

# ¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?

Álvaro Monge – University of Sussex, Enrique Vásquez – Universidad del Pacifico y Diego Winkelried – University of Cambridge

El objetivo principal del presente estudio es evaluar los efectos distributivos de la intervención pública en el Perú en cuatro de los programas más emblemáticos del país: Vaso de Leche (VL), Comedores Populares (CP), Desayunos Escolares (DE) y el Seguro Integral de Salud (SIS). El enfoque sugerido en este documento permite estudiar simultáneamente programas de distinta naturaleza (nutricionales y de salud) y con diferentes objetivos, al ubicar el impacto sobre el gasto de las familias como la unidad de análisis (esto es, en términos monetarios). Asimismo, el enfoque establece un vínculo natural entre la gestión de los programas y sus efectos sobre la distribución del gasto, es decir, si esta gestión induce un componente regresivo.

Las preguntas básicas que se busca responder son tres: (1) ¿cómo afecta la política social en la distribución del gasto? (es decir, ¿cuán regresiva o progresiva es la intervención?); (2) ¿cuáles son los programas con un impacto distributivo más marcado?; y (3) ¿cómo podría revertirse la regresividad del gasto social y cuáles serían los beneficios potenciales de tal reforma?

## **Gestión de los programas sociales**

En un contexto de recursos económicos limitados, de elevados niveles de pobreza y de alta desigualdad en la distribución del ingreso, la gestión eficaz y eficiente de programas sociales más que una opción administrativa es un condicionante del impacto y de las políticas públicas. En tal sentido, la ineludible responsabilidad por parte del Estado es hacer que los programas sociales lleguen a quienes deben llegar y en las cantidades y dimensiones presupuestadas para ello.

La idea de una política social basada en la focalización del gasto surge de la necesidad de asignar recursos públicos escasos del modo más efectivo posible. Es decir, obtener el mayor impacto en términos de alivio de la pobreza por cada Nuevo Sol presupuestado para ello. La focalización del gasto social implica identificar grupos poblacionales vulnerables mediante mapas de pobreza y definiendo los perfiles de futuros beneficiarios de la ayuda gubernamental. Para ello debe incurrirse en costos administrativos que, en la práctica, vuelven imperfecta e incompleta la



Foto CIES

*La ineludible responsabilidad por parte del Estado es hacer que los programas sociales lleguen a quienes deben llegar y en las cantidades y dimensiones presupuestadas para ello.*

información con la que las autoridades implementan la focalización del gasto.

De esta manera, aparecen los denominados “errores de focalización”. Así, podría clasificarse a una persona que no es pobre como pobre, admitiéndosele en un programa (infiltración o error de inclusión), o podría catalogarse a una persona pobre como no pobre, negándosele el acceso al programa (subcobertura o error de exclusión). Ambos errores son indudablemente inconvenientes y restan eficacia al programa. La infiltración desperdicia recursos del programa al destinar menos para los pobres o incrementar el presupuesto requerido para obtener el mismo impacto en el alivio de la pobreza, mientras que la subcobertura deja a los más vulnerables sin asistencia alguna.

Las evaluaciones desarrolladas en torno a los Programas Sociales (PS) en el Perú entre mediados de los años noventa hasta mediados de la presente década tienden a señalar conclusiones poco auspiciosas. En general, la literatura existente sugiere que la focalización de los PS en el Perú es deficiente, revelando una asignación de los recursos públicos y una gestión en su ejecución muy lejanas a las deseadas<sup>1</sup>. La

1/ Este es el diagnóstico alcanzado en Du Bois y otros (2004), Vásquez (2006) y Alcázar (2007), y el punto de partida de los balances de Escobal e Iguíñiz (2000) y Barrantes e Iguíñiz (2004) en asuntos de pobreza y política social. Sin embargo, estudios como Chacaltana (2001) y Lavado (2007) concluyen que el limitado impacto de los PS ocurre a pesar de la buena focalización de los mismos.



La participación ha aumentado en la mayoría de programas.

evidencia del limitado impacto de las intervenciones es más contundente en el caso de los programas alimentarios, que han sido sistemáticamente evaluados por la literatura. En el caso del SIS esta conclusión es menos evidente por la falta de estudios centrados en el tema, por lo que el debate sigue abierto. Las razones que se mencionan con mayor recurrencia acerca de la reducida eficacia de los PS son los limitados recursos transferidos a la población objetivo y la deficiente gestión.

Respecto al primer problema, Lavado (2007) señala que el Perú habría gastado solo el 5,5% del PBI en sectores sociales entre los años 2001 y 2004, por debajo de promedio de América Latina y El Caribe (8,8%) y superando solo a Ecuador y a Guatemala. Chacaltana (2001, 2006) muestra que no solo el gasto social es bajo, sino que, al desagregarlo, el gasto orientado a lucha contra la pobreza tiende a representar una fracción pequeña del total. Respecto al segundo problema, existen grupos de estudios que muestran deficiencias y falta de eficacia en la focalización (elevada subcobertura e infiltración) y, por ende, concluyen que los PS son regresivos, mientras que otros estudios tienden a calificarlos como progresivos a pesar de que persisten ciertos errores de focalización. No obstante, hay consenso en que la función redistributiva de los PS es limitada y en que el primer paso hacia una reforma integral de la política social es sin duda revertir esta situación. Este objetivo se relaciona con el desarrollo de herramientas de análisis para evaluar qué políticas resultarían ser costo-efectivas para alcanzar una intervención pública cada vez más equitativa en beneficio de los más pobres.

## Encuestas de Hogares: análisis descriptivo

Los datos utilizados provienen de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de los años 2001 a 2007. Con estos datos se desarrolla una descripción de las tendencias de mediano plazo de los indicadores tradicionales de gestión: infiltración y de subcobertura. Llámese, en términos generales, “pobre” a quien califica para participar en un PS (perteneciente a la población objetivo del programa) y “participante” al usuario o beneficiario del PS. Un infiltrado es un participante que es no pobre, mientras que el caso contrario, un pobre que no es participante, se vincula con la subcobertura.

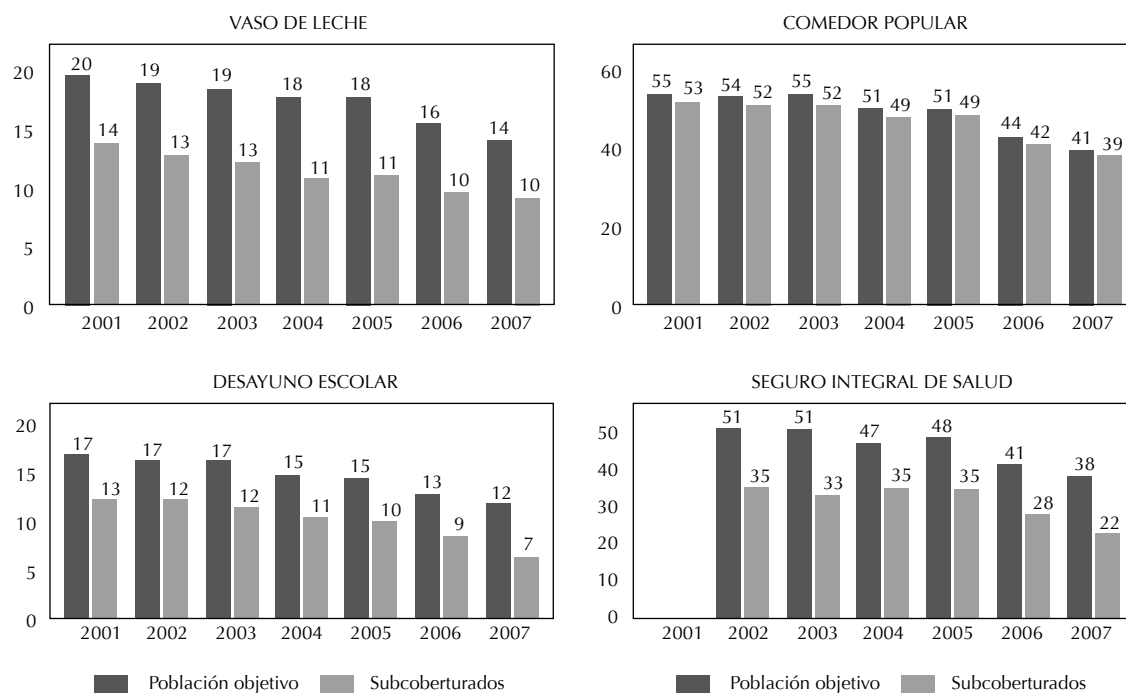
Es importante tomar en cuenta que en el período de referencia (2001 a 2007) se observa una importante reducción de la tasa de pobreza; mientras que en 2001 esta ascendió a 55% de la población de todo el país, en 2007 ascendió a 41%. Esta tendencia trae consigo dos efectos importantes. El primero es una reducción de la población objetivo (como porcentaje de la población total) en todos los PS analizados. El segundo es la reducción de la subcobertura (nuevamente, como porcentaje de la población total), la cual puede entenderse como un residuo entre la población objetivo y la tasa de participación “correcta”.

La figura 2 presenta el número de participantes y el número de infiltrados como porcentaje de la población nacional. La tendencia general observada es que los cambios en la participación de un determinado PS vienen acompañados de cambios similares en el número de infiltrados. De este modo, en todos los programas puede identificarse que cualquier efecto escala positivo (aumento de la cobertura) ocurriría beneficiando tanto a aquellos que deben ser beneficiados (participantes correctos) como a los que no (participantes incorrectos). Lo mismo sucede a nivel de los efectos escala negativos. De este modo, se espera que un problema de gestión por infiltración también se haga evidente entre los PS seleccionados.

Son tres los principales hallazgos del análisis. Primero, la participación ha aumentado en la mayoría de programas. Ello revela un efecto escala positivo: cada vez más individuos utilizan estos programas. Segundo, la pobreza se ha reducido en el período de análisis, lo que se traduce en una reducción paralela en la población objetivo de los PS. Sin embargo, se observa simultáneamente un aumento en la tasa de infiltración (la proporción de participantes que no son pobres, para detalles consúltese el documento original), lo que

**Figura 1**

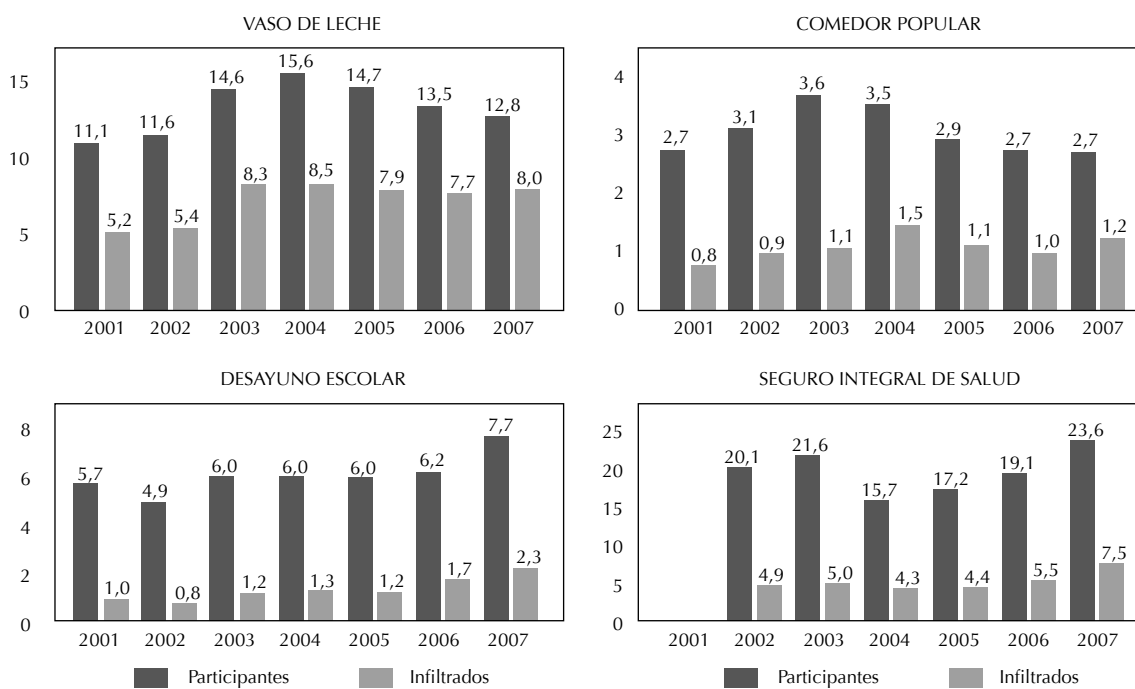
Población objetivo y subcoberturados (% de población)



Fuente: ENAHO 2001 a 2007, cuarto trimestre.  
Elaboración propia.

**Figura 2**

Población objetivo y subcoberturados (% de población)



Fuente: ENAHO 2001 a 2007, cuarto trimestre.  
Elaboración propia.



La historia puede resumirse como un Estado que muestra problemas para administrar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza observada, en lo que se refiere a la gestión de los Programas Sociales.

quiere decir que al interior del grupo de participantes aquellos que no deberían estar participando crecen a mayor ritmo que los que sí deberían participar. Una interpretación de este fenómeno es que no se estaría incorporando oportunamente la información sobre la reducción de la pobreza en el control y monitoreo de la ejecución de los PS. Tercero, a pesar de la reducción de la población objetivo las tasas de subcobertura (la proporción de pobres que no son participantes) en muchos casos aumentan o se mantienen constantes. Ello es consistente con la conocida crítica al crecimiento económico como una “única” política social. Claramente, la reducción de la pobreza es insuficiente (aunque ciertamente necesaria) para la mejora de la cobertura de los PS.

La historia puede resumirse como un Estado que muestra problemas para administrar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza observada, en lo que se refiere a la gestión de los PS. Se revelan limitaciones en los sistemas de graduación de beneficiarios al no excluir a participantes que habrían dejado de ser pobres en beneficio de quienes siguen siéndolo. De hecho, persisten problemas en el acceso de muchos PS, lo que revela limitaciones en las estrategias de identificación de beneficiarios: la reducción de la población objetivo no viene de la mano con incorporaciones masivas de pobres no participantes.

*«La participación ha aumentado en la mayoría de programas. Ello revela un efecto escala positivo: cada vez más individuos utilizan estos programas»*

*«Se observa simultáneamente un aumento en la tasa de infiltración (la proporción de participantes que no son pobres), lo que quiere decir que al interior del grupo de participantes aquellos que no deberían estar participando crecen a mayor ritmo que los que sí deberían participar»*

## **Sobre la regresividad de los Programas Sociales**

El Efecto Medio de la Intervención (EMI) es un indicador conocido en la literatura para evaluar programas o intervenciones. Con este indicador se puede estimar, por ejemplo, el impacto sobre los gastos de un individuo de una transferencia gubernamental, tomando como referencia un grupo de control. De esta forma, el interés se centra en la estimación y en el análisis del EMI definido como la ganancia esperada, en términos del gasto, por participar en el PS (alternativamente, el ahorro experimentado por un hogar por acceder a un PS).

A continuación se estima el impacto de la compensación social en términos individuales sin tomar en cuenta si son muchos o pocos quienes la reciben. Por ello, los resultados se interpretan como el impacto medio que genera el PS para un individuo en una determinada posición de la distribución de gasto.

### a) Vaso de Leche (VL)

En el caso del VL se observa, en promedio, un impacto cercano al 20% para los participantes más pobres y cerca al 10% para aquellos que se encuentran alrededor de la línea de pobreza. En general, si el receptor del VL es “muy pobre” (posiblemente los pobres extremos) el ahorro producido es significativamente mayor al resto de la población. Asimismo, si el receptor es “rico” (población en el extremo derecho de la distribución de gasto) el ahorro producido es significativamente menor al resto de la población. Por contraste, el impacto tiende a ser similar para aquellos individuos alrededor de la línea de pobreza (con gastos de hasta 50% por encima y por debajo). Es decir, los impactos son casi homogéneos para aquellos pobres que no llegan a ser pobres extremos y para aquellos que superan modestamente la línea de la pobreza. Desde una perspectiva dinámica, este es un fenómeno que

podría explicar ciertas “motivaciones” para seguir perteneciendo al VL cuando los beneficiarios apenas superan la línea de la pobreza, pero todavía presentan niveles de vulnerabilidad elevados en términos, por ejemplo, de nutrición o de inestabilidad de los ingresos familiares.

## b) Desayuno Escolar (DE)

La distribución de beneficios tiende a ser incluso más homogénea para el caso de los DE. La diferencia máxima de los EMI entre el individuo participante más rico y el más pobre es incluso menor a los cinco puntos porcentuales. Diferencias notables solo ocurren si se analiza el subgrupo poblacional de los infiltrados, donde aquellos individuos pobres pero que no pertenecen a la población objetivo (por edad) experimentan un impacto que puede superar el 10% (a la izquierda de la línea de pobreza), a diferencia de aquellos infiltrados por pobreza (a la derecha), donde los beneficios son mucho más reducidos (a niveles de 3%).

Se observa un reducido impacto entre los participantes pobres (dentro de la población objetivo y aquellos correctamente focalizados), que oscila entre 3 y 5 por ciento. Es posible entender este hallazgo si se considera que el PS analizado tiene más relevancia en términos nutricionales o de asistencia escolar del niño receptor que en términos monetarios para el hogar. En tal caso, la evaluación del impacto de este programa como sistema de compensación social debería abordar, además, otras áreas de vulnerabilidad social.

Asimismo, el ahorro en términos porcentuales es comparable entre los infiltrados por pobreza y los beneficiarios más pobres (población objetivo y aquellos correctamente focalizados). Nótese que ello, en términos absolutos, significa un impacto mayor para los grupos de mayor ingreso. Este sería el aspecto que condicionaría el impacto distributivo del programa y que debería abordarse desde una correcta gestión del mismo. Así, para que este PS tenga una incidencia progresiva en los niveles de gasto de las familias los esfuerzos en la gestión del mismo deben ser cuali-

*«En el caso del Vaso de Leche se observa, en promedio, un impacto cercano al 20% para los participantes más pobres y cerca al 10% para aquellos que se encuentran alrededor de la línea de pobreza»*

*«El análisis para los Comedores Populares indica que los impactos generados como proporción del gasto alcanzan cifras de hasta el 60% entre los individuos más pobres»*

tativamente superiores a los del resto de programas, evitando este tipo de infiltración.

## c) Comedores Populares (CP)

El análisis para los CP indica que los impactos generados como proporción del gasto alcanzan cifras de hasta el 60% entre los individuos más pobres, reduciéndose casi hasta por debajo del 5% entre los individuos en los intervalos más altos de la distribución.

Entre los pobres no extremos, el impacto oscila entre el 30 y el 15 por ciento, mientras que para aquellos apenas por encima de la línea el ahorro en el gasto difícilmente supera el 10%. De este modo, el programa revela un gran potencial como estrategia de compensación social en el corto plazo (alto impacto entre los más pobres), y los esfuerzos en la gestión del mismo para obtener un impacto progresivo en términos distributivos serían menores (bajo impacto entre los no pobres). Por ello, se sostiene que la tasa de infiltración por sí misma no debería generar problemas “graves” de regresividad. No obstante, la alta subcobertura de este programa limita resultados más auspiciosos en términos distributivos. Al dejarse de lado a una importante proporción de la población objetivo, el elevado impacto individual del programa



Foto CIES

*El análisis para los comedores populares indica que los impactos generados como proporción del gasto alcanzan cifras de hasta el 60% entre los individuos más pobres*

es disfrutado por muy pocos pobres, diluyéndose su potencial progresivo.

#### d) Seguro Integral de Salud (SIS)

Para el SIS se encuentran impactos positivos, aunque en este caso con niveles entre los pobres que van de 20 hasta 5 por ciento del gasto per cápita (entre 20 y 10 por ciento para pobres extremos, y entre 10 y 5 por ciento para pobres no extremos).

La alta infiltración de este programa hace sospechar sobre la presencia de problemas de gestión que contribuyen a la regresividad del mismo. Sin embargo, a partir de la evidencia mostrada acerca de los impactos individuales, los beneficios que estarían recibiendo los infiltrados son bajos en comparación con los que recibe un individuo de la población objetivo. De este modo, la infiltración revestiría un problema menos grave, por lo menos si se compara con los casos del VL y DE, donde la existencia de beneficiarios fuera de la población objetivo sí genera problemas distributivos

*«Destaca la baja cobertura en todos los Programas Sociales, lo que ciertamente es más grave en el caso de los Comedores Populares. Dado su potencial de beneficios hacia los pobres, tolerar niveles tan altos de subcobertura genera pérdidas sociales muy elevadas para el país»*

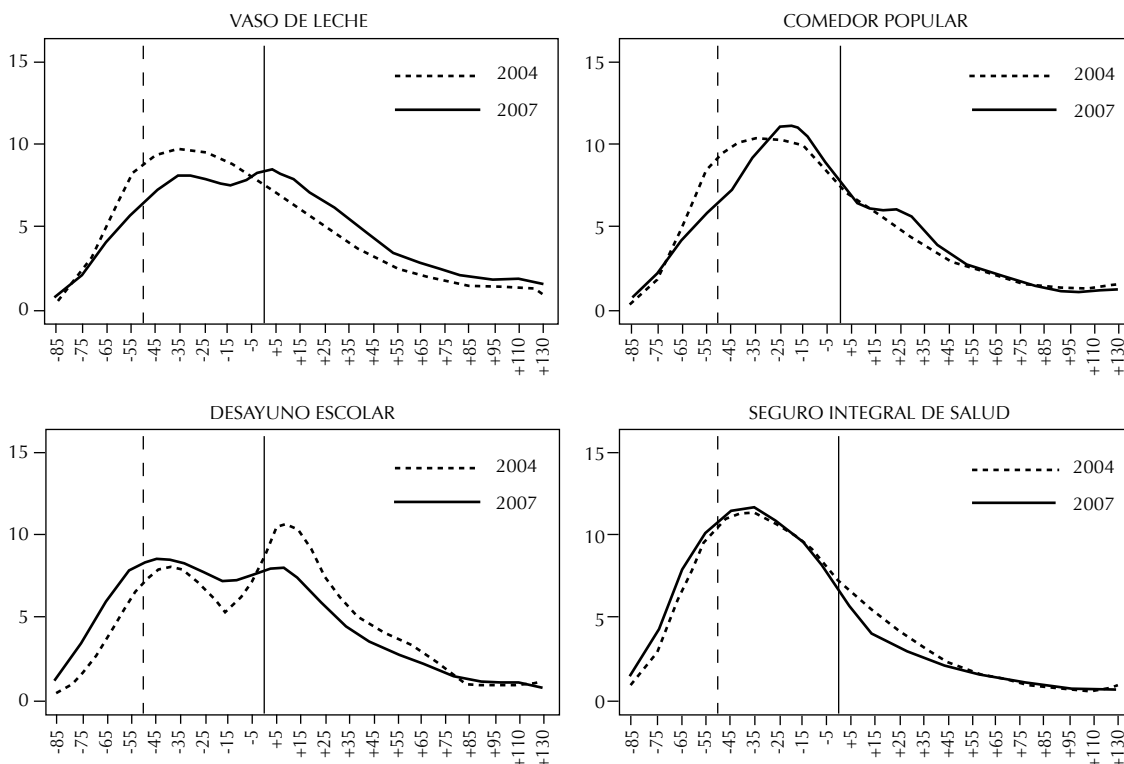
por el solo hecho de que los beneficios que disfrutaban son altamente comparables con los que disfruta un individuo correctamente focalizado.

### Efectos distributivos

A continuación se consideran los resultados de gestión y de impacto tras agregar los EMI individuales

**Figura 3**

Distribución del EMI total según gasto *per cápita* (% del EMI total entre participantes)



Fuente: ENAHO 2004 a 2007.

Elaboración propia. El eje horizontal presenta el punto medio del intervalo de desviación porcentual respecto a la línea de pobreza, en incrementos del 5%. Por ejemplo, el valor de -15 corresponde al intervalo de -10 a -20 por ciento. La línea vertical sólida representa la línea de pobreza, la línea vertical discontinua corresponde aproximadamente a la línea de pobreza extrema.

para los participantes de los diferentes PS. Se encuentra que la mayor densidad del impacto ocurre a la izquierda de la línea de pobreza, mientras que en términos de la figura 3 los beneficios acumulados de los programas son recibidos, en su mayoría, por los individuos pobres. En concreto, los beneficios totales entre los más pobres se ubican alrededor del 60%, mientras que alcanzan hasta el 80% en el caso del SIS y se reducen hasta el 58% para el VL. Por ello, se sostiene que el SIS es progresivo y los PS alimentarios estudiados serían apenas progresivos. Estos resultados son consistentes con Chacaltana (2001), Lavado (2007), y Yamada y Castro (2007).

## Conclusiones

Destaca la baja cobertura en todos los Programas Sociales, lo que ciertamente es más grave en el caso de los CP. Dado su potencial de beneficios hacia los pobres, tolerar niveles tan altos de subcobertura genera pérdidas sociales muy elevadas para el país. En el resto de programas, las tasas de subcobertura son significativamente menores, pero no por ello menos preocupantes.

Se presencian elevados niveles de infiltración, lo que reviste mayor gravedad para el VL y para los DE. En ambos casos, el problema se evidencia principalmente por los efectos distributivos que genera la filtración en estos programas, ya que si bien los CP y el SIS también presentan tasas (por conteo) relativamente altas, el patrón de impactos de estos programas a lo largo de la distribución del gasto hace que el significado de este problema en términos distributivos sea de menor importancia.

En un contexto de reducción sostenida de las tasas de pobreza, se sugiere que los problemas de infiltración de los PS analizados persisten debido a deficientes sistemas de graduación de beneficiarios, además de patrones de impacto que incentivan a los "antiguos" pobres (presumiblemente con niveles de vulnerabilidad todavía elevados) a seguir beneficiándose de los programas. Asimismo, aunque menos evidente por el tipo de diagnóstico utilizado, la desviación del beneficio del VL al interior del hogar estaría contribuyendo a las tasas de infiltración observadas. Sin embargo, a pesar de que este problema puede acarrear consecuencias en términos de resultados en nutrición, ello no es necesariamente cierto en términos distributivos. De este modo, si es que el gobierno desea potenciar el efecto progresivo de los PS la solución a estos tres problemas debería incluirse en la agenda de corto plazo.

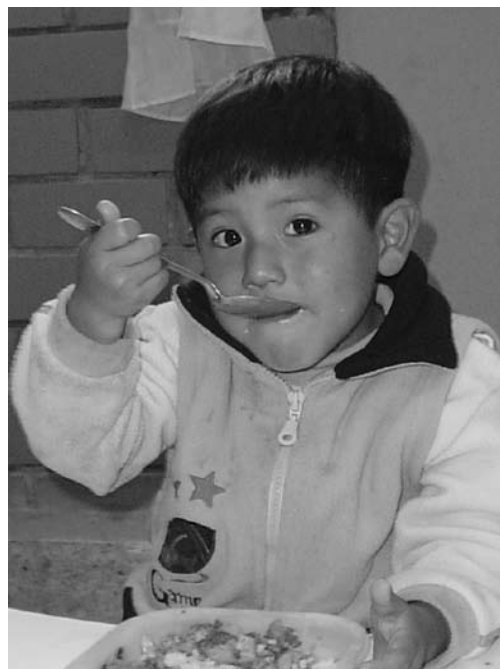


Foto CIES

*Los beneficios totales entre los más pobres se ubican alrededor del 60%, mientras que alcanzan hasta el 80% en el caso del SIS y se reducen hasta el 58% para el VL.*

## Recomendaciones

Se proponen cinco reformas de corto plazo para potenciar la progresividad del gasto social. Todas ellas son consistentes con objetivos de mediano plazo definidos a partir de sistemas integrales de ayuda.

### (1) Ejecutar reformas en los CP con el objetivo de aumentar su cobertura pero a través de un adecuado sistema de identificación de beneficiarios

Los CP representan una intervención donde la gestión es particularmente deficiente pero con beneficios potenciales elevados. Además, es tan baja la participación en los CP que podría considerarse un programa en las etapas iniciales de su implementación. En esta situación, pequeños avances en la reducción de la subcobertura podrían generar efectos significativos en términos de la progresividad del gasto social. Para avanzar en este camino, se podrían utilizar el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), desarrollado por

*«Los problemas de infiltración de los PS analizados persisten debido a deficientes sistemas de graduación de beneficiarios, además de patrones de impacto que incentivan a los "antiguos" pobres a seguir beneficiándose de los programas»*

el MEF, y la información actualizada de los Mapas de Pobreza a nivel de distritos del Foncodes y el MEF. Con ello se pueden identificar dónde se concentran los grupos más vulnerables a ser beneficiados.

## (2) Aumentar la cobertura de los beneficiarios al SIS

Al igual que en el caso de los CP, el SIS muestra un elevado impacto potencial entre la población pobre y un bajo costo de infiltración. Se pueden desarrollar planes de incorporación masivos de beneficiarios siendo menos exigentes con aquellos individuos que viven en zonas con altas concentraciones de pobreza, pero que no pertenecen en estricto a la población objetivo del programa. Esto significa que en el caso del SIS se prioriza reducir la subcobertura más que la infiltración.

## (3) Mejorar los sistemas de identificación de beneficiarios con el objetivo de integrar diversos mecanismos focalización a los PS

El objetivo es buscar la manera de que se reduzcan los niveles de infiltración en general. Toda vez que los programas parecieran no estar reportando información adecuada de sus beneficiarios, se propone utilizar herramientas de identificación que permitan mejorarlos en este aspecto. De momento, se cuenta con diversos candidatos como sistemas de identificación de hogares vulnerables: Sisfoh, mapas de pobreza, fichas de identificación del SIS o del programa "Juntos", entre otras. Se propone que todas ellas, con sus fortalezas y debilidades, se unifiquen en un único sistema lo suficientemente flexible que permita identificar a las poblaciones objetivo y a los beneficiarios de los

principales programas de compensación social. La propuesta es una ficha única que defina el acceso a qué Programas Sociales tiene derecho el hogar y no replicar sistemas de identificación *ad hoc*, utilizando el Sisfoh como sistema unificador.

## (4) Implementar sistemas de graduación de los programas sociales, sobre todo para el caso del VL

Se deben desarrollar sistemas que puedan reconocer la capacidad de los beneficiarios para resolver sus vulnerabilidades. Así, se proponen sistemas por etapas donde el beneficiario que ya no es parte de la población objetivo, pero que todavía no ha potenciado todas sus capacidades, tiene la posibilidad de seguir utilizando el programa y entrar en un período de prueba, una etapa de preparación para cuando ya no reciba la ayuda social. De esta forma, se mantiene la ayuda social para la población objetivo y para aquellos en el grupo de prueba, y, por otro lado, se tiene un componente de "preparación" que deberá encargarse de identificar los elementos que limitan la capacidad del individuo de generar recursos.

## (5) Mejorar la focalización de los DE con el objetivo de reducir la infiltración

En este programa la focalización en las escuelas públicas ha demostrado cierta eficacia. Dos avances son posibles. Primero, aumentar la cobertura en las zonas rurales y de difícil acceso, y que estas incorporen el componente de DE. Segundo, en zonas urbanas iniciar los sistemas de focalización al interior de las escuelas. No obstante, la implementación de este tipo de focalización podría ser costosa.

Es importante considerar que para las cinco reformas de corto plazo propuestas la implementación por etapas en términos geográficos juega un rol central. Claramente, los sistemas de mejoramiento en la cobertura de programas darán prioridad a las zonas más vulnerables y, a partir de las mismas, se desarrollan estrategias de cobertura a zonas menos vulnerables. Con matices, esta ha sido la estrategia del SIS. Por el contrario, para los sistemas de control de la infiltración deben seleccionarse zonas que no necesariamente se encuentren entre las más vulnerables, sino que tienen la característica de un alto potencial de reducción de pobreza. Particularmente es en zonas donde la "pobreza monetaria" se reduce pero la "pobreza estructural" prevalece donde deben estudiarse y luego implementarse los sistemas de graduación y preparación.



Foto CIES

El SIS muestra un elevado impacto potencial entre la población pobre y un bajo costo de infiltración.