiarios.• Contratación de personal capacitado para manejo del SIU y su base de datos. Alternativamente, dicha base de datos podrá ser utilizada para la identificación de usuarios de programas con diferente objetivo.
<i>Programa nacional Wawa-Wasi</i>	
<ul style="list-style-type: none">• Tres mil niños y niñas que recibirán una atención inferior en el año 2006, como consecuencia de los recortes de presupuesto.	<ul style="list-style-type: none">• Efectos positivos en la nutrición infantil, los salarios, la empleabilidad de las mujeres y la asistencia a clases de los hermanos mayores.

Fuente: Altobelli, Laura y otros (2004). *Estudio de costo-eficiencia de las asociaciones CLAS*. Lima: Futuras Generaciones/Perú, setiembre; Ruel, Marie T. y otros (2002). *Does subsidized childcare help poor working women in urban areas?: Evaluation of a government-sponsored program in Guatemala City*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).
Elaboración: CIUP



Seguro Integral de Salud. Es necesario monitorear y evaluar sus resultados.

beneficios de colocar a sus menores en este programa. No obstante, los perdedores serían los sectores que dejarán de recibir los fondos como consecuencia de la reducción de los fondos del presupuesto de dicho programa para el año 2006.

Finalmente, la mejora en la gestión de estos programas no estará libre de obstáculos. Entre ellos, en el

caso del SIS, podemos identificar al grado de desarrollo heterogéneo en que se encuentra cada comunidad, lo que influye en las capacidades locales existentes para implementar el modelo reformado. Por su parte, con respecto al programa nacional Wawa-Wasi, el mayor obstáculo para la implementación de las reformas es la falta de disponibilidad de tiempo por parte de los miembros de la comunidad involucrados en el programa.

Programas educativos: Alfabetización y Educación rural

Diagnóstico

A medida que va transcurriendo el decenio, parece que el objetivo de la Declaración de Dakar de reducir en 50% los niveles de analfabetismo de adultos para el año 2015, especialmente entre las mujeres, será inalcanzable en más de 70 países. Al igual que estos países, el Perú tampoco es ajeno a este problema, considerando que al año 2004, la tasa de analfabetismo asciende al 24,63% de la población.

En este sentido, resulta alarmante que la mayor concentración de personas analfabetas se encuentra en zonas en las que más del 60% de la población habla una lengua diferente del castellano. Esto conduce a prestar especial atención a la metodología que debe emplear el programa, de manera que considere la realidad y cultura de los potenciales beneficiarios.

La subcobertura del programa de Alfabetización está relacionada con dos aspectos. Por un lado, la centralización de la gestión y el manejo de recursos en Lima obstaculizan un seguimiento apropiado, ya que podría fomentar cadenas de corrupción que sobreestimen el número de beneficiarios del programa. Por otro lado, la dispersión de las comunidades en zonas rurales genera problemas logísticos para reunir a los alumnos de las zonas más alejadas.

Por su parte, el programa de Educación rural muestra una problemática muy complicada, que se origina tanto en el hogar como en la escuela y que, además, se ve acentuada por el entorno. Desnutrición, diferencias en el lenguaje y carencias en el sistema docente son solo algunos de los problemas que generan un gran ausentismo y abandono escolar en las zonas rurales, el que alcanza un 3,9% en primaria y 6,8% en secundaria (véase el gráfico 2).

Opciones de políticas

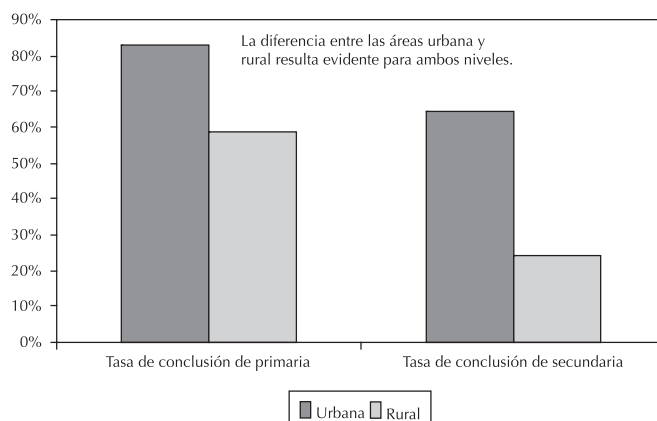
Se propone una reforma en la gestión del programa de Alfabetización, que involucre más capacitadores, así como la generación de incentivos para aumentar la asistencia a los centros de enseñanza. Igualmente importante resulta la implementación de entornos alfabetizados, que refuercen lo aprendido en el programa.

Una alternativa para enfrentar la problemática de las escuelas rurales es la implementación del modelo de gestión de Fe y Alegría, debido al éxito observado en términos de desempeño educativo. Fe y Alegría es una institución sin fines de lucro, orientada a brindar

«...resulta alarmante que la mayor concentración de personas analfabetas se encuentra en zonas en las que más del 60% de la población habla una lengua diferente del castellano»

Gráfico 2

Tasas de conclusión de primaria y secundaria, según área de residencia, 2003



Fuente: Vásquez H., Enrique (2005c). *Gerencia estratégica para el cambio social*, Lima: CIUP, en prensa.

servicios educativos a los sectores más necesitados de la población, por lo que se inserta en las comunidades más alejadas y excluidas de la sociedad. Fe y Alegría surge como una propuesta educativa diferente, pues si bien pertenece a una organización religiosa privada, los sueldos de los docentes son pagados exclusivamente por el Estado. Además de las remuneraciones, dicha subvención estatal cubre parte de los gastos administrativos; los demás gastos son cubiertos por la capacidad de autogestión de la institución.

Finalmente, se sugiere al Ministerio ofrecer a sus maestros una preparación constante e incentivos económicos para asegurar su asistencia regular y el cumplimiento del tiempo académico. Este esfuerzo debe ir acompañado por una participación activa de los padres de familia, tanto a través del apoyo a la gestión educativa como por medio del lazo entre los maestros y la comunidad, ya que este constituye un factor de vital importancia para la sostenibilidad y buen desempeño de este modelo.

Identificación de ganadores y perdedores

La implementación de las propuestas mencionadas generaría, en el caso de los programas de Alfabetización rural, un ahorro en costos —mejoraría el manejo de sus recursos— y beneficios para los familiares, sobre todo si son mujeres —tomarían mejores decisiones con respecto a la salud, nutrición y educación de sus hijos—. En el caso de la Educación rural, se beneficiaría a los alumnos de las zonas ru-



Programa "Mejorando tu vida". Presenta errores de focalización.

rales con una educación de mayor calidad y a sus familias, en tanto tendrían mayores opciones para salir adelante por la mejor educación que recibirían los hijos. No obstante, entre los perdedores destacan los miembros de los sindicatos del sector, ya que al tercerizar la educación se tendría que reducir el personal. Sin embargo, se ganaría calidad en el servicio educativo.

Tanto para el programa de Alfabetización como para el de Educación rural se presentan dos trabas importantes: la politización del sindicato de profesores, el que ejerce significativas presiones para adoptar sus propuestas y realiza continuos paros y movilizaciones. Esta situación representa un desafío para implementar cualquier reforma en el sector educativo. El segundo factor está relacionado con la heterogeneidad del desarrollo de las comunidades, que necesariamente debe ser reconocido en el proceso de diseño e implementación de reformas.

Programas de infraestructura: Foncodes y Pronamachcs

Diagnóstico

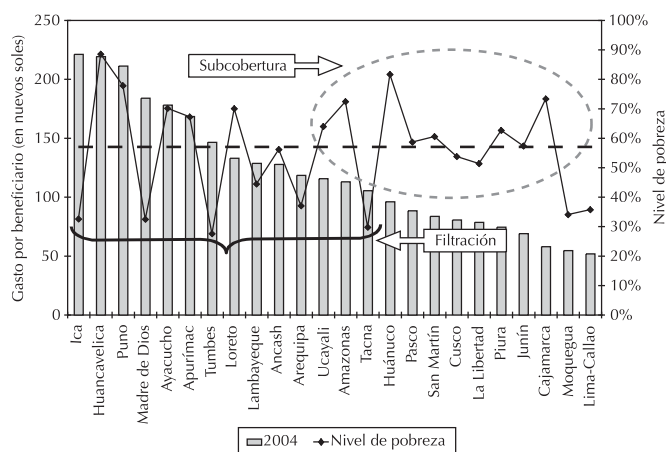
El programa "Mejorando tu vida" fue creado en el año 2001 y su ejecución está a cargo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes). Su objetivo es mejorar la calidad de vida de la población rural a través del financiamiento de proyectos en infraestructura social y económica. Su público objetivo está en las comunidades compuestas por no más de 700 habitantes, con un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas. "Mejorando tu vida" es la línea de acción, dentro de los programas ejecutados por Foncodes, con mayor inversión: US\$ 65.864.802 en el año 2004.

Uno de los principales problemas del programa es que desatiende la demanda de las comunidades de las regiones que poseen un nivel de pobreza por encima del 50% de la población, lo cual es un síntoma de su mala focalización. Cabe destacar que una situación similar se observa en el programa "A Producir", que está dirigido a familias en situación de pobreza (al igual que "Mejorando tu vida"), ya que la distribución de los fondos del programa no se ha realizado necesariamente de acuerdo con el nivel de pobreza de cada departamento (véase el gráfico 3).

Por su parte, en el caso del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs), el problema no solo está relacionado con la incorrecta focalización —al igual que en Foncodes—, sino que aproximadamente el 47,7% del presupuesto del programa se destina al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales. Ante esta situación, se sugiere mejorar el sistema de focalización para poder beneficiar a aquellos distritos con mayores niveles de pobreza.

Gráfico 3

Gasto por beneficiario realizado en el programa "Mejorando tu vida" según regiones
(En nuevos soles)



Fuente: Base de datos del Foncodes y Herrera, Javier (2004). *La pobreza en el Perú 2003*. Lima: IRD, INEI.
Elaboración: CIUP

Opciones de políticas

En ambos programas se aplica la focalización por grupo socioeconómico; sin embargo, esta requiere una mejora en el método de implementación para que los recursos destinados lleguen al público ob-

Cuadro 4

Costos de oportunidad y beneficios potenciales para los programas de Pronamachcs

Costos de oportunidad	Beneficios potenciales
<ul style="list-style-type: none">En el año 2004, aproximadamente S/. 33,8 millones fueron destinados al pago de subvenciones económicas, retribuciones y complementos, y servicios no personales. Solamente estos tres rubros representan el 47,7% del total de recursos asignados a Pronamachcs. Si solo se asignara el 8% del total a gastos administrativos, estos recibirían únicamente S/. 5,8 millones. De este modo, se podrían destinar aproximadamente S/. 28,3 millones directamente al financiamiento de proyectos.	<ul style="list-style-type: none">En el año 2004, Pronamachcs tuvo 147.436 beneficiarios con un presupuesto de S/. 71 millones. Si se destinaran los S/. 28,3 millones directamente al financiamiento de proyectos, en promedio, se tendrían 58.803 beneficiarios adicionales.

Fuente: MEF – Sistema de Administración Financiera 2004
Elaboración: CIUP

jetivo, dando prioridad a las regiones y distritos que mayores niveles de población en situación de pobreza presentan. Debe evitarse que la manera en que se lleva a cabo la focalización del programa origine una migración, desde las zonas sin presencia del programa hacia aquellas en las que sí se participa de él.

Se propone focalizar estos programas en el nivel municipal y no específicamente comunal, como se viene haciendo. Ello permitirá generar sinergias entre las comunidades para poder realizar proyectos de mayor envergadura. Asimismo, debe fomentarse una mayor participación de las comunidades, de manera que cooperen con un mayor monitoreo del programa y cumplan con una labor fiscalizadora.

En el cuadro 4 se presentan los principales costos de oportunidad y los beneficios potenciales de implementar las alternativas propuestas para el caso de Pronamachcs.

Identificación de ganadores y perdedores

El balance de actores afectados por el proceso de reforma propuesto señala como ganadores a los beneficiarios potenciales de una correcta focalización y a la mano de obra capacitada que formará sus propios negocios, en el caso específico de Foncodes. Por otro lado, en el caso de los agentes que podrían ser considerados como perdedores, destaca la población que participa en el programa como resultado de la filtración y el personal administrativo que

absorbe excesivamente el presupuesto de los programas.

Las propuestas anteriormente planteadas no están exentas de dificultades para su implementación. Entre ellas cabe mencionar a la burocracia, que concentra algunas funciones de decisión, a pesar de haber transferido su ejecución, y que, en algunos casos, absorbe gran parte del presupuesto de los programas, situación que representará un contrapeso a las reformas que pretenden alcanzar una mayor eficiencia en el uso de los recursos. A esta dificultad deberán sumarse las presiones de los beneficiarios actuales de los sectores menos pobres, quienes serían afectados en el caso de que se lograra una mejora considerable en la eficiencia de los programas.



Pronamachcs. Casi la mitad del presupuesto se destina a subvenciones, retribuciones y servicios no personales.

Foto CIES

A modo de conclusión

Tal como se ha revisado, los programas de alimentación-nutrición del Estado presentan elevados niveles de filtración y subcobertura, lo que es indicativo de un manejo ineficaz de los recursos nacionales. Una de las alternativas para mejorar su desempeño es la tercerización, tanto de los programas en sí como de los mecanismos de monitoreo y evaluación. Asimismo, será importante tomar en cuenta la resistencia de los intereses creados y tener preparadas medidas para lidiar con ella.

Por su parte, en el caso de los programas de salud, las políticas de solución propuestas plantean, por un lado, la reestructuración del SIS, concentrada en encontrar un método eficiente que evite los niveles de filtración y subcobertura que actualmente presenta el programa. Por otro lado, un rumbo adicional de reforma es la ejecución de un modelo de gestión eficiente en salud, que puede ser visto como una alternativa de solución a la baja calidad otorgada por los centros sanitarios públicos. Este modelo, a su vez,

«...los indicadores de éxito o fracaso de un programa social, usualmente, reflejan su verdadero impacto después de cinco años de terminada su ejecución»

podría ser utilizado como una herramienta en el proceso de descentralización en el que el país está envuelto.

Con respecto al programa nacional Wawa-Wasi, se deben cuidar los aspectos relacionados con el presupuesto que recibe e incrementar el nivel de participación de la comunidad en el programa, ya que esta es indispensable para su apropiado funcionamiento. De manera similar, si bien es necesario aumentar el presupuesto para el programa de alfabetización, también es cierto que debe reformularse la cantidad de recursos necesarios para obtener un buen desempeño y poder cumplir con las metas.

Finalmente, en el caso de los dos programas implementados por Foncodes, se ha encontrado evidencia de niveles de subcobertura que no deberían existir, si el método de focalización considerara aspectos geográficos y niveles socioeconómicos. Esta deducción debe ser analizada con mucho cuidado, pues indicaría una falla en el planteamiento del método de asignación de recursos.

Por último, es importante destacar que los indicadores de éxito o fracaso de un programa social, usualmente, reflejan su verdadero impacto después de cinco años de terminada su ejecución. Antes de ese lapso, no es prudente declarar respecto de su éxito o fracaso.