

# Fusión de programas sociales ¿sirve de algo?

*El gobierno anuncia la fusión de los programas sociales, aunque todavía es un misterio cuántos, cuáles y cómo. Una evaluación de esta medida debe realizarse en torno de una pregunta central: cómo estas fusiones nos acercan al objetivo de reducir la pobreza? Porque ese es el sentido de los programas sociales, y ese debe ser también uno de los grandes objetivos de la acción gubernamental en su conjunto. La fusión de los programas será buena si ayuda a reducir la pobreza, y no lo será si no ayuda a lograr ese objetivo.*

**Pedro Francke**

Economista y docente universitario



## I. DERECHOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LOS EXCLUIDOS

Los programas sociales deben tener como una orientación fundamental establecer derechos sociales, es decir, garantizar a todos los peruanos el acceso a condiciones básicas de salud, nutrición, educación y seguridad social. Para ello, debe asegurarse que todos los niños tengan la alimentación, cuidado, atención de salud y educación inicial que necesitan, y que haya apoyo de emergencia a quienes están en pobreza extrema por haber sufrido un desastre natural, pérdida de empleo o enfermedad o pérdida de quienes sostienen la familia.

Sin embargo, para millones de peruanos ni los programas sociales ni el estado existen porque no hay un centro de salud cerca para atenderse de una emergencia médica. Porque si hay un colegio primario, un solo profesor enseña en un aula a niños de primero a sexto grado sin estar preparado para ello y logrando muy pocos aprendizajes efectivos. Porque no hay colegio secundario ni hay ninguna forma

alternativa de lograr educación secundaria. Porque si alguno de esos jóvenes logra estudiar la secundaria, no tiene ningún apoyo para ir a la universidad, debiendo agenciarse por su cuenta el alojamiento y el sostenimiento personal, así sea un genio. Porque no hay nadie que esté promoviendo la mejora tecnológica y comercial de la producción agropecuaria o artesanal de la que estas familias viven. Este es el principal problema que la reorientación de los programas sociales y la reforma del estado debe encarar.

## 2. ¿CÓMO LOGRARLO? MÁS PRESUPUESTO

Es claro que un primer medio indispensable para lograr que los derechos sociales lleguen a todos, es aumentar el presupuesto social. Según un reciente estudio del Banco Mundial, el Perú es uno de los países de América Latina con menor nivel de gasto en programas sociales: apenas 0,7% del PBI, mientras el promedio de los países de la región supera el doble de esta cifra. Todo el gasto social, incluyendo además de asistencia social, salud y educación, en el Perú es apenas 5,5% del PBI frente a un promedio latinoamericano de 8,2%. No es de extrañar entonces que a millones de peruanos pobres no les llegue un apoyo básico por parte del estado, o que los programas que alcanzan a más gente –como el vaso de leche– den una ayuda muy pequeña.

¿La fusión de programas sociales ayudarán en ese sentido? Si esas fusiones reducen el gasto administrativo innecesario, si el dinero ahorrado se destina a gasto social que efectivamente llega a las personas y si no promueve reducciones del gasto social por otros conceptos, entonces las fusiones aumentarían el gasto destinado a la reducción de la pobreza. Pero, como se indica, esto depende de que:

(i) Haya reducción del gasto administrativo, porque bien pueden juntarse varios organismos en uno solo y no haber menos burocracia inútil,



Ellos serán los conejillos de indias de la fusión.

(ii) Este dinero ahorrado se destine al gasto social, porque bien podría destinarse a la compra de fragatas o a otros usos.

(iii) La campaña política que significa resaltar una supuesta ineficiencia del gasto social no desemboque en que se recorten otros presupuestos sociales, y más bien lleve a que se les considere mejor en virtud de una mayor eficiencia percibida tras la reforma.

Por otro lado, si esos tres supuestos se cumplieran, ¿habría un avance significativo en el presupuesto social? Alan García ha hablado de un ahorro de 100 a 200 millones de dólares, pero parece improbable que pueda llegar esa cifra el gasto administrativo innecesario. Si muy optimistamente fueran 100 millones de dólares, estamos hablando de apenas 0,1% del PBI, una cifra realmente poco

de reclamación eficaces en términos de afectar la opinión pública, ya sea porque tienen conexiones con el partido político en el poder o ya sea porque este considera que son sectores donde puede ganar apoyo político y votos para las próximas elecciones. La mayoría de excluidos en el Perú no parece tener ninguna de esas características, como ha anotado Adolfo Figueroa en sus estudios sobre la exclusión. Peor aún, en este gobierno la mayoría de esos grupos sociales está ubicado en regiones donde el gobierno ha sido ganado por la oposición política y donde el Partido Aprista es sumamente débil, y no parece haber una estrategia política del gobierno orientada a ganarse a esos sectores. La propia lógica de acción política del gobierno no está orientada a empoderar a los excluidos, sino más bien a consolidar

población, se dirigirán con mayor precisión a quienes más lo necesitan, lograrán una mayor participación ciudadana, tendrán actividades mejor orientadas al logro de resultados, coordinarán mejor con otros organismos del sector público y gobiernos regionales y locales, tendrán sistemas de monitoreo y evaluación que los conviertan en organismos inteligentes y tendrán gerencias técnicas más capaces. Pero esto también depende de muchas otras decisiones.

Es verdad que una reducción del número de programas sociales puede hacer que estos estén mejor vigilados por la ciudadanía, lo que promueve su eficiencia; y que a su vez se puede concentrar allí los mejores cuadros técnicos, la cooperación internacional y el aprendizaje para elevar su eficacia. Pero también puede suceder que, concentrados, los programas sean

## Si la reforma del estado no prioriza a los excluidos, poco aportará al desarrollo nacional. Nada de eso se ha planteado...

significativa frente a los bajos niveles de gasto social existentes. El debate sobre las fusiones parece más bien alejar la atención de la opinión pública del problema principal, que es el reducido el gasto social, frenando así las fuerzas que promueven su incremento.

### 3. ¿CÓMO LOGRARLO? LOS RECURSOS A LOS MAS POBRES

Un segundo mecanismo para que los programas sociales reduzcan la pobreza es que los recursos se dirijan a los pobres y excluidos. Ello demanda, en primer lugar, que haya recursos presupuestales adicionales. Es un sueño creer que se puede ampliar significativamente los recursos a los pobres sobre la base de recortar gastos administrativos, reducir duplicaciones o mejorar la focalización recortando los beneficios a sectores populares no pobres o a familias que apenas están, tal vez por algunos meses solamente, encima de la línea de pobreza.

Pero aún en ese caso, la asignación de recursos a los programas sociales tiende a seguir una lógica política, siendo como son fondos cuya repartición es realizada por políticos, dentro de un sistema político democrático. Esa lógica llama a favorecer a aquellos sectores sociales que pueden tener mayor importancia política, ya sea porque pueden realizar acciones

de su propio poder, cuando necesario golpeando a quienes puedan representar de manera alternativa a ese sector.

La necesidad de llegar a los excluidos en los programas y sectores sociales demanda también nuevas formas de atenderlos y hacer llegar los servicios. Por ejemplo, con nuevas formas de hacer llegar la educación secundaria o superior, como podría ser la educación a distancia, los internados o las becas. Por ejemplo, con nuevas formas de atención de la salud, basadas en brigadas itinerantes y en promotores comunitarios. Por ejemplo, con nuevas formas de organizar el estado, en base a las propios pueblos y comunidades campesinas y nativas, cuya organización debe ser potenciada junto con los municipios cercanos. Si la reforma del estado no prioriza a los excluidos, poco aportará al desarrollo nacional. Nada de eso parece habérselo planteado hasta la fecha el actual gobierno, ni parece que cambiaría si se fusionaran algunos programas sociales.

### 4. ¿CÓMO LOGRARLO? MAYOR EFICACIA

El otro mecanismo mediante el cual la fusión de programas sociales podría aumentar los derechos sociales y la atención a las personas más pobres, es si aumenta la eficiencia y eficacia de los mismos. Es decir, que al juntar tres o cinco o más programas sociales en uno solo, estos cambiarán sus estrategias hacia una mejor relación con la



aún más apetitosos para que el gobierno los utilice clientelistamente y los puestos de trabajo sean repartidos partidariamente. También hay el riesgo de que se junten demasiadas actividades diferentes con objetivos separados en una sola entidad, lo que dificultará una buena gestión, ya que puede atentar contra la especialización y dificultar la rendición de cuentas si los objetivos no son precisos.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

La fusión de programas sociales trae oportunidades, pero no es una panacea en sí misma, y también trae consigo serios riesgos. Lo fundamental en la lucha contra la pobreza es, además de un crecimiento económico inclusivo e intensivo en empleo, aumentar el gasto social, hacer que llegue a los excluidos y mejorar la eficacia de ese gasto. Es en esto que debería concentrarse la atención del gobierno. La fusión por sí sola tiende más bien a desenfocarse de lo principal y a constituir una medida aislada que tendrá muy poco efecto positivo.**ae**

**Mejorar la educación tiene que ser la prioridad de la Reforma del Estado.**