

EFFECTIVIDAD de los programas sociales

La política social del Perú posee un modelo en el cual los recursos destinados para cubrir los requerimientos de los ciudadanos son asignados de manera centralizada. Y en la mayoría de casos, estos no consideran las necesidades y condiciones específicas de la población a la que se busca beneficiar.

Así pues, la forma como se asigna el gasto social del gobierno en el país es una de las fuertes razones por las que los recursos públicos no son utilizados de manera adecuada. Ello ha propiciado que muchas poblaciones no sean atendidas correctamente y, por ello, no se hayan generado los resultados esperados. Basta con echar un vistazo a las estadísticas nacionales para darse cuenta de que todavía hay un alto porcentaje de población necesitada no beneficiada por los programas sociales. Y esto trae a la luz la existencia de un largo camino por recorrer.

Otra de las principales características de los programas sociales y que contribuye a los malos resultados es su incapacidad para cumplir con los objetivos para los que son creados. Si bien en los últimos años se ha realizado un ordenamiento de los programas sociales e incluso se han creado nuevos programas mejor focalizados, no se ha promovido una verdadera reforma y en muchos casos los cambios han generado mayor burocracia. Así pues, muchos de los programas sociales que hoy se mantienen, como es el caso del vaso de leche, siguen arrastrando los mismos problemas de hace más de una década.

Uno de los ejemplos más trágicos de ineficiencia es el de los programas de nutrición. A pesar de que

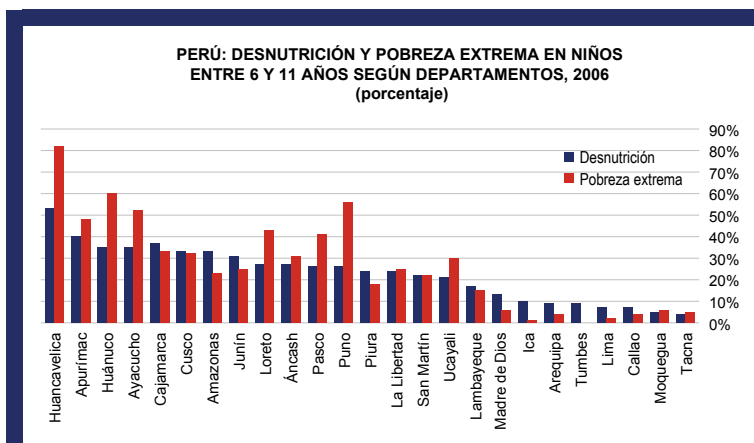
entre los años 1997 y 2005 el Estado invirtió cerca de dos mil millones de dólares en este tipo de programas, que buscaban reducir el déficit nutricional de los niños, la tasa de desnutrición infantil persiste.

Esto no es de extrañar cuando se observan los altísimos niveles de ineficiencia en los comedores populares: un 97% de subcobertura y un 26.4% de filtración. Una medida importante para el avance en la nutrición es la sinergia entre programas. En este sentido, la coordinación entre los distintos programas sociales es muy importante, pues no solo se trata de distribución de comida, sino también de estrategias más integradas. Como muchos autores consideran, un programa nutricional tendrá muchas más posibilidades de éxito si la comunidad afectada es además capacitada y educada.

Con respecto a los programas de salud, la fragmentación del sistema y la ineficiencia han generado que distintos grupos sociales sean atendidos por una misma institución. A pesar de que es evidente que los establecimientos que dependen del Ministerio de Salud deberían servir principalmente a la población de menores ingresos, la realidad es otra. Una buena proporción de peruanos con mayores recursos se atienden en estos establecimientos, lo que promueve una serie de distorsiones dentro del programa. Así pues, mientras muchos se ven beneficiados indebidamente por los subsidios del Estado, en las regiones más pobres hay quienes tienen problemas de cobertura de los servicios de salud.

Como es conocido por todos, en los programas de educación la situación es catastrófica. El país se ubica como uno de los peores educados del mundo. En distintas evaluaciones realizadas a nivel mundial, el Perú ha ocupado los últimos lugares tanto en lenguaje como en matemáticas, lo que claramente es consecuencia de la baja calidad de nuestra educación.

Mientras cada vez más familias hacen notables esfuerzos por enviar a sus hijos a las escuelas y brindarles una adecuada educación, el Estado ha sido cada vez menos capaz de garantizar la buena calidad de las es-



Fuente: INEI, Unicef
Elaboración: Instituto Peruano de Economía

cuelas públicas. De este modo, aunque actualmente la oferta de escuelas ha crecido notoriamente y se ven importantes avances en la lucha contra el analfabetismo, queda claro que el principal problema de la educación en el Perú es el de la calidad. Esperemos que la reforma iniciada el año pasado dé los buenos resultados que todos requerimos.

En términos generales, si bien la política social a lo largo de la década de los noventa se transformó y pasó a concentrar esfuerzos para la erradicación de la pobreza extrema, nunca logró transformarse del todo. Hasta el momento no se ha visto una estrategia integrada de largo plazo, que permita una ordenada y eficiente asignación de los recursos hacia las principales necesidades sociales. Mucho menos se ha observado algún impacto trascendental sobre los indicadores sociales. Así pues, a través de la mayoría de programas sociales se ha puesto en evidencia la poca capacidad del Estado para beneficiar a los más necesitados y reducir el alto nivel de pobreza del país.

En primer lugar, es vital replantear todo el gasto social. Si bien hay que reconocer un considerable incremento en el monto aplicado a programas sociales, también hay que reconocer que más importante que el monto gastado es la calidad del gasto. A pesar de esto, particularmente en el Perú el monto de dinero gastado en programas sociales no ha sido eficiente sobre todo por la falta de focalización.

Asimismo, es indispensable instaurar un nuevo sistema de asignación que evite la superposición de beneficios, ya que en ese aspecto el gasto social necesita un nuevo enfoque que reemplace los programas sociales por mayor inversión en capital humano. Deberían considerarse buenas experiencias como la de Juntos (transferencias condicionadas), que ha dado mejores resultados porque se priorizó la intervención estatal por la brecha de pobreza y la desnutrición infantil crónica, para luego identificar hogares y posibles beneficiarios.

Otro cambio necesario es el del financiamiento. Se debería crear un único fondo que canalice, priorice, evalúe y monitoree los recursos destinados a los programas sociales, y así buscar que estos sean invertidos de manera más productiva. En este caso, se podría crear un fondo constitucionalmente autónomo, de segundo piso, con un directorio elegido por períodos

que no coincidan con el ciclo electoral y conformado por los donantes o sus representantes.

De otro lado, es indispensable crear reformas pertinentes con cambios normativos modernos y que no sean contraproducentes para los intereses de los beneficiados. Se debe promover leyes que no solo faciliten, sino que al mismo tiempo regulen de manera

Si bien la política social a lo largo de la década de los noventa se transformó y pasó a concentrar esfuerzos para la erradicación de la pobreza extrema, nunca logró transformarse del todo.

adecuada las iniciativas privadas nacionales o internacionales, que buscan beneficiar a las poblaciones que poseen alguna carencia que el Estado ha sido incapaz de atender.

En este último aspecto es imprescindible reducir la participación estatal en la provisión y gestión de servicios, y hacer que esté principalmente dedicado al financiamiento y regulación de los mismos. Aprender de las experiencias pasadas y de la experiencia internacional, que nos demuestran que el sector privado posee mejores herramientas para gestionar y sacar adelante un programa, especialmente si sus esfuerzos se concentran en él.

Para facilitar la implementación de este mecanismo, se debería instituir el presupuesto por resultados. De este modo, las entidades a cargo de los programas sociales planearán sus actividades sobre objetivos y metas tangibles. En el sector educación, por ejemplo, se ha podido ver un gran avance en este aspecto, pues se ha considerado la evaluación y control de los maestros como método para medir la calidad de la enseñanza.

Finalmente, está claro que es necesario un cambio total y radical en una serie de aspectos institucionales, de gestión, de mecanismos de financiamiento, entre otros. Sin embargo, una de las más importantes reformas pendientes gira en torno al mal uso del presupuesto dentro de cada programa. Ese es el caso del sector educativo, en el que más del 90% del gasto se destina al pago de los maestros. ■