

Protección social en el Perú

¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?



BANCO MUNDIAL

© 2007, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
Oficina en el Perú
Álvarez Calderón 185
San Isidro, Lima
Teléfono: 615-0660
Página web: www.bancomundial.org.pe

1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Página web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Derechos reservados.

Este volumen ha sido producido por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación.

Derechos y permisos

La propiedad intelectual de los materiales de esta publicación está registrada. La copia o la transmisión de partes o de toda esta obra sin permiso pueden constituir una violación de la legislación aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial promueve la difusión de su trabajo y por lo general concede rápidamente permiso para reproducir partes de esta obra.

Si desea solicitar permiso para fotocopiar o reimprimir una parte de esta obra, por favor envíe una solicitud con la información completa a Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; página web: www.copyright.com.

Cualquier pregunta sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Primera edición en español: diciembre de 2007
Tirada: 2.000 ejemplares
ISBN 978-9972-2739-3-3

Diseño de portada: Banco Mundial
Fotografía de portada: Alessandra Marini
Cuidado de edición: Rosario Rey de Castro
Diagramación, impresión y encuadernación: Tarea Asociación Gráfica Educativa, Lima-Perú

Hecho el depósito legal n.º 2007-11611 en la Biblioteca Nacional del Perú.

Contenido

Prefacio	ix
Reconocimientos	xi
Resumen ejecutivo	xiii
Siglas y acrónimos	xix
Capítulo 1	
El patrón de la exclusión y la vulnerabilidad en el Perú	1
1.1. ¿Por qué razón las sociedades necesitan de redes de protección social?	1
1.2. La resistencia al cambio de la pobreza y la desigualdad en el Perú	3
1.3. ¿Quién necesita de la red de protección social? Un perfil de los grupos vulnerables en el Perú	6
Capítulo 2	
La red de protección social en el Perú.....	13
2.1. Los componentes principales de la red de protección social peruana	13
2.2. El gasto público en la red de protección social	18
2.3. Descripción de los programas de la red de protección social	24
Capítulo 3	
El impacto redistributivo y sobre la pobreza de los programas alimentarios del Perú	45
3.1. Criterios para evaluar el papel redistributivo de los programas alimentarios	46
3.2. Cobertura de los programas alimentarios y niveles de beneficios	47
3.3. Desempeño de la focalización de los programas alimentarios	48
3.4. Impacto de los programas alimentarios sobre la pobreza y la desnutrición ..	52
Capítulo 4	
La vía hacia adelante	55
4.1. Cuestiones claves que enfrenta el sistema peruano de la RPS	55
4.2. Estrategia recomendada	60
Anexo 1. Los programas de transferencia de alimentos del Perú en 2006	65
Anexo 2. Cálculo de la incidencia del gasto público en los programas alimentarios	68
Anexo 3. Algoritmo para el cálculo de la probabilidad de pobreza.....	70
Anexo 4. Resultados y lecciones de la evaluación de los programas alimentarios del Perú.....	74
Anexo 5. Modelo <i>proxy means test</i> mejorado: Una ilustración	76
Bibliografía	77

LISTA DE CUADROS

1.1.	Pobreza y extrema pobreza en el Perú, 1997-2006	4
1.2.	Circunstancias que agravan la pobreza y principales indicadores de privación por grupo de edad y quintil	10
1.3.	Circunstancias que agravan la pobreza y principales indicadores de privación por grupo de edad y quintil	11
1.4.	Incidencia de la extrema pobreza por tipo de empleo, área de residencia y género	12
1.5.	Distribución de la extrema pobreza por tipo de hogar	12
2.1.	Gasto en protección social 2006	14
2.2.	Gasto público en los sectores sociales, 1997-2005 (Porcentaje del PBI)	19
2.3.	Posición fiscal y gasto en asistencia social en América Latina, 2000/01	22
2.4.	Condiciones de «Juntos»	38
2.5.	El algoritmo de <i>proxy-means test</i> de «Juntos»: Errores de inclusión y exclusión	41
2.6.	Impacto simulado de «Juntos» sobre la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza	43
2.7.	Tasa de desnutrición crónica, niños de 0 a 5 años	43
3.1.	Cobertura de los programas alimentarios del Perú a nivel de hogares	49
3.2.	Cobertura que tienen los programas alimentarios de sus poblaciones objetivo declaradas	50
3.3.	Contribución de las transferencias de alimentos en el consumo	50
3.4.	Precisión de la focalización: Participación de las transferencias públicas que llegan a cada quintil	51

LISTA DE GRÁFICOS

1.1.	Desnutrición por quintil de gasto, 1996 y 2001	5
1.2.	Matrícula escolar por edad y quintil, 2003/04	9
1.3.	Predominio del trabajo infantil, Perú y ALC	9
2.1.	Tendencias recientes en el gasto de la RPS, en términos reales	20
2.2.	Gasto público en sectores sociales en la región de ALC	20
2.3.	Gasto del Perú en la RPS como porcentaje del PBI, con comparadores regionales y globales	21
2.4.	Modelo del impacto que tendría sobre la brecha de la pobreza una creciente focalización del gasto en la RPS dirigido a los extremadamente pobres	23
2.5.	Organizaciones y programas de protección social, 2005	24
2.6.	Distribución de los beneficiarios del Vaso de Leche por quintil y área de residencia	26

2.7.	Probabilidad de recibir el Vaso de Leche por edad y área de residencia	26
2.8.	Frecuencia de entrega de los beneficios del Vaso de Leche en áreas rurales y urbanas	27
2.9.	Tendencias en la composición de los beneficiarios del Vaso de Leche, 2001/03	27
2.10.	Distribución de beneficiarios de «A Trabajar Urbano» por quintil de consumo, 2003	29
2.11.	Progresividad de la focalización geográfica de FONCODES en comparación con otros fondos sociales	32
2.12.	Distribución de las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, 2006	33
2.13.	Inversiones de FONCODES en términos reales, 1991-2006	34
2.14.	Proceso de focalización de «Juntos»	35
2.15.	Tasas de pobreza y extrema pobreza por departamentos, 2006	36
2.16.	Reducción del error de inclusión y exclusión de «Juntos» con un modelo de predicción mejorado	41
2.17.	Impacto simulado de «Juntos» sobre la brecha de extrema pobreza	42
2.18.	Impacto simulado de «Juntos» sobre la reducción de la desnutrición crónica	42
3.1.	Cobertura y niveles de beneficios de los programas peruanos de la RPS, en comparación con ALC	48
3.2.	Desempeño de la focalización de algunos programas de alimentos latinoamericanos	51
3.3.	Desempeño de la focalización de los programas de transferencia de efectivo seleccionados y los programas alimentarios del Perú	52
3.4.	Impacto simulado de los programas de la RPS sobre la reducción de la pobreza	53

LISTA DE RECUADROS

2.1.	Raíces históricas del modelo peruano de la RPS	17
2.2.	Puntos clave en el diseño e implementación de programas de empleo temporal	30
2.3.	¿Cómo mejorar el instrumento de focalización de «Juntos» a nivel del hogar?	40
4.1.	Acreditación municipal y acuerdos de gestión para la rendición de cuentas de los programas descentralizados de la RPS en el Perú: Lecciones aprendidas	58
4.2.	¿Cómo superar los obstáculos político-económicos a la reforma de los programas de la RPS existentes?	59

Prefacio

Este estudio forma parte del programa RECURSO (Rendición de Cuentas para la Reforma Social) del Banco Mundial, que busca fortalecer la rendición de cuentas y mejorar los resultados de los programas sociales en el Perú. RECURSO promueve la adopción de criterios claros para evaluar los logros de los programas sociales en términos de desarrollo para sus beneficiarios. Plantea la necesidad de contar con esquemas vigorosos de rendición de cuentas, así como empoderar a los usuarios para que demanden mejores resultados para sí mismos y para sus hijos, mediante la difusión de estándares simples y transparentes. Asimismo, que es necesario contar con objetivos bien definidos que orienten a los ministerios del sector en la asignación de los recursos disponibles, de manera de apoyar un mejor desempeño de los programas sociales.

La primera fase de RECURSO (llevada a cabo en 2005/06) se centró en documentar las debilidades de los marcos de rendición de cuentas existentes en los sectores sociales peruanos, así como en la elaboración de un estándar simple de logros en lectura en los dos primeros grados de educación primaria, lo que se ilustró con un video. Los resultados alcanzados con este trabajo fueron publicados en los volúmenes que acompañan al presente libro: *Un nuevo contrato social para el Perú* (A New Social Contract for Peru) (2006) y *Por una educación de calidad para el Perú* (Quality Education for Peru) (2006). En diciembre de 2006, el Ministerio de Educación llevó a cabo un censo nacional de logros de lectura en segundo grado, que reveló un nivel muy bajo de desempeño en todo el país. Ahora se han fijado metas para lograr una mejora radical en el transcurso de los cuatro años siguientes, y el Ministerio viene implementando estrategias para mejorar la enseñanza de la lectura en el primer y el segundo grado.

En la segunda fase de RECURSO, la atención se desplazó hacia el problema de la nutrición, considerado uno de los principales desafíos para el desarrollo que enfrenta el Perú.

Este informe documenta el preocupante fracaso de la mayoría de los programas de alimentos, tanto en llegar a las personas que realmente los necesitan, como en mejorar en forma sustantiva los resultados en materia de nutrición. Detrás de este fracaso, sostiene, yacen los débiles marcos de rendición de cuentas y propone una nueva forma para avanzar.

Paralelamente al desarrollo del estudio, se trabajó con el Ministerio de Salud en la producción de un video que muestra lo que es posible lograr con programas de nutrición que movilicen a los padres de familia sobre la base de una comprensión clara de lo que sus hijos deben crecer durante sus dos primeros años de vida.

El informe también sostiene que la falta de estándares y el débil marco de rendición de cuentas han minado la credibilidad de los sectores sociales del Perú. Esto ha creado un «equilibrio de bajo nivel», que hace cada vez más difícil justificar el financiamiento

de los programas sociales ante la ausencia de evidencias sobre los resultados obtenidos por los programas ya existentes. En consecuencia, el gasto que el Perú realiza en la red de protección social es sumamente bajo en relación con el nivel de las necesidades y de su capacidad para financiar dichos programas. Una vez que cuente con marcos de rendición de cuentas consistentes para orientar el uso eficaz de los recursos, el Perú debiera incrementar el financiamiento de los programas de asistencia social.

Con este estudio, el Banco Mundial espera contribuir a una corriente de opinión que cada vez adquiere más fuerza en el Perú, que postula que los niños tienen derecho a evitar la desnutrición crónica y alcanzar una talla de al menos 80 centímetros para su segundo cumpleaños, así como a tener un buen inicio en su educación aprendiendo a leer fluidamente en los dos primeros grados de educación primaria. En un próximo trabajo (programado para 2008), el Banco se ocupará de definir estándares básicos para los servicios de salud, concentrándose en el derecho de las madres y los bebés a tener un parto seguro.

RECURSO ha presentado sus conclusiones en varios formatos dirigidos a públicos diferentes; estos están disponibles en www.bancomundial.org.pe/NuevoContratoSocial.

DANIEL COTLEAR
Jefe Sectorial de Educación, Salud y Protección Social
Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Reconocimientos

Este informe ha sido preparado por Cornelia Mihaela Tesliuc e Ian Walker (LCSHS), con la colaboración de un equipo de consultores integrado por Lorena Alcázar y Rodrigo Lovatón (descentralización de la infraestructura social básica y los programas de Comedores Populares), Pedro Francke (descentralización de los programas sociales), Anja Linder (examen de los programas de protección social) y Juvenal Díaz (incidencia del gasto de los programas de la red de protección social). Pablo Lavado, Carmen Osorio y Andrea Portugal (JPAs, Banco Mundial, Lima) brindaron un apoyo valioso en la fase de investigación y análisis.

El Grupo Propuesta Ciudadana llevó a cabo una investigación cualitativa que proporcionó información de fondo sobre el empoderamiento de los usuarios, la participación de la sociedad civil y la provisión de servicios.

El equipo desea agradecer a los representantes de las organizaciones de base, así como a las autoridades de las dieciocho municipalidades provinciales y distritales de los departamentos de San Martín, Cusco y Piura que formaron parte del estudio, por sus esfuerzos y contribuciones durante las entrevistas y las discusiones en los grupos focales.

Este trabajo se vio beneficiado con los comentarios de Daniel Cotlear, Helena Ribe, Kathy Lindert, John Newman, Carolina Sánchez Páramo y David Warren. Asimismo, con las sugerencias y lecturas de Margaret Grosh, Laura Rawlings y Edmundo Murrugarra.

Los autores están muy agradecidos con el personal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Programa «Juntos» y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (en particular el PRONAA), que proporcionó gran parte de la información utilizada en este estudio. También agradecen al MEF sus pormenorizados comentarios al borrador final del informe.

El trabajo se enriqueció sustantivamente con las sugerencias y aportes de los participantes en tres talleres celebrados en Lima. Particularmente valiosas fueron las contribuciones de Cecilia Blondet (Instituto de Estudios Peruanos), Roxana García Beldoya (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza), Juan Chacaltana (CEDEP), Marfil Francke (DFID), Martín Tanaka (Instituto de Estudios Peruanos) y Martín Valdivia (GRADE).

Finalmente, agradecemos a Livia Benavides, Betty M. Alvarado y Érika Bazán, en la Oficina Residente de Lima, por su cooperación en la publicación del libro.

Resumen ejecutivo

Este informe forma parte de las actividades de asistencia y análisis programático del proyecto RECURSO 2 del Banco Mundial. Su propósito es evaluar el alcance y el desempeño del sistema de la red de protección social (RPS) del Perú, y recomendar una estrategia para su desarrollo futuro. Busca contribuir a los planes gubernamentales de racionalización de los programas sociales, proponiendo una estrategia para hacer que estos sean más eficientes y eficaces, con objetivos claros y estructuras de rendición de cuentas fortalecidas, diferenciadas entre sectores rurales y urbanos.

El *capítulo 1* presenta un análisis de los patrones de exclusión y vulnerabilidad en el Perú que resalta los siguientes puntos claves: la desnutrición infantil (que afecta a 26% del total de niños menores de 5 años), la baja cobertura educativa y el elevado porcentaje de trabajo infantil entre los pobres (en el quintil más pobre, 26% de los niños entre 10 y 14 años de edad no asiste a la escuela y 53% se encuentra trabajando), y la inseguridad de los ingresos en la tercera edad (78% de los adultos mayores no cuenta con una pensión).

El *capítulo 2* ofrece un examen global de los programas de la RPS del Perú, sus beneficiarios y las tendencias del gasto. El Perú ejecuta abundantes programas de asistencia social —fundamentalmente alimentarios—, que en 2006 daban cuenta de 0,68% del PBI, mientras en 1999 ascendían a 0,96%. Se trata de un nivel relativamente bajo de gasto en asistencia social respecto de las necesidades nacionales y en comparación con los parámetros regionales. Casi la mitad del gasto (0,31% del PBI) se dirige a programas alimentarios. Los más grandes son: Vaso de Leche (0,13% del PBI), Desayunos Escolares (0,06%) y Comedores Populares (0,04%). Otro 0,07% del PBI se gasta en el programa de empleo temporal «A Trabajar Urbano», 0,24% en fondos sociales y 0,06% en el nuevo programa de transferencia condicionada de efectivo «Juntos»; está programado que este último crezca aproximadamente al doble en 2007. El capítulo analiza con detenimiento los cuatro principales programas que dan cuenta de más del 80% del gasto en la RPS —el programa alimentario Vaso de Leche, el fondo social FONCODES, el programa de empleo temporal «A Trabajar Urbano», y el programa rural de transferencia condicionada de efectivo «Juntos»—, e identifica sus principales fortalezas y debilidades.

El *capítulo 3* realiza un análisis a profundidad de la incidencia del gasto y el impacto sobre la pobreza de los programas de transferencia de alimentos, que históricamente han sido la forma predominante de transferencias a los hogares pobres. Se muestra que aun cuando su focalización de la pobreza es razonablemente buena, estos contribuyen relativamente poco a la reducción de la pobreza y la desnutrición. Las principales razones de su insignificante impacto son el bajo nivel global del gasto y el hecho de que los recursos abarcan demasiado. En 2004, en el Perú operaban 27 programas alimentarios diferentes y solo uno de ellos tenía un beneficio mensual

superior a los 4 dólares. Los programas grandes como el Vaso de Leche y los Comedores Populares enfrentan enormes problemas de efectividad difíciles de corregir debido a que son «propiedad» de los beneficiarios actuales (los Comités del Vaso de Leche). Al estar impulsados por tal dinámica de la economía política, en el Perú son unos pocos los programas alimentarios que muestran haber sido bien diseñados. Su bajo impacto sobre la nutrición se debe a que no están focalizados en los niños pequeños y a que se concentran excesivamente en el reparto de alimentos antes que en el monitoreo del crecimiento y en enseñar a las madres cómo alimentar y cuidar a sus bebés.

El *capítulo 4* resume los principales desafíos y recomienda una estrategia para fortalecer la RPS en el Perú. Se sostiene que el limitado impacto de los programas sociales sobre la reducción de la pobreza o la desnutrición se debe a la presencia de un «equilibrio de baja calidad» generalizado en el sector de asistencia social y nutrición, cuyas raíces son la falta de objetivos claros y metas mensurables. Esto abrió el camino para la «captura» de los programas por grupos de interés y a su manipulación política. Un reflejo de ello es la abundancia de programas existentes y el valor generalmente irrisorio de los beneficios. En un esfuerzo por satisfacer a más y más grupos de clientes, los recursos disponibles han sido dispersados excesivamente en intervenciones pequeñas de bajos beneficios, limitando así su impacto.

El pobre desempeño de los programas de la RPS ha reforzado el bajo nivel global del gasto en asistencia social. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se muestra escéptico ante la posibilidad de seguir aprobando «más de lo mismo», estableciendo un círculo vicioso en el cual los fondos insuficientes y la pobre especificación de los programas para los pobres conducen a impactos débiles, lo que a su vez mina el argumento a favor de un gasto mayor. Hasta la fecha, el proceso de descentralización ha hecho poco por resolver estos problemas.

A fin de romper el equilibrio de baja calidad, este informe recomienda el establecimiento de objetivos claros y estándares de calidad, y la fijación de metas para obtener mejores resultados. La rendición de cuentas de los programas debe ser fortalecida con sólidos sistemas de monitoreo y evaluación. Actualmente, esta línea de acción viene siendo llevada adelante por la Oficina del Presupuesto por Resultados (PPR) del MEF y el proceso de optimización de los programas sociales (ambos apoyados por una serie de préstamos [REACT DPL] del Banco Mundial). Este último proceso ya ha logrado reducir el número de programas sociales en el Perú a una tercera parte de su cifra anterior. El informe sugiere que este proceso debe ahora centrarse en mejorar la efectividad de los programas grandes como el Vaso de Leche, los Comedores Populares, Desayunos Escolares, FONCODES y «Juntos», que dan cuenta de casi las tres cuartas partes de los recursos utilizados en el sector de la RPS.

El informe sostiene que el proceso de reforma de la RPS necesita estar anclado en una estrategia nacional coherente de protección social y reducción de la pobreza. Asimismo, sugiere que las intervenciones de la RPS deben distinguir entre las áreas urbanas y las áreas rurales del Perú. Por ejemplo, los programas de empleo temporal para enfrentar el desempleo cíclico únicamente tienen sentido en las áreas urbanas, mientras que un programa de infraestructura de pequeña escala con enfoque nacional (como FONCODES) solo tiene razón de ser en las áreas rurales. Debido a las inmensas diferencias de capacidad de los gobiernos municipales de las grandes ciudades y el

resto del país, la implementación de la estrategia de la RPS debe ser diferenciada para las áreas rurales y urbanas. En las treinta ciudades más grandes, los programas de la RPS deben ser descentralizados para garantizar una mayor sensibilidad frente a las necesidades locales, así como una mayor transparencia. En el resto del país se necesitará contar, en un futuro previsible, con agencias nacionales fortalecidas para asegurar que los programas de la RPS sean efectivos, las que deberán trabajar con los gobiernos locales según lo requieran

El objetivo central de las intervenciones de la RPS, tanto en las áreas urbanas como rurales, debe ser acabar con la desnutrición infantil. Este fue identificado como uno de los mayores retos de la protección social en el Perú en el análisis de vulnerabilidad y exclusión presentado en el capítulo 1 del informe. Este punto ha sido puesto de relieve por el presidente García en su reciente revisión de la estrategia del Gobierno, cuando estableció que la lucha contra la desnutrición —bajo el auspicio del Plan CRECER— es «el objetivo central del Gobierno».* La desnutrición crónica afecta a la cuarta parte de la población menor de 5 años a escala nacional, vale decir a alrededor de 750 mil niños, un nivel de incidencia comparativamente muy alto para un país de ingresos medios. Esto tiene consecuencias irreversibles a lo largo del ciclo vital, ya sea en la forma de discapacidad física o de déficits cognoscitivos en la acumulación de capital humano, aparte de generar un peligroso círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Una reducción importante de la desnutrición crónica tendría enormes beneficios para los hogares y comunidades afectadas, disminuyendo la pobreza, la vulnerabilidad y mejorando la equidad en la distribución. Además, el Perú se beneficiaría con mano de obra más calificada y con un mayor potencial de crecimiento.

La falta de progreso en la lucha contra la desnutrición infantil refleja que la política pública para proveer servicios y programas efectivos de nutrición ha fallado. Por esta razón, el informe sostiene que los nuevos estándares de la RPS y el sistema de rendición de cuentas debieran dar mucho énfasis a los resultados. Los programas importantes (entre ellos «Juntos» y todos los programas alimentarios) debieran focalizarse en los resultados de nutrición y rendir cuentas de lo que consiguen para mejorar la calidad y efectividad del monitoreo del crecimiento, así como mejorar las dietas y reducir la desnutrición entre los niños menores de 5 años en sus respectivas poblaciones objetivo.

En las áreas rurales (entendidas aquí como todo el país excepto las treinta ciudades más grandes), la estrategia central de la RPS debiera ser enfrentar la desnutrición crónica en los niños menores de 5 años. Esta estrategia rural necesitará contar con un fuerte liderazgo nacional, coordinado con las autoridades regionales.

- «Juntos» debiera refocalizarse en la reducción de la desnutrición crónica, convirtiéndose así en el programa central de la RPS rural. Alrededor de una cuarta parte de los niños peruanos sufre de desnutrición crónica. Cambiar esta situación

* Discurso del Presidente Constitucional de la República, doctor Alan García Pérez, el 28 de julio de 2007.

requerirá de una creciente conciencia del problema por parte de los padres, una mejor comprensión de lo que es una buena nutrición y los medios económicos para desarrollar mejores prácticas de alimentación. «Juntos» podría tener un impacto significativo sobre estos aspectos. El programa ofrece beneficios monetarios sustanciales (30 dólares mensuales) a las familias beneficiarias, que mejoran significativamente su capacidad de consumo. «Juntos» podría exigir que los beneficiarios participen en las sesiones de monitoreo y asesoría de la nutrición del MINSA, y apoyar a dicho ministerio para que mejore tales servicios. Asimismo, «Juntos» se encuentra bien focalizado en comunidades con graves problemas de desnutrición: en el transcurso de 2007 habrá llegado a alrededor de 600 distritos, cubriendo así a 10% de la población nacional y a casi 40% de niños con desnutrición crónica.

- FONCODES —o la entidad que le suceda— debe continuar apoyando el desarrollo municipal a través del financiamiento y la construcción de infraestructura de pequeña escala. Muchas municipalidades rurales necesitarán dicho apoyo en el futuro previsible. Sin una agencia de este tipo, el «*shock* de inversiones» del Gobierno corre el riesgo de dejar de lado áreas que tienen una baja capacidad de implementación.

En los treinta centros urbanos más grandes, donde la capacidad municipal es mayor, los programas de la RPS deben ser descentralizados. El financiamiento de estos programas descentralizados debe ser apoyado con transferencias fiscales basadas en criterios transparentes y equitativos (estadísticas de pobreza y población). El Gobierno debe fomentar una toma de decisiones transparente por las municipalidades mediante los presupuestos participativos, el monitoreo participativo de su ejecución y el fortalecimiento de los mapas locales de pobreza.

Una administración descentralizada, en conjunción con un sólido marco de rendición de cuentas, abrirá espacios para reformar los programas existentes (como el Vaso de Leche), en los cuales los mecanismos de la economía política dificultan realizar reformas de alcance nacional. Una vez que algunos gobiernos locales decidan mejorar la focalización de sus programas y puedan obtener mejores resultados, el efecto de demostración y comparación de tales logros generará una presión creciente sobre otros gobiernos municipales para que hagan lo mismo. Y en el ámbito local, la autoridad y la credibilidad de los gobiernos municipales podrían contrarrestar la oposición a la reforma de los grupos de interés constituidos.

En materia programática, los focos estratégicos de la RPS urbana debieran ser: (i) las transferencias de alimentos focalizadas en los niños pobres para aliviar la pobreza y mejorar la nutrición, y (ii) un mecanismo eficaz de red de protección para hacer frente a los *shocks* del mercado laboral.

- Los programas urbanos de alimentos deben ser racionalizados. El Registro Único de Beneficiarios que viene preparando el MIMDES-PRONAA debe ser utilizado para eliminar la duplicación de beneficiarios y despejar el camino para la fusión de programas. Asimismo, estos programas deben aplicar estrictamente las reglas al definir a los beneficiarios elegibles (p. ej., limitar el reparto de

leche a niños menores de 6 años, como se especifica en la Ley del Vaso de Leche).

- Se debiera conservar «A Trabajar Urbano» como un programa contracíclico, para proteger a los hogares del desempleo temporal. En épocas normales puede operar a un nivel mínimo, pero conservando la capacidad de ampliarse rápidamente durante recesiones o después de desastres.

La aplicación de estas orientaciones estratégicas esclarecería los objetivos de la RPS y serviría de base para el establecimiento de estándares de calidad y objetivos mensurables para cada programa, además de fortalecer su rendición de cuentas a través de sólidos sistemas de monitoreo y evaluación.

Siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CEDEP	Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
CENAN	Centro Nacional de Alimentación y Nutrición
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CUI	Código Único de Identificación
DFID	Department for International Development (Ministerio Británico para el Desarrollo)
DNI	Documento Nacional de Identidad
EAC	Europa y Asia Central
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENNIV	Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FSU	Ficha Socioeconómica Única
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JPA	Junior Professional Assistant
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MCPLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
M&E	Monitoreo y Evaluación
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
OSB	Organizaciones Sociales de Base
PAD	Programa de Apoyo Directo
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PPR	Presupuesto por Resultados
PAAG	Programa de Administración de Acuerdos de Gestión

PACFO	Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo
PANFAR	Programa de Alimentación y Nutrición para Familias en Alto Riesgo
PNCVFS	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual
PROJOVEN	Programa de Capacitación Laboral Juvenil
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROVÍAS	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural
REACT DPL	Results and Accountability Development Policy Loan
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RPS	Red de Protección Social
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SIAF-DNPP	Sistema Integrado de Administración Financiera - Dirección Nacional de Presupuesto
SIEN	Sistema de Información del Estado Nutricional
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
TCE	Transferencia Condicionada de Efectivo
VdL	Programa Vaso de Leche

El patrón de la exclusión y la vulnerabilidad en el Perú

Este capítulo centra el análisis formulando las siguientes preguntas: ¿Por qué razón operar programas de la red de protección social (RPS)?, y ¿para quién operar programas de la RPS? La sección 1.1 examina la racionalidad general de los programas de la RPS. La sección 1.2 muestra que la pobreza y la desnutrición continúan siendo severas no obstante el crecimiento económico, y subraya la necesidad de contar con programas para proteger a los más vulnerables y así acelerar la reducción de la pobreza. La sección 1.3 analiza la distribución de la vulnerabilidad y la exclusión en el Perú por quintil de ingreso y por edad. Asimismo, identifica entre los grupos más vulnerables a los niños de los hogares extremadamente pobres, que son vulnerables a múltiples privaciones que probablemente ponen en peligro su desarrollo futuro. También resalta la necesidad de hacer frente a la exclusión de la escuela y el elevado desempleo entre los adultos jóvenes, la falta de seguro social en las poblaciones adultas, y la creciente inseguridad de los adultos mayores que no cuentan con el derecho a una pensión.

1.1. ¿Por qué razón las sociedades necesitan de redes de protección social?

Las redes de protección social son programas públicos que redistribuyen recursos a los grupos pobres o vulnerables, protegiendo así a la población de los peores efectos de la pobreza. Entre estos figuran las transferencias de efectivo, los programas de asistencia alimenticia, los programas de empleo temporal, los subsidios de diverso tipo y los programas que aseguran el acceso de los pobres a los servicios públicos esenciales, como los vales o becas escolares, las exoneraciones de pago en los servicios de salud, y los fondos

sociales. El otro componente de la RPS —del cual no nos ocupamos en este texto— son los programas de seguro social, como las pensiones contributivas o el seguro de desempleo, que no necesitan considerar ninguna redistribución.

Hay dos razones principales por las cuales las sociedades necesitan tener redes de protección social. En primer lugar, los programas de la RPS son una solución de corto plazo para aliviar la pobreza y la indigencia en la sociedad. Como es bien sabido, una reducción sostenible de la pobreza en el mediano y largo plazo requiere de un crecimiento de ancha base, junto con una inversión en el capital humano que llegue a los pobres (en especial en educación, salud y servicios básicos). Puede tomar años alcanzar tales resultados. En el ínterin, las redes de protección social a menudo son el único instrumento de política disponible para aminorar los efectos debilitadores de la extrema pobreza.

En segundo lugar, los programas de la RPS pueden ayudar a los hogares a manejar mejor los riesgos. El riesgo forma parte de la vida cotidiana de todas las personas, pero su impacto sobre los pobres y los grupos vulnerables, como los adultos mayores y los discapacitados, es a menudo más severo que para otros en la sociedad. El riesgo puede materializarse en el hogar (esto es, enfermedad, invalidez o muerte y desempleo), la comunidad o región (esto es, inundaciones, hambruna), o la nación (sequía, riesgos financieros globales, cambios en los términos de intercambio). El impacto adverso a menudo es mayor para los pobres que para quienes cuentan con mejores ingresos, bienestar físico y mental, y desarrollo humano de largo plazo. Los pobres que pierden ingresos pueden verse forzados a vender sus tierras, ganado o herramientas, minando así el potencial de futuras ganancias; o retirar a sus hijos del colegio y enviarlos a trabajar; o simplemente comer menos. Tales decisiones pueden ayudar a las familias a sobrevivir en lo inmediato, pero con frecuencia hacen que en el futuro les resulte aún más difícil salir de la pobreza. Una red de protección social eficaz puede reducir la necesidad de recurrir a estrategias de mitigación tan disfuncionales.

Las redes de protección social pueden contribuir a incrementar las opciones disponibles para los pobres. Saber que estas redes existen puede ayudar a abrir el camino para que se tomen iniciativas que incurren en riesgos pero que tienen retornos potencialmente más altos. El seguro de cosechas puede animar a los agricultores a cultivar variedades de mayor rendimiento y utilizar métodos agrícolas modernos; la garantía de empleo que ofrecen los programas de empleo temporal puede estimular a los hogares a concentrar su trabajo en actividades de mayor retorno en lugar de trabajar en distintas actividades y ganar menos; y saber que el Gobierno va a brindar ayuda en las malas épocas puede animar a los hogares a conservar activos en formas más productivas y menos líquidas (como la inversión en microempresas en lugar de mantener el dinero debajo del colchón como reserva para las épocas de vacas flacas).

La existencia de redes de protección que gozan de credibilidad y son eficaces puede asimismo promover políticas económicas más efectivas, al facilitar la generación de un consenso en torno a la necesidad de realizar reformas que serán beneficiosas, aunque también habrá quienes resulten perjudicados. Estas redes pueden ampliar el apoyo a una política fiscal y comercial sólida y permitir que otros programas sociales se concentren en la eficiencia antes que en objetivos de equidad. Por ejemplo, si existen redes de protección fuertes, el programa de pensiones puede concentrarse

en mejorar la eficiencia en el otorgamiento de beneficios a los trabajadores aportantes antes que en hallar formas de realizar transferencias de efectivo a quienes no han hecho contribuciones adecuadas.

El papel tradicional de los programas de la RPS fue redistribuir ingresos y recursos entre los necesitados, ayudándolos a superar la pobreza de corto plazo. Pero una nueva generación de estos programas, conocidos como programas de transferencias condicionadas de efectivo, incluye mecanismos para ayudar a los hogares pobres a escapar de la pobreza. La condición para que las familias reciban estos subsidios es que inviertan en el capital humano de sus hijos, haciendo que estos asistan a la escuela o usen regularmente los servicios de cuidado preventivo de la salud. De este modo ayudan a reducir la pobreza futura.

1.2. La resistencia al cambio de la pobreza y la desigualdad en el Perú

El Perú enfrenta altos niveles de pobreza y desigualdad. Según los datos más recientes disponibles (ENAHO 2006), alrededor del 45% de la población es pobre y 16% es extremadamente pobre (cuadro 1.1). De acuerdo con la información de 2003, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini de consumo per cápita, es de 0,42, por debajo del promedio latinoamericano (0,52), pero mucho más alta que el promedio (0,30) para los países de ingreso medio.

A pesar del crecimiento económico, el progreso en la lucha contra la pobreza se estancó entre los años 2000 y 2005, pero en 2006 experimentó una importante reducción. Debido a la crisis económica de 1998, la pobreza se incrementó 7 puntos porcentuales entre 1997 y 2001. La recuperación del crecimiento después del año 2000 detuvo este deterioro, pero empezó a revertirse a partir de 2006. Sin embargo, la tasa de pobreza de 44,5% registrada en 2006 sigue siendo más elevada que la registrada en 1998, de 42,4%. Igualmente, la extrema pobreza ha disminuido modestamente en años recientes, cayendo de 19,5% en 2001 a 16,1% en 2006. El problema de la pobreza resulta particularmente agudo en las zonas rurales del país, en especial en la sierra, donde casi el 80% de la población es pobre y más de la mitad vive en extrema pobreza.

El progreso en la lucha contra la desnutrición también se ha estancado. Según los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), la cuarta parte de los niños menores de 5 años están desnutridos de acuerdo con el indicador de talla por edad (desnutrición crónica), y hay una fuerte correlación entre la desnutrición crónica y la pobreza de ingresos (gráfico 1.1).

El documento del Banco Mundial que evalúa la pobreza (2006) identifica cuatro razones principales que explican el limitado progreso en la reducción de la pobreza en el Perú:

- Desde el año 2000, el crecimiento y la inversión no han sido lo suficientemente consistentes y en todos los sectores como para reducir la tasa global de pobreza. Estos han estado sesgados hacia los sectores intensivos en capital, limitando así la creación de empleos, y solo han tenido un impacto modesto en los hogares más pobres, especialmente en las zonas rurales.

Cuadro 1.1. Pobreza y extrema pobreza en el Perú, 1997-2006

	1997	1998	1999	2000	2001*	2002	2003	2004	2005	2006
Incidencia de la pobreza										
Nacional	42,7	42,4	47,5	48,4	49,8	50,0	52,2	48,6	48,7	44,5
Lima Metropolitana	25,4	24,1	31,4	38,9	28,3	34,3	33,7	30,9	32,6	24,2
Urbana	33,0	34,0	37,3	35,3	42,6	39,0	39,5	37,1	36,8	31,2
Rural	66,3	65,9	71,8	70,0	76,9	74,3	75,7	69,8	70,9	69,3
Extrema pobreza										
Nacional	18,2	17,4	18,4	15,0	19,5	18,7	21	17,1	17,4	16,1
Lima Metropolitana	2,3	2,4	2,7	1,6	1,7	3,3	4	1,3	2,0	0,9
Urbana	7,6	7,5	6,3	6,1	10,0	8,2	9	6,5	6,3	4,9
Rural	41,5	40,0	44,4	35,6	46,3	42,4	s.d.	36,8	37,9	37,1

Notas:

* La metodología para medir la pobreza ha cambiado en 2001; por lo tanto, las estimaciones 2001/06 no son comparables con las de los años anteriores. Asimismo, las tasas de pobreza entre 2001/03 tampoco son comparables con las del período 2004/06.

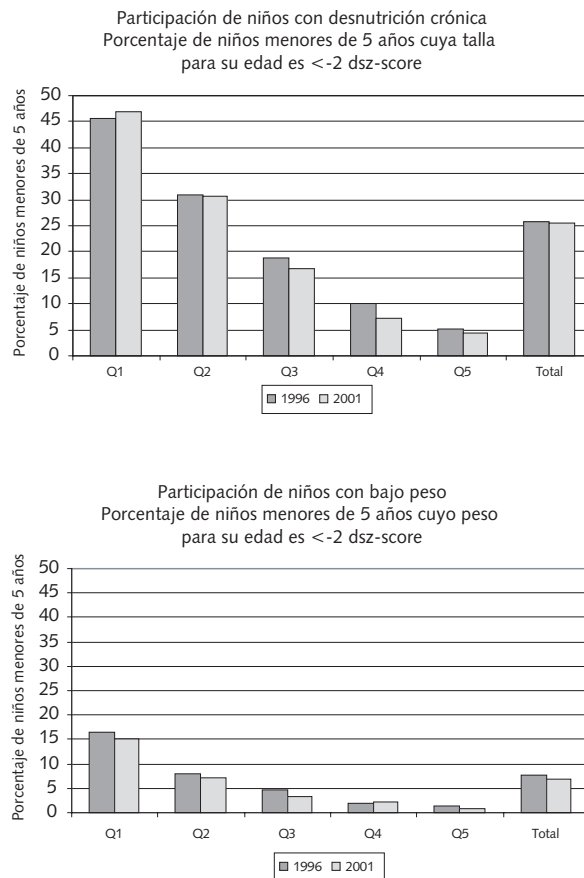
s.d.: Sin datos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

- En las áreas urbanas, la baja productividad de las pequeñas empresas en los sectores informales e intensivos en mano de obra limitó el empleo y el crecimiento real de los salarios. Las recientes mejoras registradas en los niveles de empleo y salarial en las zonas urbanas se concentraron sobre todo en las empresas medianas y grandes, y entre los trabajadores más calificados. En las áreas rurales el empleo ha crecido, particularmente en el sector agrícola, no obstante lo cual el nivel salarial ha permanecido estancado debido a los bajos niveles de productividad del sector.
- La baja dotación de activos (capital humano y físico) y la falta de acceso a los mercados financieros y de seguros, así como a redes de protección efectivas, incrementan la exposición de los pobres a los *shocks*, circunstancia que limita la eficacia de sus estrategias de mitigación de la pobreza. En consecuencia, son más vulnerables ante las caídas de la economía, como la crisis de 1998, y menos capaces de beneficiarse de las oportunidades generadas durante los períodos de crecimiento.
- El limitado acceso a los servicios públicos, infraestructura e instituciones públicas, en particular en las áreas rurales, ha reforzado la desigualdad de oportunidades sociales y económicas entre los pobres y quienes no lo son.

El crecimiento económico ha registrado una importante recuperación en el Perú y se proyecta que se mantendrá en un alto nivel. En este escenario, el reto crítico para el país es asegurarse que tal recuperación conduzca a una reducción sostenida de la pobreza. La producción ha crecido durante seis años consecutivos hasta alcanzar la tasa de 8,0% en 2006, la más alta desde mediados de la década de 1980, y parece probable que en 2007 continúe creciendo con rapidez hasta alrededor de 8,1%. Este crecimiento ha sido impulsado por las inversiones y el mejor desempeño exportador

Gráfico 1.1. Desnutrición por quintil de gasto, 1996 y 2001



Nota: Los quintiles de riqueza se basan en un índice de dotación de hogares con activos.
 Fuente: Gwatkin y otros 2007.

de las industrias extractivas, beneficiándose el Perú con el alto precio mundial de los minerales. Ello no obstante, los vínculos entre el crecimiento y la reducción de la pobreza han sido relativamente débiles en el país, debido a que el crecimiento y la inversión han estado sesgados en favor de sectores poco intensivos en mano de obra (como la minería). Además, las tasas de crecimiento históricamente volátiles han generado elevados niveles de incertidumbre y bajos niveles de confianza empresarial en la sostenibilidad del crecimiento (Banco Mundial 2006).

- *Economía urbana.* Los datos disponibles sugieren que las tasas de pobreza urbana se habrían elevado en 2004. Los principales beneficiarios del crecimiento urbano son aquellos que trabajan en las empresas de mayor tamaño, donde los salarios son más altos y los trabajadores tienen acceso a los beneficios del seguro

social. Por ejemplo, los salarios en empresas con más de 50 trabajadores se elevaron 6,3% en 2004, mientras en las más pequeñas (con menos de 10 trabajadores) lo hicieron 1,3%. Pero las tres cuartas partes de los trabajadores urbanos están empleados en pequeñas y medianas empresas, y a duras penas la cuarta parte lo está en empresas con 50 o más empleados.

- *Economía rural.* Algunos sectores agrícolas dinámicos han aprovechado el incremento del consumo doméstico y la fuerte demanda exterior de espárrago, mango, limón y otras frutas y vegetales. Pero las áreas de crecimiento están concentradas sobre todo en la costa y solo dan cuenta de una pequeña parte de la fuerza laboral rural. En consecuencia, los niveles de pobreza rural permanecen persistentemente altos (alrededor de 70%) y la extrema pobreza se mantiene en 37,1% (cuadro 1.1).

El presente informe ofrece una profunda evaluación de lo que se podría hacer para que la red de protección social peruana esté mejor focalizada y sea más efectiva. Este material complementa el ya citado documento del Banco Mundial (2006), que calculaba el impacto potencial que un amplio conjunto de políticas tendría sobre los niveles de pobreza, entre ellos una red de protección social más eficiente, políticas tributarias adecuadas y programas bien focalizados y efectivos de salud, educación, infraestructura básica y servicios públicos.

1.3. ¿Quién necesita de la red de protección social? Un perfil de los grupos vulnerables en el Perú

En el Perú, la pobreza, medida por el consumo, está fuertemente correlacionada con otras dimensiones de la pobreza como la desnutrición, el trabajo infantil, la deserción escolar y el analfabetismo. Para identificar a los grupos vulnerables claves se emplea el «enfoque del ciclo vital», desarrollado por Hall y Arriagada (2001). Este enfoque clasifica a la población por grupos de edad: niñez temprana, edad escolar, juventud, adultez y tercera edad. Para cada grupo de edad, se identifican las circunstancias que conducen o agravan la pobreza y la privación.¹ Por último, se presenta el predominio de privaciones específicas (como la desnutrición, el trabajo infantil, el analfabetismo o el desempleo) por quintil de consumo o riqueza, para así evaluar en qué grado está concentrado entre las personas en extrema pobreza. Usando este enfoque, el cuadro 1.2 presenta datos sobre la incidencia de distintos riesgos en el Perú y el cuadro 1.3 muestra el número de personas afectadas. La información deriva de las encuestas disponibles más recientes: ENAHO 2003 para la pobreza material y ENDES 2000 para los riesgos de desnutrición o salud, y se clasificó por grupos de edad y quintiles.²

1. La pobreza se define en un sentido multidimensional y comprende variables como consumo, nutrición, educación, salud, trabajo infantil y empleo.

2. Los indicadores derivados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2003 están clasificados usando quintiles de consumo real per cápita, mientras que los derivados de la ENDES 2000 se basan en quintiles de riqueza. Para información sobre la ENDES véase Gwatkin y otros 2007.

Los riesgos más importantes identificados en el análisis son los siguientes:

- *En el rango de 0 a 5 años:* desnutrición (talla baja para la edad o desnutrición crónica, que afecta a 26% del total de niños menores de 5 años y a 47% en el quintil inferior, Q1, en comparación con apenas 5% en el quintil más rico, Q5); mortalidad hasta los 5 años (64 por cada 1.000 en el Q1, en comparación con apenas 14 por cada 1.000 para el Q5); falta de acceso a la educación inicial (apenas 39% de los niños de 3 a 5 años en el Q1 están matriculados, en comparación con 75% en el Q5).
- *En niños de 6 a 16 años:* baja matrícula escolar (11% de los niños de 6 a 11 años en el Q1 no están en el colegio); elevada deserción escolar entre los niños mayores (26% de los niños entre los 12 y 16 años del Q1 no acuden al colegio, en comparación con 8% en el Q5); ingreso tardío a la secundaria (afecta a 33% en el Q1) y alta incidencia de trabajo infantil (afecta a 53% de los niños entre los 10 y 14 años en el Q1).
- *En jóvenes de 17 a 24 años:* bajas tasas de matrícula escolar, en particular en el quintil más pobre (76% de los jóvenes en el Q1 no están en el colegio, en comparación con 50% en el Q5); tasa de desempleo juvenil relativamente elevada (15%, en comparación con 8% para todos los adultos); y altas tasas de inactividad entre los jóvenes urbanos.
- *En la población adulta entre 25 y 64 años:* falta de protección del seguro social, principalmente. El 99% de las personas en extrema pobreza (Q1) no cuentan con seguro social. Otra cuestión clave es el empleo en trabajos de baja calidad (trabajo doméstico no remunerado o empleos remunerados con salarios muy bajos). El analfabetismo es de 22% en el Q1, en comparación con el promedio nacional de 12%.
- *En el grupo de más de 65 años:* el problema principal es la inseguridad del ingreso. En general, solo 22% de la población en la tercera edad cuenta con una pensión, y en el Q1 esta cifra cae a menos de 5%. Esto podría explicar la alta participación laboral de los adultos mayores (51% de los adultos mayores en el Q1 trabajan, en comparación con apenas 27% en el Q5).

El análisis del ciclo vital presentado en los cuadros 1.2 y 1.3 sugiere que el grupo con el más alto riesgo de pobreza y de otras formas de privación material son los niños que viven en extrema pobreza. Los niños son el grupo de edad con la mayor incidencia de pobreza y constituyen el grupo más grande de pobres (los niños menores de 14 años representan el 47% de las personas en extrema pobreza). Una mayoría de los niños pobres se ve asimismo afectada por otras formas de privación fuera de la pobreza de consumo, como altas tasas de mortalidad infantil, desnutrición, deserción escolar o bajo desempeño académico. La mortalidad infantil llega a 64 por 1.000 en el quintil más pobre, más del doble que en el quintil más rico (el promedio en la región es de 28 por 1.000).

Es importante subrayar que la tasa de desnutrición crónica es extremadamente elevada en el Perú. La desnutrición crónica afecta hoy a la cuarta parte de la población menor de 5 años a escala nacional, vale decir a alrededor de 750 mil niños, un nivel

de incidencia comparativamente muy alto para un país de ingresos medios como el Perú. La tasa de desnutrición crónica crece a 47% entre los niños de hogares en extrema pobreza: en el año 2000 estos niños representaron el 53% del total de casos en el país. La desnutrición crónica tiene consecuencias irreversibles a lo largo del ciclo vital, ya sea en la forma de discapacidad física o de déficits cognoscitivos en la acumulación de capital humano, aparte de generar un peligroso círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión. Una reducción significativa de la desnutrición crónica beneficiaría entonces a los hogares y comunidades afectadas, disminuyendo la pobreza, la vulnerabilidad y mejorando la equidad en la distribución. Además, el Perú contaría con mano de obra más calificada y con un mayor crecimiento.

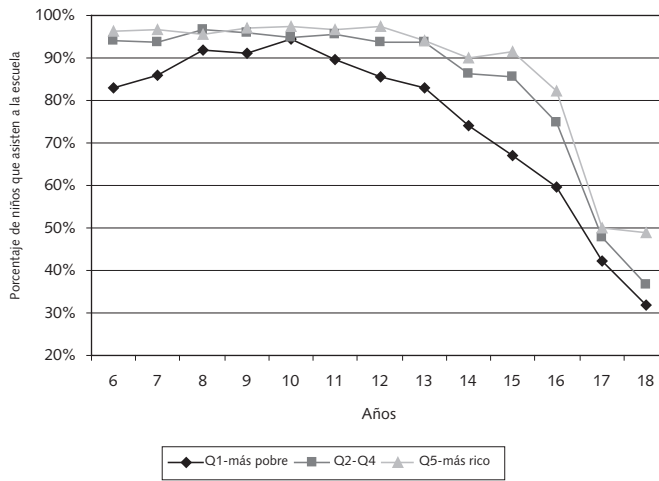
Aunque ha mejorado sustancialmente en las últimas décadas, el acceso a los servicios educativos no ha cumplido un papel positivo para con los pobres. Alrededor de la tercera parte de los estudiantes del quintil más pobre (en extrema pobreza) no ha terminado la educación primaria a los 14 años. Hay una marcada diferencia entre la tasa de matrícula escolar de los niños en el quintil más pobre y los demás niños (gráfico 1.2.). Los niños más pobres ingresan a la escuela primaria más tarde, repiten grados con mayor frecuencia y a menudo abandonan antes sus estudios. Esto podría ser un indicador de que los esfuerzos desplegados por el Gobierno del Perú por el lado de la oferta (mejor infraestructura escolar y mejores suministros) no bastan; para la acumulación de capital humano en los hogares más pobres es igualmente necesario hacer frente a las limitaciones existentes por el lado de la demanda.

La menor asistencia a la escuela de los niños de los hogares en extrema pobreza está correlacionada con el mayor predominio del trabajo infantil. Según el informe insignia regional sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe - ALC (Banco Mundial 2004), en el Perú el trabajo infantil es considerablemente más alto que el promedio de la región de ALC: más de la cuarta parte de los niños trabajan en el Perú, en comparación con apenas 11% en ALC. Más llamativa aún resulta la alta incidencia de trabajo infantil en los hogares en extrema pobreza, donde 53% de los niños laboran, en comparación con el promedio de ALC de 17% (gráfico 1.3).

En el caso de las niñas rurales, el fenómeno del trabajo infantil frecuentemente se ve agravado por otras formas de explotación. Muchas de estas niñas son enviadas a corta edad a laborar como empleadas domésticas en las ciudades, donde tienen que trabajar excesivas horas, están muy mal pagadas y a menudo son maltratadas físicamente (Vega 2001). En un intento por enfrentar este problema, el Gobierno ha firmado acuerdos internacionales que protegen los derechos del niño, ha promulgado leyes que prohíben el trabajo infantil y creado un departamento especial dentro del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), así como una comisión intersectorial para hacer que la ley se cumpla. Sin embargo, como las causas del trabajo infantil son fundamentalmente económicas, no resulta verosímil que la prohibición legal, por sí sola, le ponga fin.

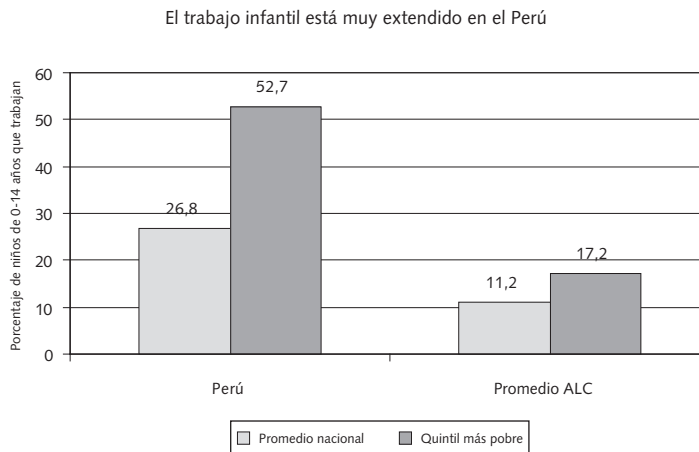
El segundo grupo más grande de personas en extrema pobreza en el Perú son los pobres que trabajan (37% del total). En este grupo, la incidencia de la extrema pobreza es más elevada en las áreas rurales, en especial en el sector informal, como los trabajadores independientes y los que realizan trabajo doméstico no asalariado (cuadro

Gráfico 1.2. Matrícula escolar por edad y quintil, 2003/04



Fuente: Estimados de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

Gráfico 1.3. Predominio del trabajo infantil, Perú y ALC



Fuente: Banco Mundial 2004.

1.4). El motivo principal que conduce a la extrema pobreza de este grupo son los trabajos con bajas remuneraciones en conjunción con la elevada proporción de dependientes respecto de los adultos que trabajan en el hogar. En contraste, virtualmente no existe extrema pobreza entre los trabajadores no manuales y es asimismo baja entre los trabajadores manuales de las áreas urbanas. Los salarios rurales y femeninos son considerablemente más bajos en comparación con los urbanos o los de los varones.

Cuadro 1.2. Circunstancias que agravan la pobreza y principales indicadores de privación por grupo de edad y quintil
Participación de la población en un grupo de edad y quintil dados

Grupo de edad	Circunstancias que agravan la pobreza	Principales indicadores de privación	Valor indicativo por quintil					Total
			Q1 Más pobre	Q2	Q3	Q4	Q5 Más rico	
0-5 años Población: 3'036.792	Mortalidad	Tasa de mortalidad infantil	64	54	33	27	14	43
	Mortalidad	Tasa de mortalidad de menores de 5 años	93	76	44	35	18	60
	Desnutrición	Desnutrición crónica	47	31	17	7	5	26
	Desnutrición	Desnutrición aguda	15	7	3	2	1	7
6-11 años Población: 3'790.722	Bajo capital humano	Sin educación inicial (3-5 años)	61	48	39	29	25	46
	Bajo capital humano	No asiste a la escuela	11	7	5	3	3	7
12-16 años Población: 3'114.658	Bajo capital humano	Trabajo infantil (10-11 años)	53	26	19	15	9	27
	Bajo capital humano	No asiste a la escuela	26	18	14	8	8	17
	Bajo capital humano	Ingreso tardío	33	27	19	11	7	19
	Bajo capital humano	Trabajo infantil (12-14 años)	53	26	19	15	9	27
17-24 años Población: 4'153.536	Bajo capital humano	No asiste a la escuela (17-22 años)	76	73	70	61	50	67
	Empleo	Desempleo juvenil	15	15	16	15	14	15
25-54 años Población: 9'655.348	Bajo capital humano	Analfabetismo	22	16	11	7	3	12
	Bajos ingresos	Desempleo	5	6	8	7	7	7
	Bajos ingresos	Sin seguro social	99	94	83	71	52	83
55-64 años Población: 1'734.933	Bajo capital humano	Analfabetismo	25	31	23	19	9	21
	Bajo capital humano	Desempleo	5	6	8	7	7	7
	Bajo capital humano	Sin seguro social	97	89	80	67	51	77
Más de 65 años Población: 1'822.188	Bajo capital humano	Analfabetismo	20	24	28	23	15	22
	Bajos ingresos	Adultos mayores trabajando	51	53	42	34	27	40
	Bajos ingresos	Sin pensión de vejez	95	90	81	74	62	78
	Bajos ingresos	Sin pensión en el hogar (jefe de hogar)	92	82	73	60	41	66

Notas: Las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años dan cuenta de los decesos ocurridos antes de los 12 meses y 5 años, respectivamente, por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa de desnutrición crónica representa la participación de niños menores de 5 años cuya altura por edad es menor de 2 desviaciones estándar (z scores). Bajo peso: participación de niños menores de 5 años cuyo peso para su edad es inferior a 2 desviaciones estándar (z scores). Todos los indicadores de inasistencia escolar indican la participación de niños que no asisten a ningún tipo de centro educativo. La edad avanzada para el grado es la participación de niños en edad escolar con una edad mayor a la esperada, lo que puede deberse a la repetición de grado o a un tardío ingreso a la escuela. El desempleo representa la participación de personas de 14 años o más que no están trabajando, están buscando trabajo y, de hallar empleo, están listas para comenzar a trabajar en siete días.

Fuentes: Cálculos de los autores con base en información del INEI (ENVAHO 2003) y la ENDES (2000). Los datos sobre trabajo infantil provienen de Banco Mundial 2004.

Cuadro 1.3. Circunstancias que agravan la pobreza y principales indicadores de privación por grupo de edad y quintil
Número de personas en un grupo de edad y quintil dados, en miles de personas

Grupo de edad	Circunstancias que agravan la pobreza	Principales indicadores de privación	Valor indicativo por quintil					Total en miles	
			Más pobre					Más rico	Población
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		
0-5 años	Mortalidad	Tasa de mortalidad infantil	11	8	4	2	1	26	608
	Mortalidad	Tasa de mortalidad de menores de 5 años	80	54	28	16	6	184	3.040
	Desnutrición	Desnutrición crónica	407	220	105	33	16	775	3.040
	Desnutrición	Desnutrición aguda	132	52	21	10	2	213	3.040
6-11 años	No asiste a la escuela	Sin educación inicial (3-5 años)	319	206	149	81	53	835	1.824
	Bajo capital humano	No asiste a la escuela	124	67	36	18	13	273	3.827
12-16 años	Bajo capital humano	Trabajo infantil (10-11 años)	197	79	49	29	13	342	1.276
	Bajo capital humano	No asiste a la escuela	205	127	88	44	34	527	3.125
	Bajo capital humano	Edad avanzada para el grado	267	198	119	62	28	589	3.125
	Bajo capital humano	Trabajo infantil (12-14 años)	253	114	72	48	23	502	1.875
17-24 años	Bajo capital humano	No asiste a la escuela (17-22 años)	505	574	586	555	413	2.684	4.031
	Empleo	Desempleo juvenil	103	115	134	140	116	612	4.031
25-54 años	Bajo capital humano	Analfabetismo	338	281	219	146	63	1.131	9.696
	Bajos ingresos	Desempleo	73	113	149	159	163	648	9.696
	Bajos ingresos	Sin seguro social	1.528	1.636	1.619	1.537	1.179	8.010	9.696
55-64 años	Bajo capital humano	Analfabetismo	57	93	69	75	50	366	1.760
	Empleo	Desempleo	11	19	22	29	39	118	1.760
Más de 65 años	Empleo	Sin seguro social	220	266	234	261	284	1.348	1.760
	Bajo capital humano	Analfabetismo	48	65	93	91	88	395	1.829
	Bajos ingresos	Adultos mayores trabajando	119	144	141	135	161	723	1.829
	Bajos ingresos	Sin pensión de vejez	222	244	272	295	365	1.425	1.829
Total población	Bajos ingresos	Sin pensión en el hogar (jefe de hogar)	215	224	245	238	244	1.216	1.829
									27.308

Notas: Las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de 5 años dan cuenta de los decesos ocurridos antes de los 12 meses y 5 años, respectivamente, por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa de desnutrición crónica representa la participación de niños menores de 5 años cuya altura por edad es menor de 2 desviaciones estándar (z scores). Bajo peso: participación de niños menores de 5 años cuyo peso para su edad es inferior a 2 desviaciones estándar (z scores). Todos los indicadores de inasistencia escolar indican la participación de niños que no asisten a ningún tipo de centro educativo. La edad avanzada para el grado es la participación de niños en edad escolar con una edad mayor a la esperada, lo que puede deberse a la repetición de grado o a un tardío ingreso a la escuela. El desempleo representa la participación de personas de 14 años o más que no están trabajando, están buscando trabajo y, de hallar empleo, están listas para comenzar a trabajar en siete días.

Fuentes: Cálculos de los autores con base en información del INEI (ENAH0 2003) y ENDES (2000). Los datos sobre trabajo infantil provienen de Banco Mundial 2004.

Cuadro 1.4. Incidencia de la extrema pobreza por tipo de empleo, área de residencia y género

Ocupación	Masculino			Femenino			Total		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Empleador	4,9	19,7	10,1	0,6	9,9	3,1	3,9	18,1	8,7
Trabajador independiente	11,5	43,5	26,2	9,3	32,7	15,8	10,4	40,2	21,8
Oficinista	1,6	12,4	2,2	1,1	6,8	1,3	1,4	10,1	1,8
Trabajador	8,5	26,8	13,1	10,9	38,4	17,7	8,9	28,8	13,9
Trabajo no asalariado	14,2	43,8	30,6	16,0	49,7	38,2	15,3	48,0	35,7
Doméstico	s.i.	s.i.	s.i.	5,1	29,4	8,9	4,8	28,1	8,4
Total	8,0	37,9	18,3	8,1	42,9	20,8	8,0	40,2	19,4

Nota: s.i. = Sin información.

Fuente: Estimados de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003, muestra anual.

Cuadro 1.5. Distribución de la extrema pobreza por tipo de hogar

Tipo de hogar	Porcentaje
Adultos, todos trabajan, con hijos	68
Adultos, no todos trabajan, con hijos	26
Solo adultos, todos trabajan	4
Solo adultos, no todos trabajan	2
Hogares solo de niños	1
Total	100

Nota: Se considera niños a aquellos que tienen 14 años de edad o menos.

Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003, muestra anual.

Los dos grupos vulnerables más grandes —niños y adultos en edad de trabajar en extrema pobreza— se superponen sustancialmente en los mismos hogares, de modo que los programas de apoyo a los niños también ayudarían a sus padres trabajadores, y viceversa. Alrededor de 94% de los pobres extremos (Q1) viven en hogares con niños en los que al menos un adulto está trabajando, y en 68% de los hogares del Q1 todos los adultos del hogar están trabajando. Sin embargo, 1% de los pobres extremos vive en hogares constituidos solo por niños, que requieren de asistencia del Gobierno mediante programas especiales (cuadro 1.5).

La red de protección social en el Perú

Este capítulo presenta un panorama global de los principales programas de la RPS en el Perú. La sección 2.1 describe los programas que conforman la RPS en el país. La sección 2.2 muestra que el gasto en la RPS es bajo en comparación con otros países de la región de ALC. El gasto en la RPS es asimismo bajo en relación con la brecha de pobreza en los hogares extremadamente pobres del Perú. La última sección (2.3) pone de relieve algunas de las debilidades en el diseño de los programas de la RPS.

2.1. Los componentes principales de la red de protección social peruana

Históricamente, la RPS peruana ha sido construida en torno a tres tipos de programas: (i) un conjunto grande y dispar de programas alimentarios con beneficiarios diversos y objetivos variables; (ii) un fondo social, FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), que financia la infraestructura social básica y proyectos generadores de ingreso en comunidades rurales pobres; y (iii) programas de empleo temporal que ofrecen trabajo por períodos cortos. En 2005 se introdujo un nuevo programa —«Juntos»— en los distritos más pobres de la sierra rural de cuatro departamentos, que proporciona transferencias condicionadas de efectivo (TCE) a familias pobres con niños. El cuadro 2.1 resume el gasto de los programas principales, el número de beneficiarios y los niveles de beneficios en 2006. En conjunto, el gasto en la RPS totalizó 1.898 millones de nuevos soles, lo que viene a ser 0,68% del PBI. El 46% del total (0,31% del PBI) fue para programas alimentarios, 10% (0,07% del PBI) para empleo temporal, 35% (0,24% del PBI) se gastó en fondos sociales y 9% (0,06% del PBI) fue para el programa de TCE «Juntos».

Cuadro 2.1. Gasto en protección social 2006

	Gasto		Número de beneficiarios		Beneficio promedio/mes	
	Mill. S/.	% de PBI	Miles	% de pob.	S/.	US\$ ^{6/}
Total protección social	10.522	3,76				
Total Seguridad Social, del cual:	8.624	3,08				
Pensiones (SNP)	3.837	1,37	469	1,7	682	207
Otras pensiones	4.788	1,71	s.i.	-		
Total RPS, del cual:^{1/}	1.898	0,68				
Programas alimentarios	877	0,31				
Vaso de Leche	363	0,13	2.959	10,9	10	3
Wawa Wasi (guardería)	46	0,02	48	0,2	80	24
Almuerzos Escolares	26	0,01	485	1,8	5	1
Desayunos Escolares	182	0,06	1.926	7,1	8	2
CEI/PRONOEI (complementos alimentarios para niños en educación inicial)	37	0,01	433	1,6	7	2
PACFO (complementos alimentarios para niños en riesgo)	49	0,02	295	1,1	14	4
PANFAR (complementos alimentarios para familias en riesgo)	13	0,00	79	0,3	13	4
Comedores Populares, alimentos por trabajo y albergues ^{2/}	105	0,04	s.i.	-	-	-
Otros ^{3/}	56	0,02	s.i.	-	-	-
Total trabajo temporal, del cual:	187	0,07				
«A Trabajar Urbano»	187	0,07	57	0,2	300	91
Total fondo social / Desarrollo impulsado por la comunidad	661	0,24				
FONCODES (inversiones en infraestructura social básica) ^{2/}	567	0,20	s.i.	-	-	-
PRONAMACHCS (manejo de recursos naturales)	94	0,03	s.i.	-	-	-
Programa de transferencia condicionada de efectivo	173	0,06				
«Juntos» ^{4/}	173	0,06	270	1,0	100	30
Pro Memoria ^{5/}						
Salario mensual promedio área urbana, año 2006					2.600	788
Salario neto promedio trabajador no calificado, área urbana, año 2006					32	10
Salario neto mensual mínimo (S/.), año 2006					500	152
PBI, mill. S/. 2006 ^{7/}	280.205					
Población, 2005	27'219.264					

Notas:

1/ Gastos administrativos no incluidos (excepto: Vaso de Leche y programas de FONCODES ejecutados por los gobiernos subnacionales).

2/ Gastos ejecutados por el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

3/ Incluye los siguientes programas: Comedores Infantiles, subprograma infantil piloto, equipos para el programa infantil y escolar, PEBAL, PROMANR, Fundación por los Niños, acta de compromiso, PANTBC, convenios, subsidios a comedores, situaciones de emergencia y programa de cooperación internacional.

4/ Gastos ejecutados por la PCM.

5/ INEI.

6/ Tasa de cambio: S/3,3.

7/ Estimado propio con base en el crecimiento histórico.

s.i.: Sin información.

Fuentes: INEI; SIAF-MEF (gobierno nacional y gobiernos subnacionales); DGAES-MEF.

La existencia de programas manejados por la comunidad (generalmente sin una focalización consolidada o algún marco de rendición de cuentas) y su alto nivel de desintegración (en un diagnóstico realizado en 2006 el Gobierno identificó 82 programas sociales diferentes) son características importantes de la RPS en el Perú. El recuadro 2.1 ofrece un resumen de las raíces históricas del modelo de la RPS y explica el origen de los programas sociales manejados por la comunidad como una respuesta frente al vacío producido por la falta de liderazgo gubernamental, en medio de un contexto de desconfianza generado por los gobiernos dictatoriales de la década de 1990. Esta situación contribuyó a la dispersión de los programas, más aún cuando los gobiernos buscaban cubrir las demandas de tantos grupos de interés como les fuera posible. Otro factor relacionado con la desintegración de los programas en años anteriores fue el financiamiento de los donantes: ante la existencia de débiles mecanismos de rendición de cuentas, los donantes optaron por propiciar la creación de nuevas agencias en vez de financiar los programas nacionales ya establecidos.

Los párrafos siguientes resumen los elementos principales de la actual RPS en el Perú.³

Programas alimentarios. En 2004, en el Perú operaban 27 programas alimentarios.⁴ Los programas más grandes en materia de presupuesto y número de beneficiarios son el programa municipal del Vaso de Leche para niños en edad preescolar, los programas de alimentación escolar (Desayuno Escolar y Almuerzo Escolar) y los Comedores Populares para niños y adultos. Hay diversos programas de nutrición para infantes y mujeres embarazadas o madres lactantes, pero ninguno de ellos es muy grande. Estos programas llegan en total a 6,7 millones de beneficiarios —o 25% de la población—, pero el subsidio promedio por beneficiario es de apenas 3,3 dólares mensuales.⁵ Alrededor de 70% de los recursos de los programas alimentarios llegan a los pobres (el 55% inferior de la población) y 30% va a los extremadamente pobres (el quintil de consumo más pobre).

El fondo social. FONCODES fue creado en 1991 para financiar pequeños proyectos de inversión local. Sus objetivos declarados eran: generar empleo, ayudar a aliviar la pobreza y mejorar el acceso a los servicios sociales. Los proyectos financiados por FONCODES están impulsados por la demanda e involucran a la comunidad en su ejecución y supervisión. Los más populares son la construcción o rehabilitación de centros educativos, puestos de salud, sistemas de agua y alcantarillado, caminos rurales, redes secundarias de electricidad y obras de riego de pequeña escala. El fondo social ha sido utilizado para llegar a las comunidades rurales más pobres, aplicando métodos de asignación basados en el mapa de pobreza. Antes absorbía más recursos

3. Este estudio se centra en los programas más grandes, que representan el mayor volumen del gasto en la RPS. Sin embargo, esta red abarca importantes programas de pequeña escala, como aquellos dirigidos a los niños de la calle y los discapacitados, básicamente manejados por el MIMDES.

4. Véase una lista completa en el anexo 1.

5. La excepción a este patrón de muy bajos beneficios per cápita y repartidos en exceso de los programas alimentarios es el Programa Nacional Wawa Wasi, que cuenta con beneficios mucho más altos (23 dólares al mes) pero llega a relativamente pocos niños (40 mil en todo el país). Véase el cuadro 2.1.

que aquellos canalizados a través de los programas de transferencias directas a los hogares (comida en el caso de los programas alimentarios, o salarios en el caso de los programas de empleo temporal). En su punto más alto, el presupuesto anual de FONCODES bordeaba el 0,3% del PBI. Desde ese entonces su importancia relativa ha caído, pero en 2006 seguía sumando 0,2% del PBI. Aún sigue siendo el programa más grande de la RPS (30% del total: 567 millones de nuevos soles), sin embargo, su futuro está en duda.

Programas de empleo temporal. En años recientes, en el Perú han venido operando dos programas de empleo temporal: «A Trabajar Urbano» y «A Trabajar Rural». «A Trabajar Urbano» brinda oportunidades de empleo temporal a trabajadores no calificados en áreas pobres, con un salario relativamente bajo. El programa da trabajo por hasta seis meses en proyectos temporales de obras públicas para renovar la infraestructura social y efectuar obras generales de mantenimiento comunal. En 2006 contaba con un presupuesto de 187 millones de dólares, cifra que representaba 10% del gasto en la RPS y alrededor de 0,07% del PBI. Daba cobertura a 57 mil beneficiarios (alrededor de 0,2% de la población). Los participantes en este programa obtienen un salario mensual de 300 nuevos soles (91 dólares). Este monto ha sido fijado muy por debajo del salario mínimo de 427 nuevos soles (129 dólares) al mes a fin de desalentar el abandono masivo de otros empleos. Con todo, se trata, de lejos, del paquete de beneficios más grande de cualquier proyecto de la RPS. En cambio, «A Trabajar Rural» tiene un presupuesto tipo paraguas con el cual se ofrecen paquetes de intervenciones ad hoc.

Transferencias condicionadas de efectivo. «Juntos», el programa recientemente introducido de transferencia condicionada de efectivo, brinda un beneficio mensual de 100 nuevos soles (alrededor de 30 dólares) a familias pobres con hijos menores de 14 años, con la condición de que acudan a los centros de salud (salud preventiva), mejoren sus niveles de nutrición, asistan a la escuela y obtengan partidas de nacimiento y documentos de identidad. El programa se inició en los 110 distritos rurales más pobres de los departamentos de Huánuco, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho, beneficiando a cerca de 70 mil hogares. Hacia finales de 2006 llegaba a otros 210 distritos en cinco departamentos adicionales, cubriendo en total alrededor de 160 mil hogares. En 2006, el costo del programa era de 173 millones de nuevos soles, lo que representaba 9% del gasto en la RPS o 0,06% del PBI. En 2007 será ampliado para cubrir 638 distritos y alrededor de 400 mil hogares.

Recuadro 2.1. Raíces históricas del modelo peruano de la RPS

El modelo de la RPS del Perú tiene sólidas raíces en las iniciativas de desarrollo y las movilizaciones políticas barriales de las décadas de 1960 y 1970. En este período, las organizaciones sociales de base (OSB) crecieron para ocupar el vacío dejado por un sector público débil, en un contexto de dictadura centralizada y crisis económicas endémicas. Posteriormente, en los años 80, estas fueron institucionalizadas y cooptadas por el proceso político.

Programas como el Vaso de Leche y los Comedores Populares comenzaron como iniciativas informales de comunidades pobres, ante la ausencia de ayuda del gobierno. La creación de los comedores populares coincidió con un movimiento social organizado durante la crisis de 1976-1979. Tras la mala gestión económica del Gobierno de Velasco, en 1976 se implementó un paquete de ajuste estructural cuyo resultado fue un creciente desempleo, inflación y la reducción del salario real. Esto reforzó la oposición popular a la dictadura y propició movilizaciones y huelgas. En este contexto se crearon cientos de comedores populares en los barrios pobres para alimentar a los huelguistas.

Los comedores populares continuaron operando en los años 80, cuando el Perú volvió a la democracia pero la recuperación económica siguió siendo elusiva. En 1983, una nueva crisis produjo una caída de 10% en el PBI y una inflación de tres dígitos. En este escenario, los partidos políticos competían por el apoyo popular ofreciendo financiamiento a las OSB. Mientras la primera dama Violeta Correa ofrecía apoyo a las «cocinas populares», Alfonso Barrantes, el alcalde izquierdista de Lima, prometía entregar un millón de vasos de leche a los niños de la capital a través de una red extensa de «comités de vaso de leche». Los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990) fortalecieron el apoyo estatal a los comedores populares. Con el Programa de Apoyo Directo (PAD) creado por el primer Gobierno de García, los «clubes de madres» de Lima y Callao recibieron un subsidio monetario, además de las transferencias alimentarias disponibles para otros comedores populares, un estatus privilegiado que aún conservan. Los donantes internacionales también apoyaron las iniciativas barriales.

En 1992, durante el Gobierno de Fujimori, se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), para proporcionar asistencia alimentaria a las áreas rurales y las zonas urbano marginales. El alivio de la pobreza se centralizó en el Ministerio de la Presidencia, hecho que condujo a una considerable discrecionalidad política en el apoyo prestado a los distintos programas. Sin embargo, esto no resolvió los problemas de la fragmentación y superposición de los programas sociales, y la corrupción y el clientelismo crecieron en la década de 1990.

Debido a este complejo proceso histórico, un movimiento que tuvo su origen en los barrios pobres y su base en los principios de reciprocidad de las comunidades indígenas, pasó a depender fuertemente de la asistencia prestada por los gobiernos nacional o local y las ONG nacionales e internacionales. Las OSB —en tanto masa bien organizada de gente que podía ser movilizadas rápidamente— pasaron a ser una poderosa herramienta política y los gobiernos alimentaron su relación con ellas. Al mismo tiempo, las propias OSB buscaron cultivar su relación con el gobierno de turno. Esta ha pasado a ser una estrategia aceptada en el Perú moderno. Los grupos que no reciben apoyo estatal no condenan a los que sí lo tienen; más bien, elogian y envidian su capacidad para engancharse con el financiamiento público.

En años recientes, el Gobierno ha intentado reformar los programas alimentarios y esclarecer su papel dentro de la red de protección social. Esta, sin embargo, ha resultado ser una tarea desalentadora por la resistencia de los viejos beneficiarios, los alcaldes y los productores de

alimentos que los abastecen. Con el apoyo del BID y el Banco Mundial, el año 2001 el Gobierno de Transición mejoró la transparencia y la rendición de cuentas de los programas alimentarios, y comenzó a unificarlos transfiriendo la alimentación infantil y escolar de FONCODES al Instituto Nacional de Salud. En 2002, el Gobierno de Toledo puso todos los programas alimentarios del Gobierno Central en una sola organización —el PRONAA— y creó una junta directiva multisectorial para mejorar los vínculos con los sectores Salud y Educación. El camino reformista trazado en 2002 incluía planes para consolidar aún más los programas, mejorar su diseño introduciendo componentes de salud y nutrición, y efectuar evaluaciones de impacto y transferencias condicionadas de efectivo. Sin embargo, esta trayectoria dirigida centralmente quedó interrumpida en 2003 cuando el Perú decidió proseguir con la descentralización de los programas alimentarios y las inversiones en infraestructura social básica. Ahora, el Gobierno de García ha iniciado un nuevo proceso de consolidación y optimización de los programas de los sectores sociales, liderado por la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS), la cual espera promover los procesos de elaboración de presupuestos por resultados.

Fuentes: Adaptado de Francke 2005 y Linder 2005.

2.2. El gasto público en la red de protección social

En el Perú, el gasto total del sector social fue relativamente estable en la última década: promedió alrededor de 9% del PBI. En 2004, el Perú gastó 3% del PBI en educación, 1,5% en salud, 3,9% en protección social (lo que incluye pensiones y la RPS). Dentro de la protección social predomina el gasto en pensiones, que da cuenta de 80% del total, dejando apenas 20% para la RPS.⁶ Además de ser pequeña, la RPS ha mostrado una preocupante tendencia procíclica. La crisis económica que golpeó al país en 1998 y la recesión subsiguiente encontraron al Perú desprevenido para proteger el gasto en la RPS, y la estructura del gasto social se desplazó fuertemente en contra de ella. Mientras el gasto en salud, educación y seguro social crecieron, el de la RPS cayó de 0,96% del PBI en 1999 a 0,76% en 2004 (cuadro 2.2). Este absoluto y relativo decrecimiento del gasto en la RPS después del año 2002 se puede atribuir a la reducción del gasto en programas de empleo temporal y programas alimentarios que operan en la sierra rural. La reducción del financiamiento programado para el gasto social en 2007 deberá ser compensado por una inversión municipal y regional más alta, en el contexto de la descentralización (gráfico 2.1).

Esta caída relativa y absoluta en el gasto de la RPS coincidió con un incremento de 33% en la incidencia de la pobreza entre 1997 y 2001, la que alcanzó a más del 50% de la población. El mayor corte se produjo en los fondos sociales y en los programas alimentarios que operaban en la sierra rural.

6. Casi 85% del gasto en pensiones (alrededor de 2,6% del PBI) es subsidiado con transferencias del Gobierno Central. En 2004, el Gobierno emprendió una reforma constitucional dirigida a reducir los gastos del régimen de pensiones de los empleados públicos, bajando gradualmente el monto de los subsidios públicos necesarios para financiar el déficit de dicho sistema.

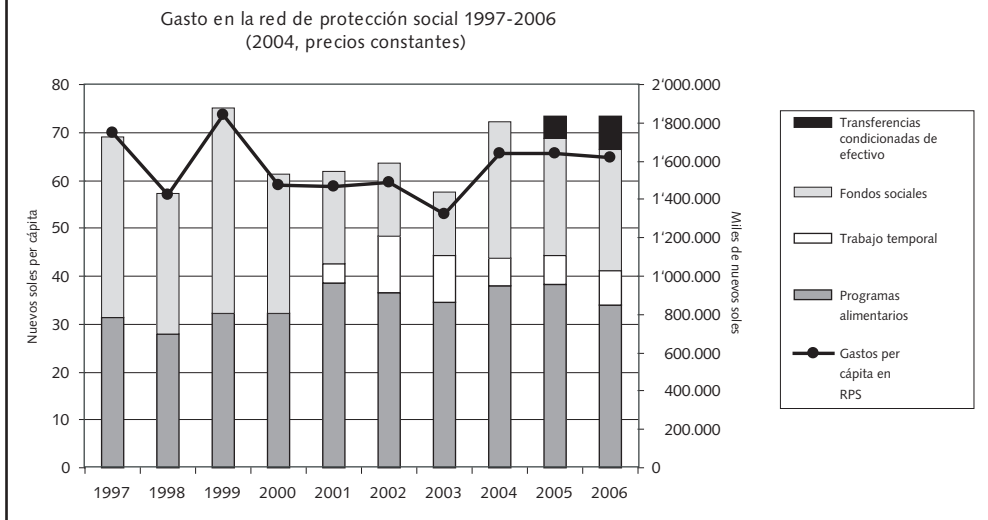
Cuadro 2.2. Gasto público en los sectores sociales, 1997-2005 (Porcentaje del PBI)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*
	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Real	Proyectado
I. Educación	2,53	2,65	2,96	2,87	2,88	3,04	3,11	3,00	3,06	3,07	3,06
II. Salud	1,27	1,34	1,39	1,35	1,37	1,45	1,51	1,50	1,52	1,67	1,58
III. Protección social	3,41	3,37	3,89	3,92	4,02	4,10	3,82	3,90	3,89	3,76	3,63
A. Pensiones	2,52	2,63	2,93	3,16	3,25	3,35	3,17	3,10	3,18	3,08	2,97
B. Red de protección social	0,88	0,74	0,96	0,76	0,77	0,75	0,65	0,76	0,71	0,68	0,66
B1. Programas alimentarios	0,40	0,36	0,41	0,40	0,48	0,43	0,39	0,40	0,37	0,31	0,31
B2. Trabajo temporal	-	-	-	-	0,05	0,14	0,11	0,06	0,06	0,07	0,05
B3. Fondos sociales	0,48	0,38	0,55	0,36	0,24	0,18	0,15	0,30	0,24	0,24	0,17
IV. Otros gastos sociales											
B4. Transferencias condicionadas de efectivo									0,04	0,06	0,13
Total	7,21	7,36	8,24	8,14	8,27	8,59	8,44	8,40	8,47	8,50	8,27

* Estimados basados en el crecimiento histórico.

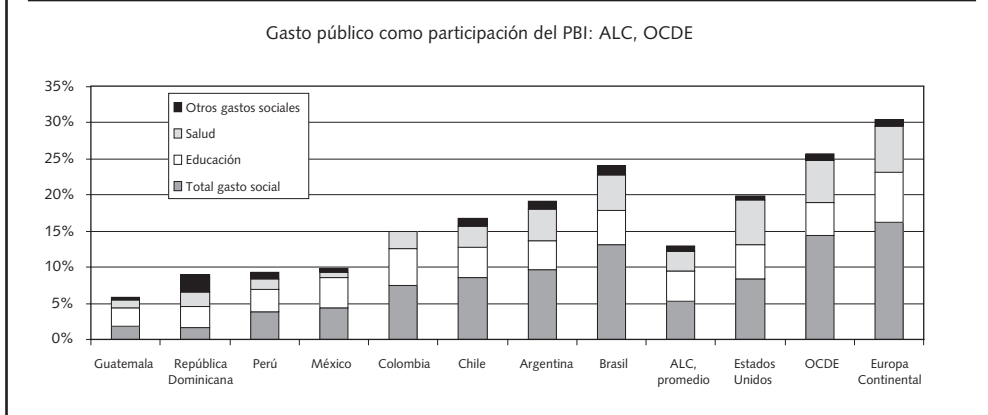
Fuentes: INEI; SIAF- DNPP (MEF); página web del PRONAMACHCS; Perú en Números 1997-2004; PRONAA; PAAG (MINSU), BCRP.

Gráfico 2.1. Tendencias recientes en el gasto de la RPS, en términos reales



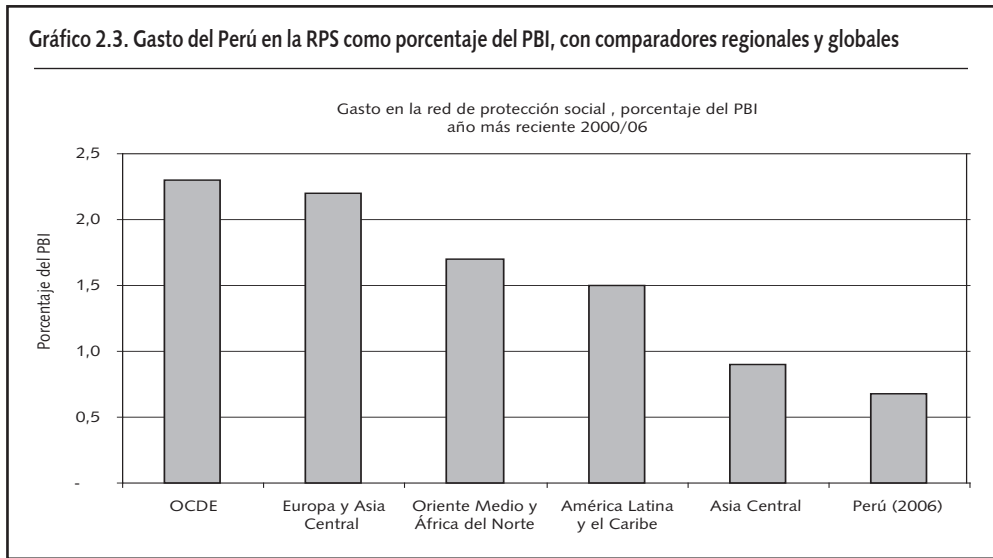
Fuentes: Basado en datos del INEI; SIAF- DNPP (MEF); página web del PRONAMACHCS; Perú en Números 1997-2004; PRONAA; PAAG (MINSa), BCRP.

Gráfico 2.2. Gasto público en sectores sociales en la región de ALC
Gasto en salud, educación y protección social (seguro social y asistencia social) como porcentaje del PBI, año más reciente



Fuente: Lindert, Skoufias y Shapiro 2005.

El gasto del Perú en la RPS es asimismo bajo en comparación con otros países. El gasto social en cada uno de los tres sectores —salud, educación y protección social— es más bajo en el Perú que el promedio en América Latina (gráfico 2.2). La diferencia más grande es la del gasto en la red de seguridad. El gasto peruano en la RPS es de los más bajos de ALC y está muy por debajo del de otras regiones. El Perú apenas si gasta la mitad del promedio de la región del ALC, de 1,3% del PBI, y alrededor de un tercio del 2,2% del PBI registrado por la OCDE o Europa y la región del Asia Central



Fuentes: Cálculos propios para el Perú; Lindert, Skoufias y Shapiro 2005 para ALC; Blank y otros (en prensa) para otras regiones.

(gráfico 2.3). Pero si bien el Perú gasta menos, los programas de la RPS cubren a una porción mucho mayor de población que los otros países de la región. Esto implica que los limitados fondos se ven diluidos entre mucho más beneficiarios, lo que tiene como resultado transferencias promedio que solo cubren una fracción del déficit de consumo de los hogares pobres.

El bajo gasto del Perú en la RPS en comparación con otros países refleja el pequeño nivel global del gasto público, además de la escasa prioridad asignada a los programas de la RPS. El reducido gasto en el sector social se debe en parte al bajo nivel tributario y la débil recaudación de impuestos. En 2006, la renta corriente del Gobierno Central peruano solamente totalizó 17% del PBI. Si bien esto refleja un incremento considerable con respecto al nivel de 14% observado en 2002, el esfuerzo tributario peruano sigue siendo inferior al de países más desarrollados y también al de muchos países menos desarrollados. En consecuencia, el espacio fiscal es limitado. Y lo que es más, dentro del espacio disponible, la prioridad asignada a los programas de la RPS es también relativamente baja.

El cuadro 2.3 ilustra este punto. El eje vertical categoriza a los países según el gasto total como participación del PBI, y el eje horizontal hace lo propio para la participación del gasto público total dedicado a la asistencia social (programas no contributivos). Brasil y Uruguay presentan altos niveles de gasto en asistencia social como participación del PBI, porque tienen elevados niveles globales de gasto y dedican una gran participación a los programas de este tipo. En consecuencia, el gasto social da cuenta de más de 1,4% del ingreso nacional. Otros países, como Guatemala y El Salvador, tienen bajos niveles globales de gasto gubernamental, pero dan una mayor prioridad a los programas de asistencia social. El Perú se encuentra entre los países con los niveles más bajos de gasto público en América Latina y entre el grupo

		Participación del gasto público total que va a asistencia social (Prioridad fiscal)		
		Menos de 4,5%	Entre 4,5% y 7%	Más de 7%
Gasto total del Gobierno como porcentaje del PBI (presiones presupuestarias)	Más de 24%	Colombia (0,9) Venezuela (1,0)	Nicaragua (1,1) Brasil (1,4)	Uruguay (4,7)
	Entre 19% y 24%	Paraguay (0,4)	Costa Rica (1,1) Ecuador (1,0) ALC (1,3)	Chile (1,7) Honduras (1,7)
	Menos de 19%	Perú (0,7)	Argentina (1,2) México (1,1) República Dominicana (1,0)	Guatemala (1,1) El Salvador (2,4)

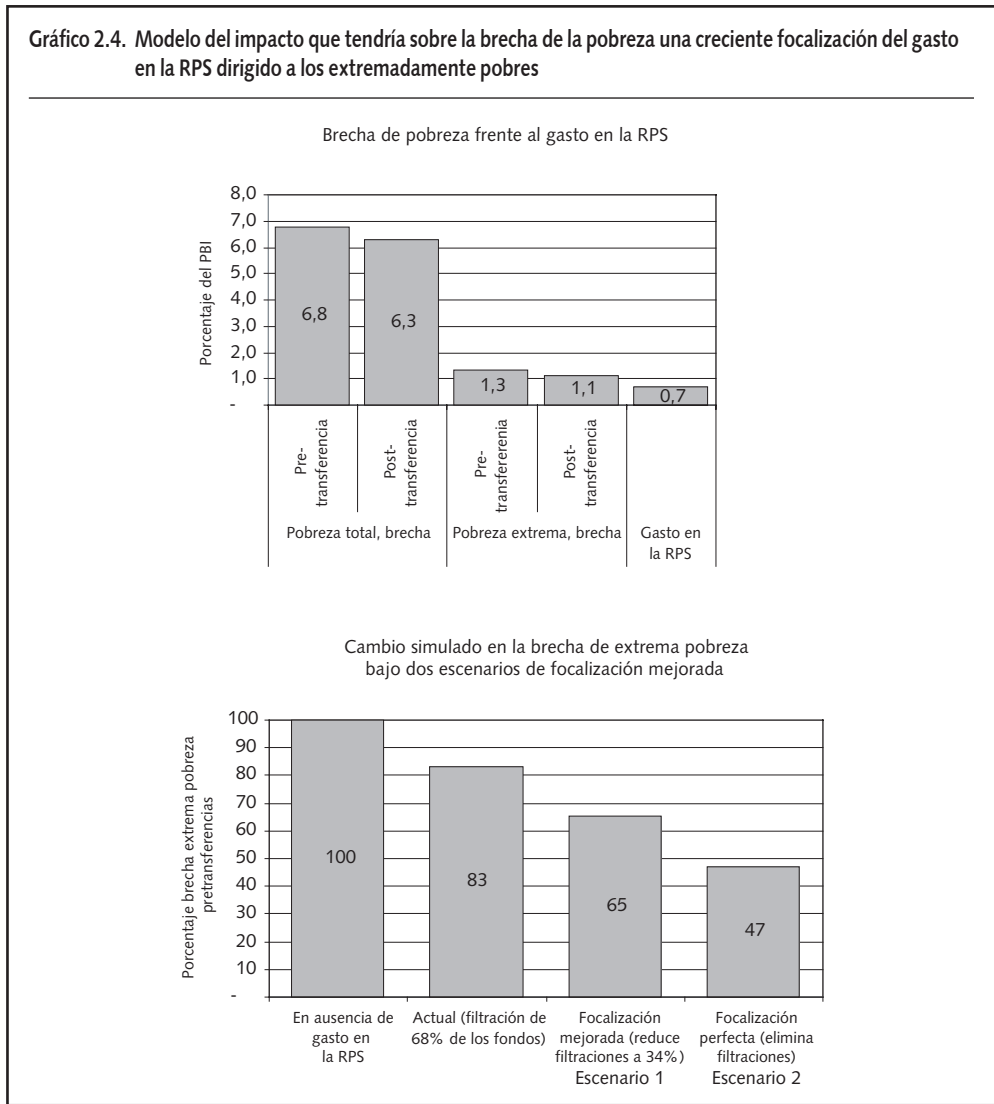
Fuente: Actualizado de acuerdo con Banco Mundial 2004, cuadro 9.2, usando estimados de Lindert, Skoufias y Shapiro 2005.

de países que asignan una muy baja prioridad al gasto en asistencia social (menos de la mitad del promedio para la región).

El gasto en la RPS es bajo en relación con la brecha de pobreza, pero bastante alto en relación con la brecha de extrema pobreza. En ausencia del gasto en la RPS, se calcula que la brecha total de la pobreza (la diferencia entre el consumo actual de los hogares pobres y el monto que necesitan consumir para escapar de la pobreza de consumo) sería de alrededor de 7% del PBI. Con 0,7% del PBI, el gasto total en la RPS únicamente podría cubrir 10% de dicha brecha. Sin embargo, el gasto en la RPS representa una parte mucho más alta de la brecha de la extrema pobreza (el monto de recursos necesarios para sacar a todos los hogares de la extrema pobreza). Sin las transferencias de la RPS, la brecha de la extrema pobreza sería de alrededor de 1,3% del PBI.

La reducción de la pobreza alcanzada por el gasto en la RPS se halla por debajo de su potencial debido a que parte de los recursos se filtran a beneficiarios que no son pobres. Alrededor de la tercera parte del gasto de la RPS llega a los extremadamente pobres y 70% alcanza ya sea a los extremada o moderadamente pobres, en tanto que 30% va hacia hogares que no son pobres. En consecuencia, se calcula que, en la práctica, en el Perú el gasto en la RPS reduce la brecha de pobreza de 6,8% a 6,3% del PBI y la brecha de la extrema pobreza de 1,32% a 1,1% del PBI. Una perfecta focalización de los recursos de la RPS en los extremadamente pobres reduciría a la mitad la brecha de la extrema pobreza. En un escenario más realista, en el que se reducen las filtraciones en 50% (esto es, solo 34% de los fondos van a hogares que no son extremadamente pobres), la brecha de la extrema pobreza caería a una tercera parte de su nivel pretransferencia (gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Modelo del impacto que tendría sobre la brecha de la pobreza una creciente focalización del gasto en la RPS dirigido a los extremadamente pobres

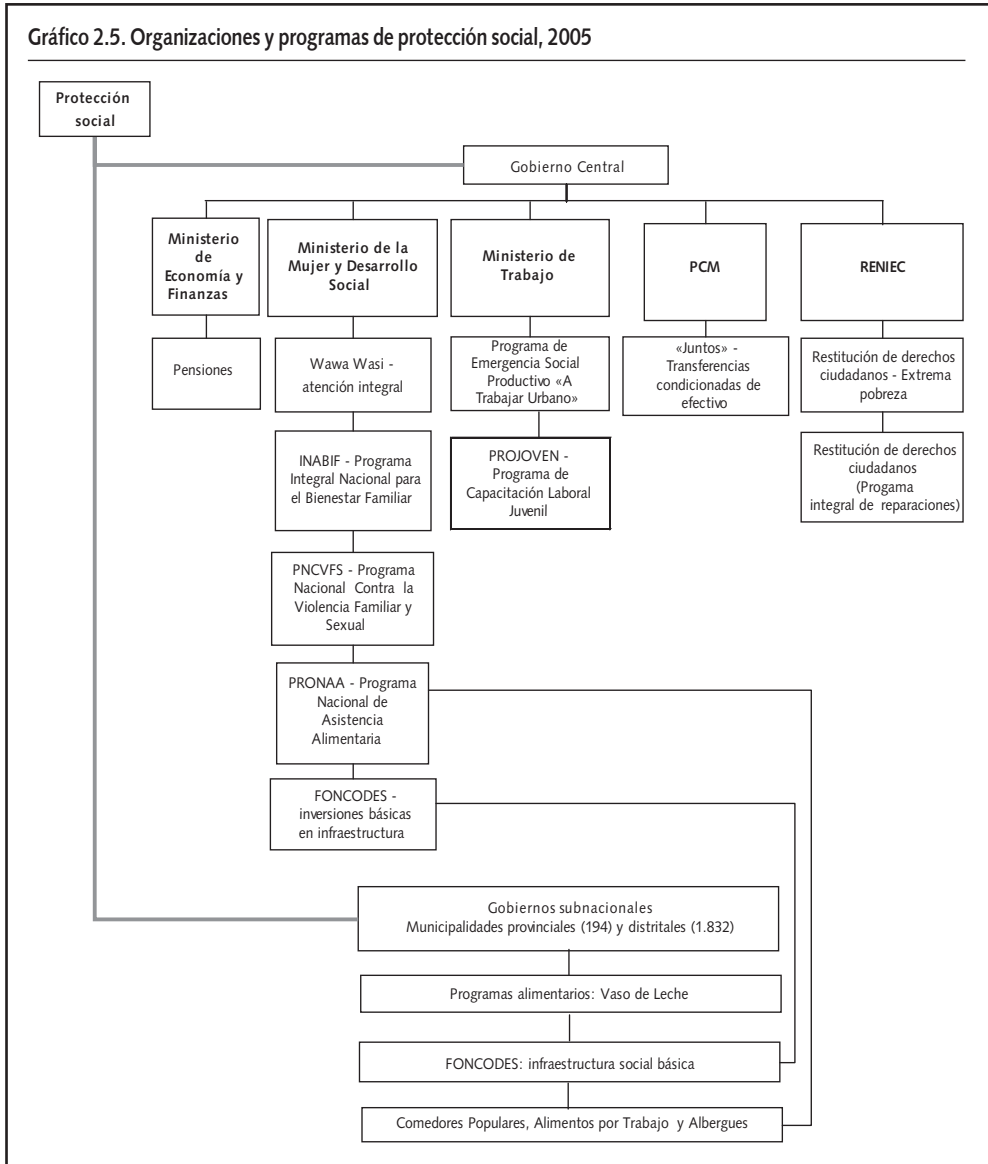


Nota: El panel de la parte superior presenta la brecha de la pobreza total y de la extrema pobreza antes y después de las transferencias de la RPS. Adviértase que la reducción en la brecha de la pobreza después de las transferencias de la RPS es inferior al gasto en la RPS, pues parte de los recursos no llegan a los pobres. El panel de la parte inferior presenta la brecha de pobreza simulada de los hogares en extrema pobreza en dos escenarios. El escenario 1 asume que los extremadamente pobres reciben 66% de los recursos (en comparación con apenas 32% en 2003). El escenario 2 asume una focalización perfecta, esto es, que todos los recursos llegan únicamente a los extremadamente pobres.

Fuente: Cálculos de los autores con base en los datos de ENAHO (INEI) 2003/04.

El gráfico 2.5 presenta la estructura de las agencias de protección social del sector público peruano. Los siguientes apartados pasan revista a los cuatro programas más grandes de la RPS (que dan cuenta de alrededor de 70% de todo el gasto en la RPS), a la par que sugieren formas para mejorar su desempeño: (i) el Vaso de Leche; (ii) los programas de empleo temporal; (iii) el fondo social FONCODES; y (iv) el programa de TCE «Juntos».

Gráfico 2.5. Organizaciones y programas de protección social, 2005



2.3. Descripción de los programas de la red de protección social

(i) El programa del Vaso de Leche

El programa del Vaso de Leche (VdL) gasta 110 millones de dólares al año, equivalentes a más de 40% del presupuesto total de asistencia alimentaria, y cuenta con casi 5 millones de beneficiarios. Ha sido criticado por su alta filtración hacia los no pobres o hacia beneficiarios no deseados (Vázquez 2005; Alcázar 2003). Sin embargo, el análisis efectuado para el este informe muestra que una gran proporción de los recursos son recibidos por hogares pobres: más de 45% de los beneficiarios en el área urbana y 65% en las áreas rurales provienen de los dos quintiles inferiores (gráfico

2.6). No sorprende que el programa esté mejor focalizado en las áreas rurales, donde la incidencia de la pobreza es mayor.

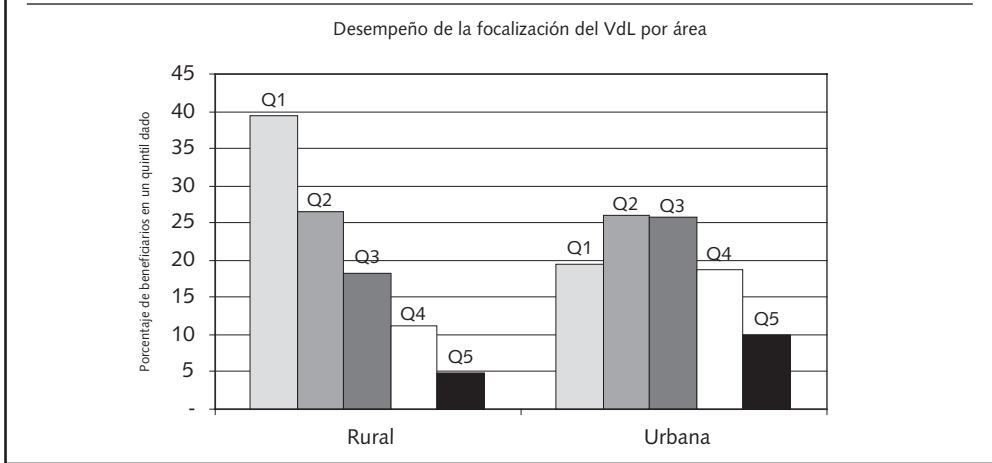
En vista de la considerable cobertura de niños en extrema pobreza que tiene el VdL, este podría llegar a ser un instrumento efectivo si se realizan mejoras en su diseño e implementación. El programa cuenta con varios puntos fuertes a partir de los cuales construir:

- Beneficiarios:⁷ el programa se focaliza en niños de 0 a 6 años de edad, mujeres embarazadas y madres lactantes. Todos estos grupos presentan tasas de pobreza por encima del promedio y constituyen los grupos vulnerables claves en el Perú. Como se aprecia en el gráfico 2.7, los niños en los grupos prioritarios tienen una probabilidad más alta de beneficiarse con el programa.
- Cobertura: el programa cuenta con una gran cobertura entre la población pobre: 44% de los hogares pobres con niños en áreas urbanas y 73% en áreas rurales tienen uno o más beneficiarios del VdL.
- Neutral en materia de género: los datos de las encuestas no muestran ningún sesgo de género en el programa.
- Capital social: 23% de los hogares peruanos participan en los comités del VdL; esta es, de lejos, la estructura más grande de OSB en el país. En cambio, la segunda organización más grande (la asociación vecinal) únicamente atrae a 7% de los hogares. Por ende, los comités del VdL constituyen una parte importante del capital social peruano y contribuyen al empoderamiento de las mujeres. Con los incentivos apropiados, esta red podría desempeñar un importante papel en la reducción de la pobreza en el Perú.
- Focalización: el programa utiliza mecanismos de focalización simples: selección demográfica (edad) y autoselección (las madres tienen que recoger las raciones alimenticias en la mañana y deben contribuir con parte de su tiempo).
- Graduación: el programa cuenta con una regla de salida automática, aunque no se cumple, y debiera aplicar el criterio de elegibilidad por edad.

El problema principal del VdL es que, con el tiempo, su implementación se ha alejado de la idea original de dar un vaso de leche a los infantes y niños en edad preescolar siete días a la semana. Muchos beneficiarios (80% en las áreas rurales) reciben el producto a granel una vez al mes o incluso a intervalos más amplios (gráfico 2.8), usualmente en forma de leche evaporada. Esto es más costoso e incrementa la probabilidad de que la leche sea compartida con otros en el hogar (como lo documenta la encuesta de monitoreo del gasto público de 2003) o intercambiada por otros bienes o trabajo, como lo revelan las discusiones en los grupos focales. Las evidencias circunstanciales sugieren que en algunos lugares podría haber «beneficiarios fantasma», que son manipulados para permitir a los miembros del comité del VdL beneficiarse con sus raciones. La Contraloría General de la República reportó que 47% del presupuesto del VdL en 2004 fue gastado en leche evaporada, frente a 34% en 2001.

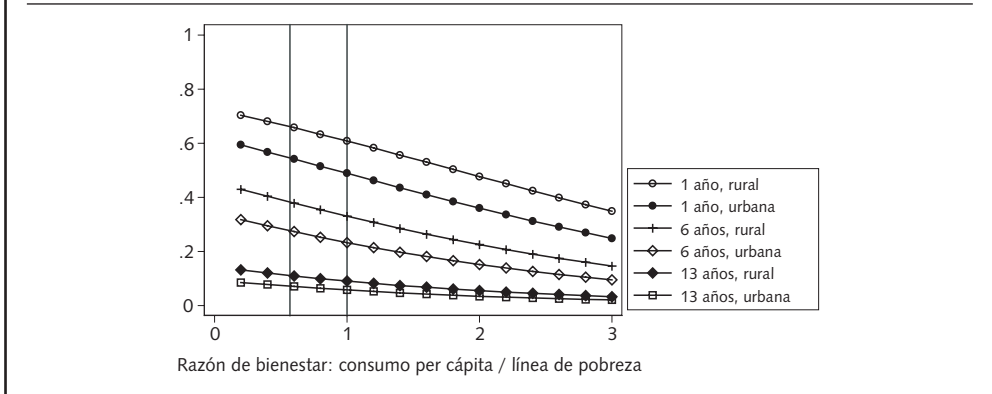
7. Con base en datos de ENAHO (INEI) 2003/04.

Gráfico 2.6. Distribución de los beneficiarios del Vaso de Leche por quintil y área de residencia



Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

Gráfico 2.7. Probabilidad de recibir el Vaso de Leche por edad y área de residencia



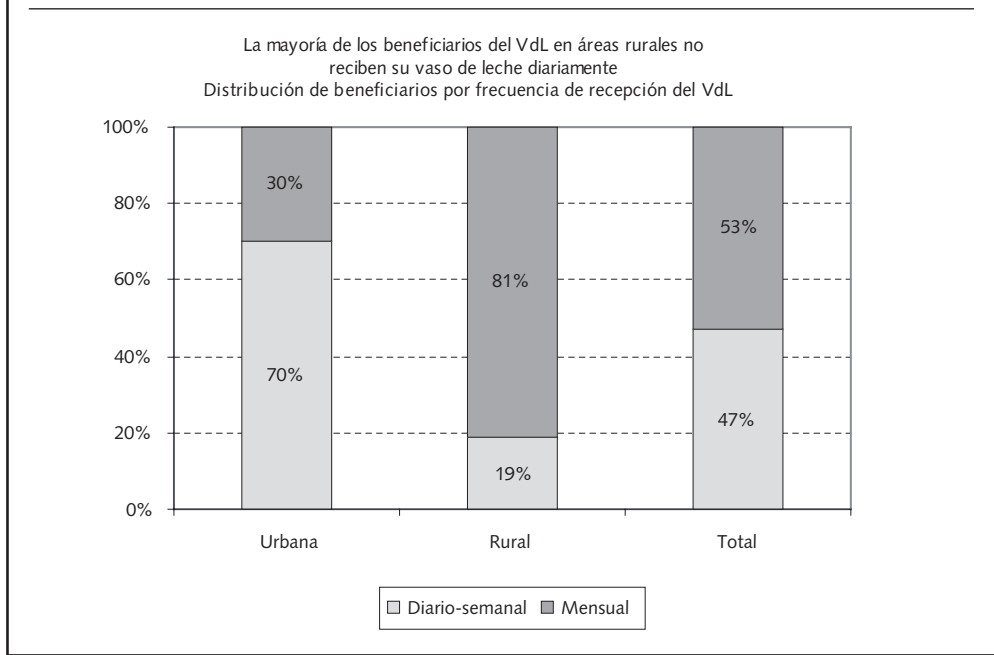
Notas: Probabilidades predichas después de tener en cuenta las características de los hogares; la población está ordenada en el eje x según la razón de bienestar; las dos líneas verticales corresponden a líneas de pobreza total y extrema.

Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

El segundo gran problema es el desplazamiento, con el paso del tiempo, del grupo prioritario de niños de hasta 6 años por otros grupos de edad. Los datos administrativos muestran que en 2003 solo 58% de los beneficiarios tenía 0-6 años, en comparación con 69% en 2001 (gráfico 2.9). Ante la clara evidencia de que en el Perú la desnutrición crónica está a menudo ligada a una alimentación complementaria inadecuada en el rango de edad de 6 a 24 meses, el VdL potencialmente podría tener un impacto mayor sobre la nutrición si estuviera bien focalizado en dicho rango de edad.

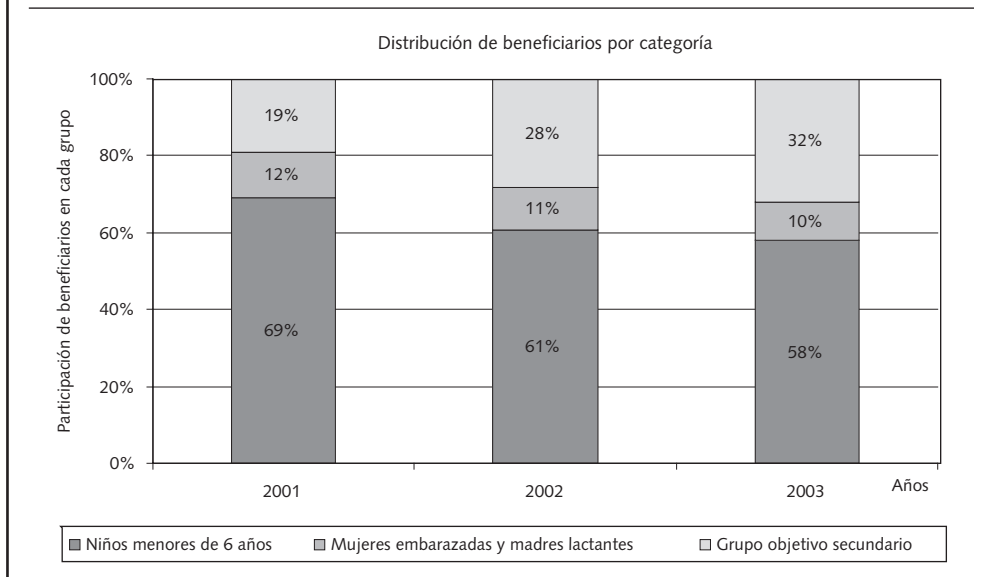
Para mejorar el impacto del programa en la reducción de la pobreza, el Gobierno debería considerar las siguientes medidas: (i) modificar la legislación para excluir de

Gráfico 2.8. Frecuencia de entrega de los beneficios del Vaso de Leche en áreas rurales y urbanas



Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

Gráfico 2.9. Tendencias en la composición de los beneficiarios del Vaso de Leche, 2001/03



Fuentes: Contraloría General de la República, Informe Macro del Programa Vaso de Leche, 2003. Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

la elegibilidad a los niños de más de 6 años; (ii) eliminar la asignación dirigida de un tercio de los recursos del programa a Lima y Callao; (iii) proporcionar beneficios suficientes como para cubrir siete días a la semana (en 2003, menos de la mitad de los distritos lograron cubrir 26-30 días de suministro al mes); de ser necesario, para que esto sea fiscalmente factible, el rango de edad de los beneficiarios podría ser aún más restringido a los menores de 2 años; (iv) integrar el programa con los servicios de salud y nutrición, haciendo que el vaso de leche esté condicionado a inversiones en capital humano como visitas de salud, el monitoreo del crecimiento del niño, educación en salud y nutrición.

(ii) Los programas de empleo temporal

El Perú cuenta con amplia experiencia en programas de empleo temporal que ofrecen asistencia de corto plazo y también desarrollan activos físicos para los pobres. Durante los primeros días del Gobierno de Toledo se iniciaron dos programas de empleo temporal —«A Trabajar Urbano» y «A Trabajar Rural»—, en respuesta a la recesión económica de 1998 a 2001. Estos programas brindaban empleo temporal a trabajadores no calificados con un salario relativamente bajo. En las áreas rurales se contrataba a los trabajadores por hasta seis meses, para renovar infraestructura social y hacer obras de mantenimiento. Hoy, sin embargo, «A Trabajar Rural» no tiene ninguna forma programática bien definida y es usado como un paraguas fiscal para agrupar diferentes tipos de intervenciones ad hoc.

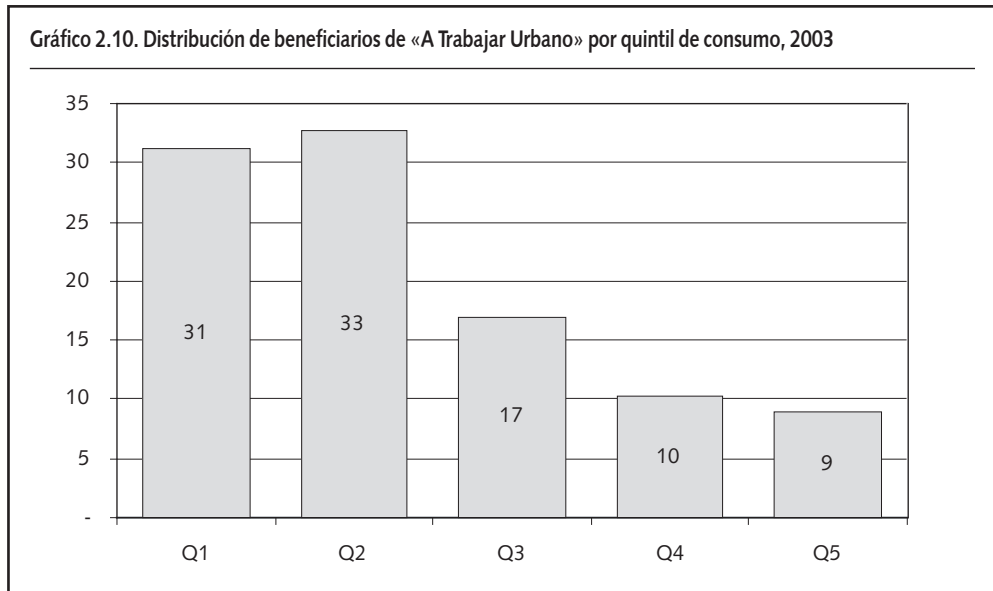
En el caso de «A Trabajar Urbano», el período de asistencia es de hasta cuatro meses. Los beneficiarios obtienen un salario mensual de 300 nuevos soles (91 dólares), cifra por debajo del salario mínimo de 427 nuevos soles (129 dólares) mensuales.⁸ En 2006, «A Trabajar Urbano» gastó 187 millones de nuevos soles, equivalentes a 10% del gasto de la RPS y 0,07% del PBI, y tuvo 57 mil beneficiarios (alrededor de 0,2% de la población). El presupuesto de los programas de empleo temporal ha caído con el tiempo.⁹ Esto refleja la recuperación de la economía peruana luego de la crisis de 1998 y la subsiguiente recesión.¹⁰ Sin embargo, sería recomendable mantener vigente un mínimo de la capacidad del programa de empleo temporal, para facilitar una rápida respuesta durante futuras caídas económicas o desastres naturales. La experiencia internacional sugiere que es muy difícil construir de la nada buenos programas de este tipo en situaciones de crisis.

El diseño de «A Trabajar Urbano» cuenta con muchos buenos elementos, que están en consonancia con las mejores prácticas internacionales. Los principios básicos de un buen programa de empleo temporal son que sea contracíclico, autofocalizado y que evite distorsionar el mercado laboral (véase el recuadro 2.2). «A Trabajar Urbano» cumple bien estas condiciones, pues está caracterizado por: (i) una intensidad laboral razonable (la participación del costo laboral en el costo total de los proyectos es de alrededor

8. Este salario mínimo se determinó en 2005 y fue incrementado a 500 nuevos soles (152 dólares) en 2006.

9. Entre enero de 2002 y abril de 2004, «A Trabajar Urbano» creó 169 mil empleos de cuatro meses de duración.

10. En 2003, «A Trabajar Urbano» cubrió a 0,5% de la población urbana.



Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

de 60%); (ii) buenos mecanismos de focalización que combinan los mapas de pobreza con la autoselección, gracias a que se paga menos que el salario mínimo; en 2003, 65% de los hogares beneficiarios pertenecían al Q1 o al Q2; (iii) la selección competitiva de los proyectos en el ámbito comunal; (iv) el énfasis en proyectos que mejoran la calidad de vida de los extremadamente pobres, como caminos, centros educativos y postas de salud; y (v) la participación de la comunidad en la supervisión de los proyectos.

Sin embargo, el salario de 300 nuevos soles (91 dólares) al mes podría ser ligeramente elevado. De lejos, es el mayor de todos los beneficios que otorgan los programas de la RPS en el Perú. Aunque el monto está 22% por debajo del salario mínimo legal, es más de lo que ganan los trabajadores en el quintil más pobre de Lima. Esto crea incentivos para intentar permanecer en el programa después de pasada la crisis, y hay evidencias de que muchos trabajadores del programa ya estaban empleados con antelación en actividades del sector.

Se sugieren algunos ajustes para mejorar el programa de trabajo temporal: (i) fijar la tasa salarial por debajo del salario de mercado predominante para mano de obra no calificada, y así promover la autoselección; (ii) alinear los programas de trabajo temporal en el marco de las inversiones descentralizadas en infraestructura social básica para asegurar la calidad y el mantenimiento de los activos creados; y (iii) financiar empleo en los servicios sociales (auxiliares, promotores de salud) a fin de incrementar la participación de las mujeres.

(iii) FONCODES

El futuro del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) es incierto. En el contexto del proceso de descentralización y de reestructuración de los programas sociales, el Gobierno de García anunció que será cerrado, pero también

Recuadro 2.2. Puntos clave en el diseño e implementación de programas de empleo temporal

Se ha visto que los programas de obras públicas funcionan en países de ingreso medio (Chile, Argentina, África del Sur) y bajo (Senegal, Kenia, India y Bangladesh), pero en muchos otros no. Esta experiencia internacional brinda una serie de lecciones para el diseño e implementación de los programas de empleo temporal:

- *Tasa salarial*: la clave para asegurar la autofocalización es fijar un salario lo suficientemente bajo, no más alto que el del mercado para el trabajo manual no calificado en agricultura o el sector informal en un año normal. Si bien establecer el nivel preciso del salario no es fácil, es mejor errar comenzando con uno demasiado bajo; de no haber demanda al salario ofrecido este se puede elevar. Fijarlo a un nivel bajo no solo asegura que el programa de empleo temporal estará bien autofocalizado, sino además mantiene el incentivo de tomar un trabajo normal cuando este esté disponible y ayuda a garantizar que el programa alcance a tantos necesitados como sea posible.
- *Las condiciones de elegibilidad* y otros medios de racionamiento debieran evitarse; lo ideal es que el único requisito sea la disposición a trabajar por el salario ofrecido. Si el racionamiento es inevitable (por ejemplo, si la demanda de empleo al salario fijado excede el presupuesto disponible), entonces deben usarse criterios secundarios explícitos: focalizar el programa en áreas pobres, ofrecer trabajo solo en temporadas de gran necesidad, limitar la duración del empleo de toda persona y/o usar medios de focalización adicionales, como la selección por la comunidad de los más necesitados. Lo menos deseable es que el racionamiento y el ingreso estén determinados por capataces o figuras políticas. Puede mejorarse la participación femenina con salarios no discriminadores, el suministro de guarderías en el lugar de trabajo y de letrinas adecuadamente privadas.
- *Intensidad laboral*: la participación de la cuenta salarial en los costos totales debiera ser más alta de lo normal en proyectos similares en el mismo entorno. Hay una compensación entre las ganancias de ingreso inmediatas a través del empleo de los pobres y las ganancias de los pobres por la calidad y durabilidad de los activos creados. Una intensidad laboral alta es probablemente de desear en una situación de crisis, en la cual las transferencias corrientes a los pobres tienen un mayor peso. Las intensidades laborales promedio ilustrativas fluctúan entre 0,5-0,65% en países de bajos ingresos, y algo más baja (0,4%) en países de ingreso medio, aunque las intensidades laborales a menudo varían significativamente según los subproyectos
- *Administración e implementación*: administrar e implementar un programa efectivo es difícil: involucra la selección y el manejo de abundantes pequeños proyectos en una amplia área geográfica, y muchas entidades administrativas. Los programas de obras públicas idealmente requieren de un menú de obras que estén bien integradas en el proceso de planificación local y que a la vez sean elásticas en tamaño y programación. Esto puede resultar complicado en entornos de baja capacidad debido a la planificación prospectiva y la necesaria coordinación entre agencias. En entornos de alta capacidad, encajar muchos proyectos pequeños intensivos en trabajo en los planes de infraestructura sofisticados y a menudo intensivos en capital de las ciudades grandes y medianas puede ser difícil. Además, asegurar que el programa de empleo temporal esté focalizado en la pobreza es a menudo complicado por las presiones de grupos de focalización alternativos (por ejemplo, los desempleados).

Fuente: Subbarao 2003.

mencionó la necesidad de contar con una nueva entidad que apoye la infraestructura de pequeña escala del sector social.

FONCODES fue creado originalmente en 1991 con el objetivo de generar empleo, aliviar la pobreza y mejorar el acceso a los servicios sociales. El Gobierno aprobó una legislación especial permitiéndole evitar la rigidez de planificar y ejecutar la inversión pública a través de los ministerios del ramo. El *modus operandi* innovador de FONCODES incluía la focalización utilizando un «mapa de la pobreza» para asignar recursos a *núcleos ejecutores* rurales, la elección de subproyectos impulsada por la demanda dentro de un menú de inversiones posibles, y procedimientos simplificados de compra. Esto se tradujo en más de 40 mil proyectos de construcción o rehabilitación de centros educativos, puestos de salud, sistemas de agua y alcantarillado, caminos rurales, redes de electrificación secundaria y obras de riego de pequeña escala por un monto de más de 2 mil millones de dólares a lo largo de más de catorce años de operación.¹¹

Los estudios de evaluación muestran que FONCODES amplió el acceso a los servicios sociales básicos, que sus inversiones llegaron a los distritos pobres y a los hogares pobres dentro de dichos distritos, y que estas tuvieron efectos positivos sobre las tasas de asistencia escolar de los niños pequeños. Los centros educativos que recibieron recursos de FONCODES para mejoras experimentaron un alza en la matrícula, lo que benefició a los niños pobres (Instituto Apoyo 2000; Paxon y Schady 2002). La focalización geográfica de FONCODES es asimismo más progresiva que la de los fondos sociales de Bolivia, Nicaragua, Honduras, Zambia o Armenia (gráfico 2.11), sobre todo debido a su enfoque predominantemente rural y al uso de mapas de pobreza en la selección de los distritos.

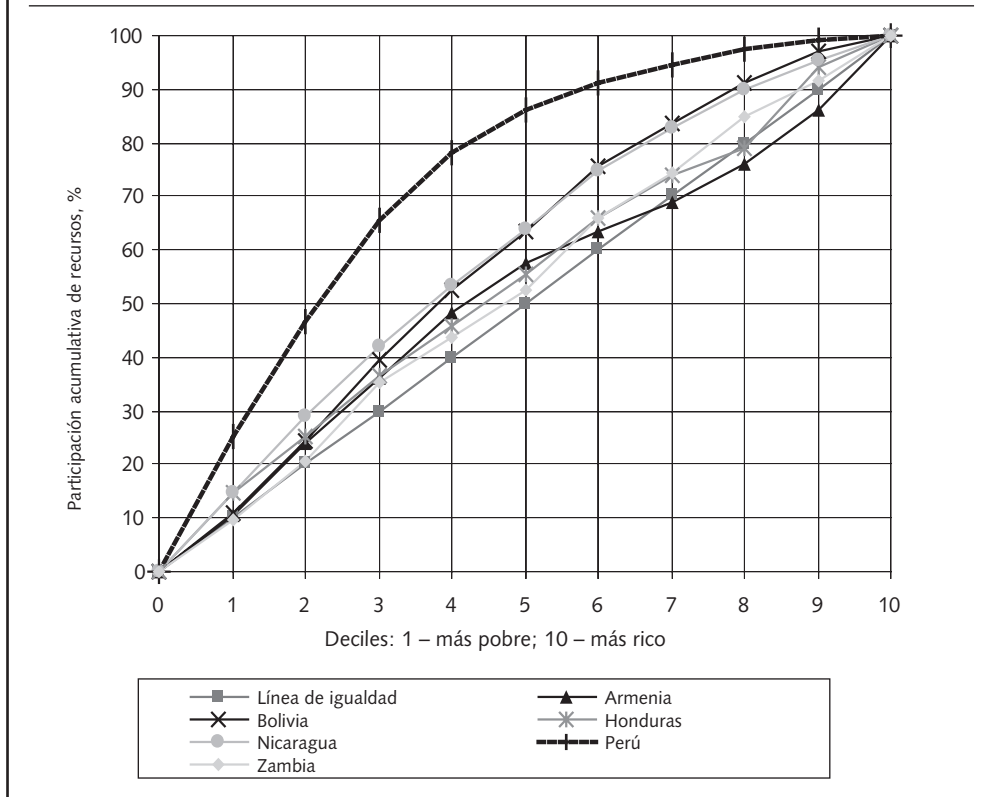
Sin embargo, el modelo de FONCODES también tiene desventajas. El Fondo establecía vínculos directos entre el Gobierno Central y las comunidades rurales a través de 26 oficinas zonales, lo que implicaba: (i) evitar a los gobiernos locales cuando, dentro de un contexto descentralizado, estos debían tener control sobre los recursos, y (ii) la falta de coordinación con organizaciones relevantes del ramo (los ministerios de Educación y Salud, y las empresas de agua y alcantarillado) que posteriormente tendrían que operar el servicio. Ello minaba el impacto y la sostenibilidad de las inversiones de los programas. Las agencias respectivas afirmaban que la falta de coordinación a veces conducía a la sobreinversión en centros educativos o puestos de salud en un área determinada, o a la construcción de servicios a los que no se podía asignar personal y terminaban siendo subutilizados.

La flexibilidad, discreción y centralización que permitían a FONCODES llegar a los pobres, también lo hacían vulnerable a la interferencia política. Schady (2001) mostró que entre 1991 y 1995 el gasto de FONCODES se incrementó antes de las elecciones y que los proyectos fueron canalizados hacia aquellas provincias en las cuales se esperaba grandes retornos políticos.

En los últimos seis años, FONCODES experimentó cambios importantes para hacer frente a algunas de estas cuestiones. En 2001 fue reasignado al MIMDES

11. Además, FONCODES ha ejecutado una serie de proyectos «especiales» de diseño central, que incluyeron, entre otros, un programa de desayuno escolar, el reparto de uniformes para escolares, palas para agricultores y canoas motorizadas.

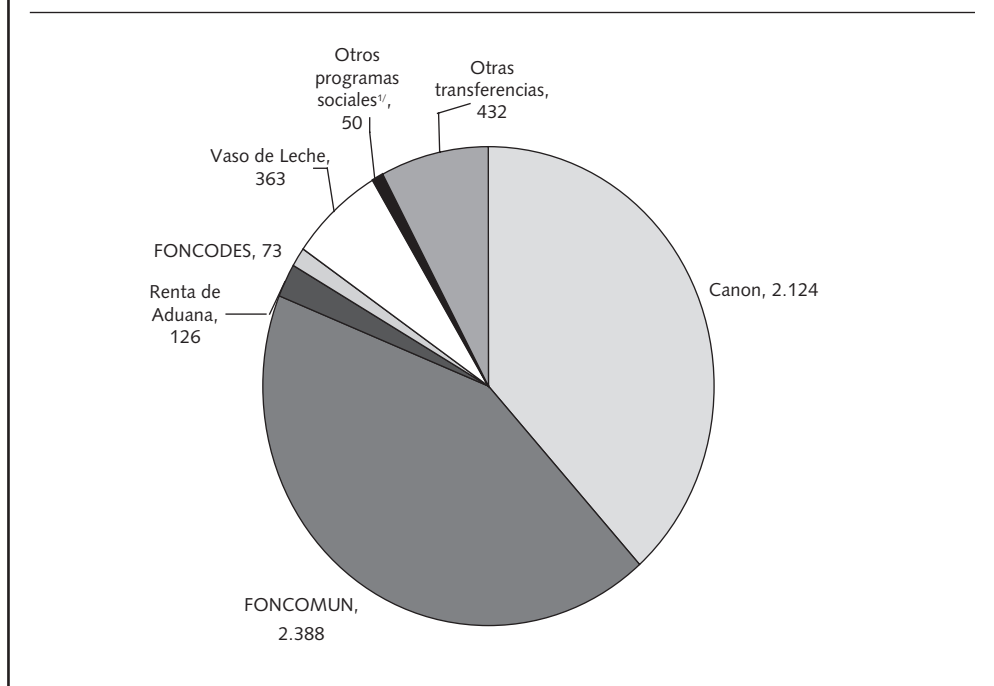
Gráfico 2.11. Progresividad de la focalización geográfica de FONCODES en comparación con otros fondos sociales



Nota: Distribución geográfica acumulativa de los recursos de los fondos sociales por pobreza del municipio o distrito. Toda curva por encima de la línea de igualdad representa una distribución progresiva o pro pobre. Fuente: Con base en Rawlings y otros 2004.

(rebautizado como el Plan Nacional de Compensación y Desarrollo Social) y en 2003 comenzó la descentralización hacia las municipalidades distritales. Sin embargo, la descentralización no fue llevada a cabo adecuadamente, desarrollando primero los elementos fundamentales del nuevo modelo de provisión descentralizada de infraestructura de pequeña escala. La acreditación de las municipalidades para la administración descentralizada de los recursos de FONCODES fue complicada y burocrática, pero no dio ninguna garantía de capacidad local. Algunos cuestionaron la racionalidad de cualquier proceso de acreditación en un contexto en el que numerosas municipalidades ya administraban fondos de inversión mucho mayores provenientes del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). En 2005, FONCODES apenas representaba 2% de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades (gráfico 2.12). Los convenios de monitoreo para el marco descentralizado fueron asimismo deficientes: los acuerdos de gestión entre el MIMDES y los municipios distritales no incluían indicadores de producto para monitorear el desempeño del programa.

Gráfico 2.12. Distribución de las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales, 2006



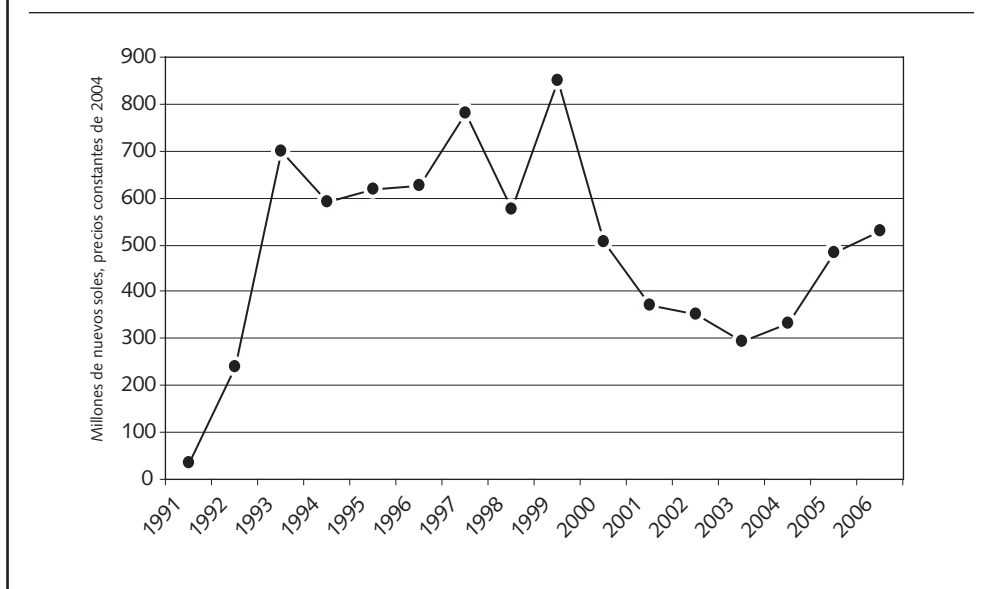
Notas: 1/ Los programas sociales incluyen PROVÍAS, Comedores Populares, Alimentos por Trabajo, Albergues y Hogares; las cifras consignadas representan millones de nuevos soles.

Fuente: SIAF local (MEF).

La ventaja comparativa que hacía de FONCODES un administrador eficiente de proyectos de infraestructura de pequeña escala radicaba en los distintos sistemas que desarrolló para manejar el ciclo de proyectos: sistemas e instrumentos para el diseño, evaluación, desembolso y supervisión de proyectos, y para la contratación de diseñadores, evaluadores, supervisores, capacitadores de proyecto, etcétera. Si bien la introducción de un ciclo de proyectos descentralizado dio a los gobiernos distritales unas cuantas responsabilidades más que antes, la mayor parte del saber hacer se quedó en las oficinas zonales de FONCODES. El Fondo ha hecho relativamente poco por construir las capacidades de los gobiernos distritales para forjar asociaciones fuertes con las comunidades y los proveedores de servicio locales, para el suministro efectivo de infraestructura de pequeña escala.

Durante el Gobierno de Toledo, el financiamiento de FONCODES fue estabilizado y reducido en alrededor de 50%, en parte debido a limitaciones presupuestarias y en parte a la transferencia del programa del Desayuno Escolar al PRONAA. Se esperaba que, en el contexto de la descentralización, este corte en el financiamiento fuera compensado con una mayor inversión de las municipalidades y las regiones. Sin embargo, el gasto de FONCODES se recuperó en 2004/06.

Gráfico 2.13. Inversiones de FONCODES en términos reales, 1991-2006



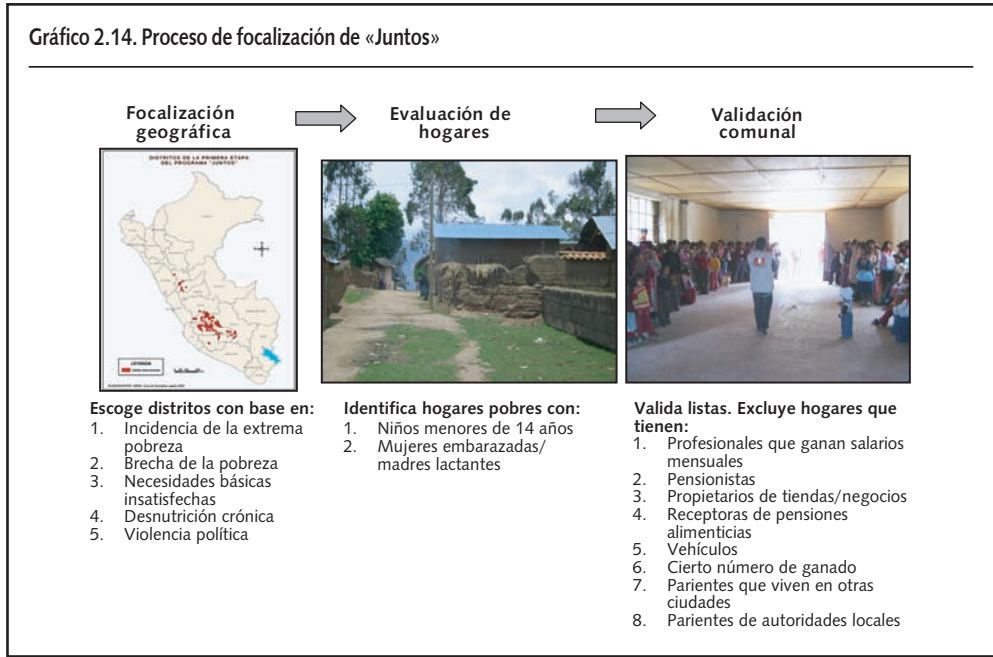
Fuentes: Perú en Números 1997; Dirección Nacional de Presupuesto Público (MEF); SIAF-SP (MEF); INEI; BCRP.

(iv) El programa de transferencia condicionada de efectivo «Juntos»

En 2005, el Gobierno introdujo «Juntos», un programa de transferencias condicionadas de efectivo (TCE) que entrega 30 dólares al mes a familias con niños menores de 14 años o a madres embarazadas que viven en comunidades en extrema pobreza. La recepción de las transferencias está sujeta al cumplimiento de condiciones tales como la asistencia de los niños a la escuela, la obtención de partidas de nacimiento y documentos de identidad, la asistencia a sesiones de educación en nutrición y el uso de servicios de salud preventiva. El programa comenzó con una fase piloto que cubrió alrededor de 70 mil hogares en los 110 distritos más pobres de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. En 2006, el programa se amplió a 5 departamentos más, cubriendo 200 mil hogares en 320 distritos rurales y barrios urbanos de 9 de los 27 departamentos del Perú. Hacia finales de 2007, el programa llegará a 400 mil hogares en más de 638 distritos de 14 departamentos, o alrededor de 2,5 millones de personas, lo que representa 9% de la población total. El costo total del programa en 2006 fue de 173 millones nuevos soles, equivalentes a 9% del gasto en la RPS y 0,06% del PBI, hecho que lo convierte en el quinto programa más grande después de FONCODES, el Vaso de Leche, «A Trabajar Urbano» y el programa de alimentación escolar.

La focalización de «Juntos» se efectúa en tres pasos, comparables a los de programas similares en México y Colombia: (i) focalización geográfica, (ii) evaluación de hogares con base en un modelo de simulación estadístico (*proxy means test*), y (iii) validación comunal (gráfico 2.14):

Gráfico 2.14. Proceso de focalización de «Juntos»

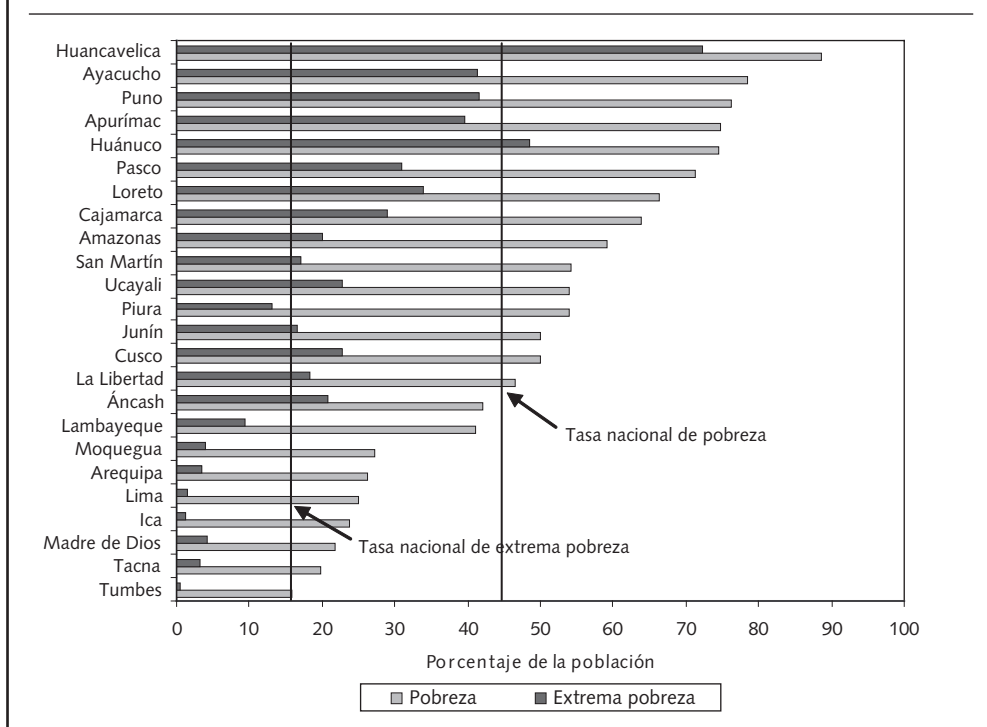


- (i) *Focalización geográfica.* En la primera etapa, los 1.828 distritos del país fueron ordenados usando un índice compuesto de pobreza.¹² La incidencia de la pobreza en los departamentos seleccionados para la fase piloto (Fase 1) —Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco— es una de las más altas en el Perú (gráfico 2.15). Los cinco departamentos incluidos en 2006 (Fase 2) presentan un cuadro más mixto. Puno y Cajamarca tienen una alta incidencia de extrema pobreza, mientras que Áncash, Junín y La Libertad están cerca del promedio nacional. El programa excluye a los departamentos escasamente poblados o heterogéneos en términos de pobreza, para así evitar la dispersión de los esfuerzos y economizar costos administrativos.
- (ii) *Evaluación de hogares.* «Juntos» es el primer programa en el Perú que selecciona a los beneficiarios utilizando un modelo de simulación estadístico (*proxy-means test*).¹³ La elegibilidad se determina utilizando una Ficha Socioeconómica Única (FSU),

12. El índice utilizó los siguientes indicadores: (i) tasa de pobreza extrema; (ii) brecha total de la pobreza con base en el mapa de la pobreza del año 2000; (iii) porcentaje de hogares con más de dos necesidades básicas insatisfechas (NBI) —agua potable, electricidad, centros educativos, servicios de salud— registrado en el censo de 1993; (iv) tasa de desnutrición crónica entre los niños de 6 a 9 años, usando el censo de peso y talla de 1999; y (v) porcentaje de centros poblados afectados por la violencia política, basado en un censo especial efectuado por el Programa de Apoyo al Repoblamiento. Aunque algunas de estas fuentes de datos son relativamente antiguas, el ranking de los distritos elaborado con los datos de la ENAHO 2004 para la pobreza total y extrema arroja resultados similares. Cabe anotar que los primeros 70 distritos de la fase piloto fueron escogidos usando un índice compuesto que excluía la tasa de pobreza extrema.

13. En el anexo 3 se detalla el algoritmo usado por «Juntos» para identificar el nivel de pobreza de los hogares. Este se basa en la ENAHO 2001/04 y usa una regresión logística de ocho predictores. El Seguro Integral de Salud —seguro gratuito de salud para los pobres— tiene programado utilizar un algoritmo de prueba de *proxy-means* similar.

Gráfico 2.15. Tasas de pobreza y extrema pobreza por departamentos, 2006



Fuente: ENAHO (INEI) 2006.

que reúne datos sobre la composición demográfica (incluyendo la presencia de niños menores de 14 años y madres gestantes), educación, características de la vivienda, activos duraderos, ganado y equipos agrícolas. Se calcula un puntaje para cada hogar y se compara con el punto preestablecido de corte.

- (iii) *Validación comunal.* Se convoca una reunión comunal para validar la lista de beneficiarios. En esta etapa pueden quedar excluidos los siguientes hogares: (i) los que tienen miembros empleados en el sector formal, pensionistas, receptoras de pensiones alimenticias, propietarios de negocios, prestamistas y parientes de las autoridades locales; (ii) propietarios de ganado, vehículos u otros activos grandes. La fase piloto mostró algunas deficiencias en esta etapa del proceso. Muchos temen denunciar a otros, en tanto que algunos piensan que el programa debía incluir a todos para evitar dividir a la comunidad. Las reuniones no siempre son representativas y los promotores en ocasiones dominan las discusiones en lugar de facilitarlas.

Permanencia en el programa. El beneficiario permanece en el programa durante cuatro años; sin embargo, es probable que este período se amplíe debido a que aún no se definen las reglas de salida. Esto podría generar una progresiva pérdida de exactitud en la focalización a medida que el nivel de pobreza de los hogares cambie, haciendo difícil incorporar a quienes hayan caído en la pobreza o excluir a los que ya no son

pobres. Algunos programas de transferencias condicionadas de efectivo cuentan con procedimientos de recertificación que se ocupan de esta cuestión.

Nivel de beneficios. El beneficio de 30 dólares al mes otorgado por «Juntos» es adecuado y equivale aproximadamente al 25% del consumo de los hogares receptores.¹⁴ Si bien este beneficio es ocho veces superior al de los programas alimentarios existentes (3,5% en promedio), es comparable con la «Bolsa Familia» de Brasil y «Oportunidades» de México, que brindan beneficios de alrededor de 20% del consumo promedio del hogar. El valor del beneficio de «Juntos» no fue fijado —como sí lo fue en otros países— sobre la base de los costos estimados de cumplir con los objetivos del programa. Más bien, se optó por un beneficio simple de manejar y relacionado con la línea de extrema pobreza de un dólar al día. La transferencia es la misma sin importar el tamaño del hogar o el número de niños. En este sentido, «Juntos» difiere de otros programas de TCE en México, Brasil y Colombia, cuyos beneficios varían según el número de hijos en la familia y otros criterios.

Condicionabilidad. «Juntos» ha adoptado un conjunto relativamente complejo y ambicioso de condiciones para la elegibilidad en el programa, aparentemente en un esfuerzo por darle legitimidad política. Los beneficiarios deben firmar un convenio de compromiso voluntario. Los niños menores de 14 años deben ser matriculados en la escuela primaria y registrar una tasa de asistencia de 85%, además de visitar el centro de salud periódicamente. Las madres deben asistir a clínicas prenatales y postnatales. Los adultos deben tener documento nacional de identidad y asegurar que sus hijos cuentan con partidas de nacimiento (cuadro 2.4). Al programa le falta mejorar mucho las técnicas de monitoreo del cumplimiento. Las evidencias de campo sugieren que se exige a los beneficiarios recoger personalmente las certificaciones de los centros educativos y los puestos de salud en forma periódica, lo que genera un apuro por reunir «sellos» oficiales e interfiere con la producción normal de los servicios. Este énfasis en el llenado de formularios antes que en el suministro de los servicios podría ser perjudicial para el impacto del programa. Un sistema más sofisticado establecería una comunicación directa entre «Juntos» y las entidades que proporcionan el servicio, usando los registros institucionales para verificar el cumplimiento de las condiciones del programa.

Después de la fase piloto, sería recomendable considerar la simplificación de las condiciones y eliminar aquellas que no es probable que tengan un gran impacto. Por ejemplo, la matrícula en primaria ya es muy alta en el Perú. Según el Censo de 2005, 92% de los niños de 6 a 14 años de edad en las áreas rurales de los primeros 110 distritos seleccionados ya estaban en la escuela. Tendría más sentido concentrarse en elevar la matrícula en secundaria, en vista de que la razón entre los niños en edad de asistir a ella y que estaban matriculados en la escuela, y la población en el grado correspondiente de secundaria, es de apenas 69%.¹⁵ Para hacer que los niños en lugares remotos asistan a la escuela secundaria, debe pensarse en una transferencia más

14. En promedio, el beneficio de «Juntos» representa un incremento de 25% del consumo de los hogares receptores. El consumo promedio de los hogares en extrema pobreza en los cuatro departamentos donde opera «Juntos» es de 75 nuevos soles y su tamaño es de 5,4 miembros. Se determinó la idoneidad como $(100/(5,4*75)) = 0,25$.

15. Según los *World Development Indicators* (Banco Mundial 2006).

Cuadro 2.4. Condiciones de «Juntos»

Responsabilidades de la familia	
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Matricular en la escuela primaria a los niños de 6 a 14 años ■ Asistencia escolar: 85% del tiempo
Nutrición y identidad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Las familias con niños de 6 meses a 3 años participan en el programa de nutrición PACFO (sesiones de papilla y educación) ■ Participar en la campaña «Mi nombre» del RENIEC para obtener documentos de identidad (las personas mayores de 18 años) y partidas de nacimiento para los niños
Salud	<ul style="list-style-type: none"> ■ Madres embarazadas: <ul style="list-style-type: none"> · Controles prenatales y postnatales · Inmunización completa · Suministro de suplementos (vitamina A, hierro y ácido fólico) · Participación en sesiones de salud reproductiva, nutrición y preparación de alimentos ■ Niños de 5 años y menores: <ul style="list-style-type: none"> · Inmunización completa · Suministro de suplementos (hierro) · Seguimiento del crecimiento y el desarrollo · Desparasitado ■ Sanidad de la vivienda <ul style="list-style-type: none"> · Cloro

Nota: Estas condiciones fueron modificadas en julio de 2007 para dar mayor énfasis a las acciones de nutrición de las madres embarazadas y los niños menores de 5 años.

sustancial que cubra los costos de transporte diario o de internado. Al mismo tiempo, tendría sentido fortalecer las condicionalidades relacionadas con la nutrición, dado que casi 35% de los niños de 0 a 5 años de edad en las áreas donde opera el programa sufren de desnutrición crónica. En julio de 2007, el directorio de «Juntos» decidió moverse en esa dirección, refocalizando el programa en mejorar los resultados nutricionales. Esta iniciativa fue después fortalecida por la estrategia nacional de nutrición CRECER.

Arreglos institucionales. Estos arreglos buscan involucrar a los sectores Educación y Salud en la toma de decisiones, para incrementar la transparencia y evitar la manipulación política del programa. La Presidencia del Consejo de Ministros tiene a su cargo el control del programa. Un Consejo Ejecutivo encabezado por un presidente e integrado por los ministros de Educación, Salud, Mujer y Desarrollo Social, y Economía y Finanzas, así como representantes de los sindicatos y la sociedad civil, aprueba el plan de acción, supervisa y evalúa el programa. Este Consejo cuenta con estatus de agencia ejecutora, tiene su propio presupuesto y es responsable de las operaciones principales. Un cuerpo supervisor, que incluye a representantes de la Iglesia, el sector privado, los gobiernos regionales y locales, y la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, es responsable del monitoreo social y la transparencia.

Condiciones del lado de la oferta. En la fase piloto, «Juntos» asignó un tercio de su presupuesto al fortalecimiento de la oferta o los servicios relevantes. El programa enfatiza especialmente la coordinación en el ámbito local con los sectores Educación y Salud. Es sabido que un programa que trabaja con la demanda para mejorar el

capital humano entre los pobres únicamente funcionará si existe la oferta. Sin embargo, para asegurar que esto sea efectivo, es importante estudiar la brecha de la oferta en lugar de dar dinero a los sectores Salud y Educación como recursos fungibles. Hasta la fecha, los ministerios de Educación y Salud no han podido utilizar los recursos adicionales para cubrir de manera efectiva las brechas en la oferta en las áreas donde opera «Juntos» (solamente se ha ejecutado una fracción pequeña del presupuesto). El Gobierno está considerando opciones para mejorar este mecanismo a través del proceso de presupuesto por resultados.

Precisión de la focalización. El modelo de los resultados de la focalización y el impacto sobre la pobreza del programa fue elaborado usando la base de datos de la ENAHO 2004.¹⁶ En los departamentos incluidos en la Fase 1, el algoritmo seleccionó correctamente a 66% de los hogares en extrema pobreza como beneficiarios de «Juntos». Sin embargo, dado que 56% de la población en estos cuatro distritos está en extrema pobreza, incluso un sistema de lotería elegiría al 56%. De modo que el éxito aparente del algoritmo se debe sobre todo a la calidad de la focalización geográfica. Esto plantea la pregunta de qué valor es agregado por el costoso y problemático proceso de recolección de datos a nivel de los hogares. Asimismo, debe resaltarse que la precisión del algoritmo disminuye cuando el programa es extendido a distritos con menos hogares en extrema pobreza; de ser ampliado a todas las áreas rurales, solo identificaría correctamente como beneficiarios a la mitad de los extremadamente pobres (cuadro 2.5). Para mantener semejante sistema, «Juntos» debe considerar el desarrollo de un algoritmo más sofisticado que utilice más indicadores (véase el recuadro 2.3). Los resultados de la aplicación del modelo sugieren que un algoritmo más sofisticado produciría una mejor cobertura de los extremadamente pobres y que menos fondos se filtrarían hacia los beneficiarios que no están en extrema pobreza.¹⁷ Cabe recordar, además, que en las áreas urbanas el Gobierno está implementando el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), una herramienta con la que se espera identificar a los hogares en extrema pobreza. Debido a la gran variabilidad en el ingreso familiar, la necesidad de invertir en un sistema como este es más fuerte en las zonas urbanas.

Es probable que el impacto de «Juntos» sobre la extrema pobreza sea grande debido al tamaño del beneficio y la precisión de la focalización. La corrida del modelo sugiere que en las Fases 1 y 2 «Juntos» podría reducir la brecha de la extrema pobreza en 19% en

16. Para cada hogar se calculó un puntaje usando la prueba de *proxy means* oficial presentada en el anexo 3. Los hogares con puntajes por encima del umbral del programa fueron «matriculados» en él si estaban en uno de los 110 distritos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco donde se implementó en 2005 (Fase 1). Se usó el mismo método para identificar aquellos hogares incluidos en 2006 en otros 210 distritos de los departamentos de Puno, Cajamarca, Áncash, Junín y La Libertad (Fase 2), así como en toda el área rural.

17. Por ejemplo, añadir dos predictores conocidos por su alta correlación con el estatus de pobreza en el algoritmo de «Juntos» (tamaño del hogar y variables ficticias departamentales) incrementaría de 66% a 73% la participación de los hogares en extrema pobreza cubiertos por el programa, reduciría de 49% a 40% la fracción de los que no están cubiertos por este, y disminuiría en 20 millones de nuevos soles anuales la filtración de fondos hacia hogares que no están en extrema pobreza (gráfico 2.16). Otro buen predictor es la tasa de desnutrición crónica a nivel de la unidad censal (los resultados de las regresiones aparecen en el anexo 5).

Recuadro 2.3. ¿Cómo mejorar el instrumento de focalización de «Juntos» a nivel del hogar?

El poder predictivo del algoritmo de *proxy means test* puede mejorarse:

- *Empleando un conjunto más amplio de predictores para determinar el nivel de pobreza.* El algoritmo de «Juntos» solo utiliza ocho variables para establecer el nivel de pobreza de un hogar. En cambio, otros programas de TCE en Chile, Colombia y Costa Rica revisados por Castañeda y Lindert (2005) emplean entre trece y dieciséis variables. El cuestionario de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) incluye muchos otros factores fuertemente asociados con el nivel de pobreza, como el tamaño del hogar, su ubicación, el nivel educativo de los adultos, el hacinamiento y la propiedad de la casa o de ganado. El algoritmo oficial pierde precisión al no tomar en cuenta tales variables (véase el anexo 5).
- *Calibrando el modelo con la extrema pobreza, no la pobreza total.*
- *Usando modelos de predicción más flexibles,* diferenciados entre regiones o departamentos.
- *Evitando el uso de técnicas de reducción de datos.* Aunque «Juntos» reúne una amplia gama de indicadores con el cuestionario de la FSU, solo utiliza una pequeña parte de estos para establecer el nivel de pobreza. El INEI obtuvo este modelo de ocho variables después de un proceso de reducción de datos. En lugar de utilizar la información en bruto del cuestionario, la agrupó en menos categorías, que a su vez usó como indicadores. Sin embargo, en este proceso de reducción de datos se pierde un poco de precisión; emplear las variables originales generará un mejor calce.
- *Reunir información más relevante en el cuestionario de la FSU.* El cuestionario de la FSU de «Juntos» recoge un total de 36 variables, mientras los programas de TCE de Chile, Colombia, Costa Rica o México recogen entre 50 y 115 variables. Entre las variables usadas para establecer la pobreza en otros programas de ALC que no fueron recogidas en la FSU, figuran la ocupación del jefe de hogar o el ingreso formal.

los departamentos donde interviene, lo que reduciría la brecha nacional de pobreza en 2% en la Fase 1 y 5% en la Fase 2. Si el programa fuera ampliado a todas las áreas rurales, la brecha de extrema pobreza caería en 14% (gráfico 2.17 y cuadro 2.6). Estos impactos podrían prácticamente duplicarse si se perfecciona el sistema de focalización. También podrían ser incrementados distribuyendo beneficios sobre una base per cápita y no por hogar, y redistribuyendo en consecuencia los recursos del programa.

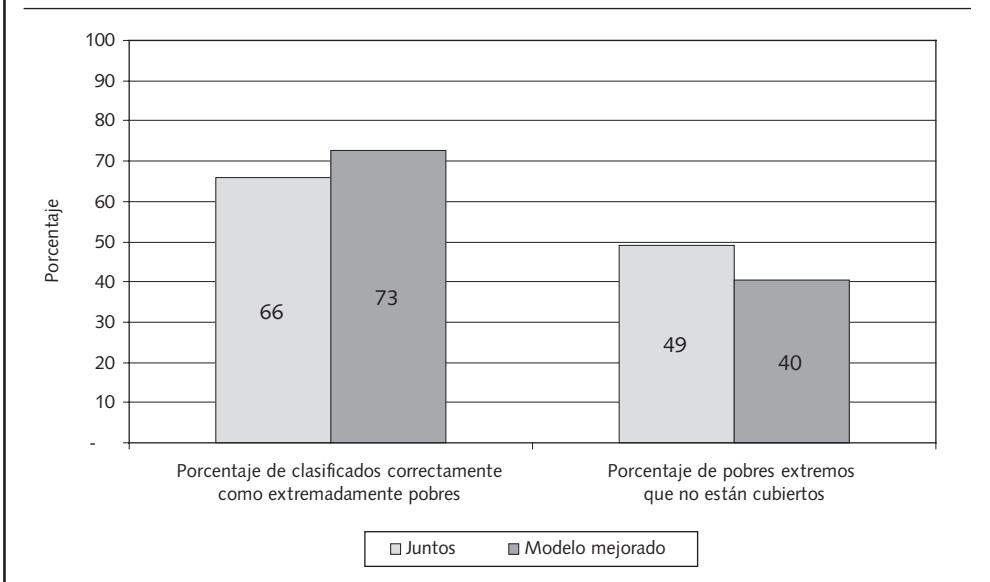
El potencial de impacto de «Juntos» sobre la desnutrición crónica es también muy alto. En el Perú hay más de 500 mil niños de 0 a 5 años con desnutrición crónica. Por cierto, casi 40% de estos niños viven en los distritos donde opera «Juntos». La desnutrición crónica en estas zonas es muy elevada: 36%, en comparación con 13% en aquellas áreas que no están cubiertas por «Juntos». Si la desnutrición crónica fuese totalmente eliminada en los distritos donde se desarrolla el programa «Juntos», la tasa nacional de desnutrición crónica se reduciría en 38%; incluso si la mitad fuese eliminada, la tasa nacional se reduciría en casi 20%. Para alcanzar tal efecto, «Juntos» debería fortalecer los incentivos para que las familias participen en los programas de promoción del crecimiento, y soliciten micronutrientes y otros servicios ofrecidos por el sistema de salud que son importantes para la nutrición. Involu-

Cuadro 2.5. El algoritmo de proxy-means test de «Juntos»: Errores de inclusión y exclusión

		Fase 1			Fase 2			Todo rural		
		¿Elegibles para «Juntos»?		Total	¿Elegibles para «Juntos»?		Total	¿Elegibles para «Juntos»?		Total
		Sí	No		Sí	No		Sí	No	
Población en miles										
¿Pobres extremos?	Sí	263	253	516	323	430	753	967	1.798	2.765
	No	136	297	433	164	560	725	1.000	3.836	4.837
	Total	399	550	949	488	990	1.478	1.967	5.635	7.601
Hilera %										
¿Pobres extremos?	Sí	51	49	100	43	57	100	35	65	100
	No	31	69	100	23	77	100	21	79	100
	Total	42	58	100	33	67	100	26	74	100
Columna %										
¿Pobres extremos?	Sí	66	46	54	66	43	51	49	32	36
	No	34	54	46	34	57	49	51	68	64
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: La simulación se basa en los datos administrativos de ENAHO (INEI) 2004 y «Juntos». La Fase 1 cubre 110 distritos en Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco; la Fase 2 incluye los distritos de la Fase 1 y otros 210 distritos en los departamentos de Puno, Cajamarca, Áncash, Junín y La Libertad.
Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2004.

Gráfico 2.16. Reducción del error de inclusión y exclusión de «Juntos» con un modelo de predicción mejorado

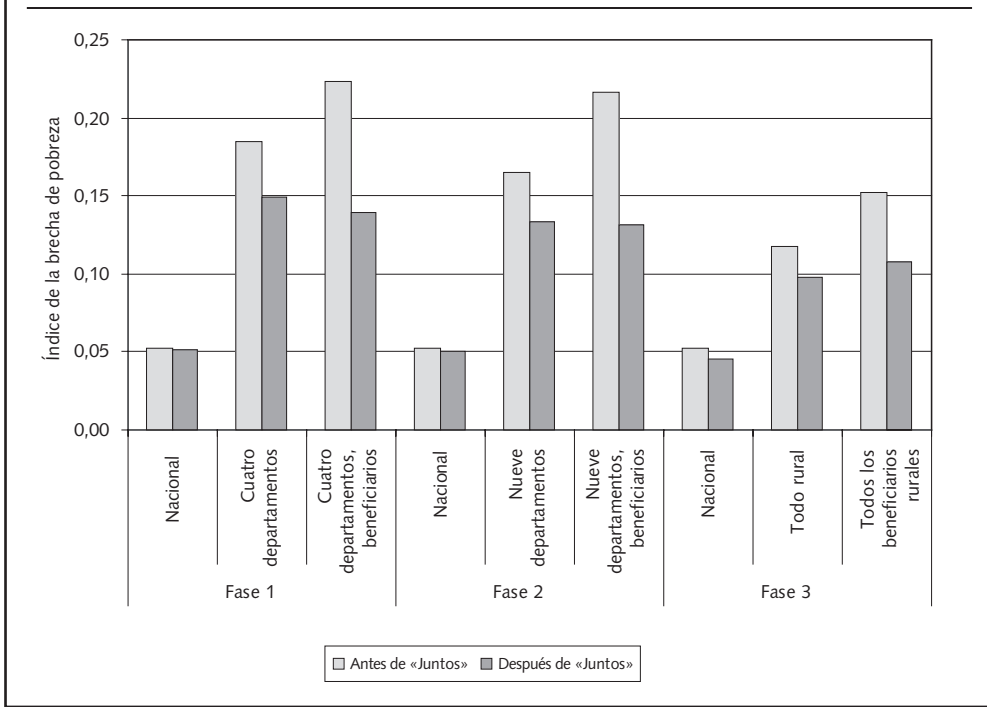


Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2004.

crar a las familias en un sistema de medición y asesoría del crecimiento les brindaría información sobre el estado de la nutrición de sus hijos y cómo mejorarlo. La transferencia de ingresos también las ayudaría a costear una mejor nutrición para sus hijos (gráfico 2.18).

Para lograr un fuerte impacto en la nutrición, es importante que «Juntos» continúe concentrándose en áreas rurales con altas tasas de desnutrición y mejore el diseño

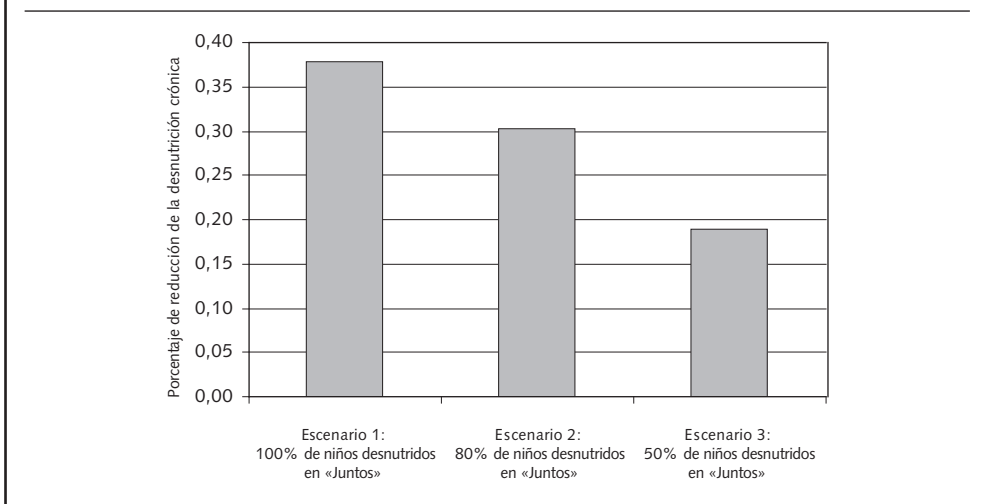
Gráfico 2.17. Impacto simulado de «Juntos» sobre la brecha de extrema pobreza



Nota: La Fase 1 cubre 110 distritos en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco; la Fase 2 incluye los distritos de la Fase 1 y otros 210 distritos en los departamentos de Puno, Cajamarca, Áncash, Junín y La Libertad.

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos de ENAHO (INEI) 2003/04.

Gráfico 2.18. Impacto simulado de «Juntos» sobre la reducción de la desnutrición crónica



Fuente: Cálculos de los autores a partir del Sistema de Información del Estado Nutricional (SIEN) 2005 y la base de datos de «Juntos».

Cuadro 2.6. Impacto simulado de «Juntos» sobre la incidencia, la brecha y la severidad de la pobreza

	Nacional		Departamentos de «Juntos»		Solo beneficiarios	
	Sin	Con	Sin	Con	Sin	Con
Fase 1: 110 distritos en 4 departamentos						
Incidencia de la pobreza	0,192	0,190	0,544	0,489	0,658	0,527
Brecha de la pobreza	0,053	0,052	0,185	0,149	0,224	0,139
Severidad de la pobreza	0,021	0,020	0,084	0,063	0,100	0,049
Fase 2: 320 distritos en 9 departamentos						
Incidencia de la pobreza	0,192	0,188	0,523	0,470	0,661	0,517
Brecha de la pobreza	0,053	0,050	0,165	0,134	0,216	0,131
Severidad de la pobreza	0,021	0,019	0,070	0,053	0,094	0,046
Fase 3: Todo rural						
Incidencia de la pobreza	0,192	0,177	0,402	0,360	0,509	0,413
Brecha de la pobreza	0,053	0,046	0,117	0,098	0,153	0,107
Severidad de la pobreza	0,021	0,017	0,048	0,038	0,063	0,040

Nota: La Fase 1 cubre 110 distritos en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco; la Fase 2 incluye los distritos de la Fase 1 y otros 210 distritos en los departamentos de Puno, Cajamarca, Áncash, Junín y La Libertad.

Fuente y metodología: Cálculos de los autores con base en los datos de ENAHO (INEI) 2003/04. Los hogares «Solo beneficiarios» (columnas quinta y sexta) son aquellos que calificarían como participantes del programa «Juntos» por su estado de pobreza, según lo que está registrado en la encuesta.

Cuadro 2.7. Tasa de desnutrición crónica, niños de 0 a 5 años
(Estadísticas ponderadas, pesos = población de niños menores de 5 años de edad)

Fases de «Juntos»	Promedio	Mín.	P25	Mediana	P75	Máx.
Sin cubrir	13,2%	1,6%	6,2%	9,5%	18,7%	63,2%
Fases 1 y 2	36,4%	6,5%	28,4%	36,3%	44,3%	61,7%
Expansión 2007	35,2%	8,2%	29,7%	35,4%	41,3%	60,1%
Total	17,6%	1,6%	6,6%	14,7%	25,4%	63,2%

Fuente: Cálculos de los autores a partir del SIEN 2005 y la base de datos de «Juntos».

de condiciones o compromisos de las familias incluyendo un mínimo de elementos básicos para disminuir la desnutrición (por ejemplo, visitas periódicas de monitoreo del crecimiento, participar en asesoría y educación de salud y nutrición, controles prenatales, nacimientos institucionales, etcétera). Al mismo tiempo, es importante mejorar la cantidad y calidad de los servicios de atención primaria de la salud, por ejemplo, garantizando un protocolo mínimo de monitoreo del crecimiento del niño hasta los 2 años de edad, proporcionando micronutrientes y suplementos alimenticios, mejorando la capacitación del personal de salud y los agentes comunales, y mejorando los sistemas de control y medición del crecimiento.

Monitoreo y evaluación. «Juntos» también necesita desarrollar un sistema coherente de monitoreo y evaluación (M&E), para asegurar que se produzcan buenas evidencias de sus resultados y estas alimenten el proceso de decisiones a medida que el programa se expande. Esto debiera considerar una evaluación rigurosa que contribuya a determinar si el programa debe circunscribirse al área rural o ser ampliado. El sistema de M&E debería incluir los siguientes elementos: (i) evaluación del resultado/impacto (¿La transferencia condicionada de efectivo alcanzó los objetivos deseados?); (ii) análisis de la implementación (¿Todos los programas están implementados? ¿Las intervenciones en salud y educación están implementadas en todas las regiones?); y (iii) análisis del proceso (¿Cómo se está ejecutando el programa? ¿Qué beneficios reciben los participantes? ¿Cómo los obtienen?). El desarrollo de un sistema de M&E que cubra todos estos elementos es uno de los desafíos prioritarios que enfrenta «Juntos». El sistema de monitoreo debe incluir el DNI de las madres y el número del código único de identificación (CUI), que de acuerdo con la nueva reglamentación establecida por RENIEC está siendo incluido en los certificados de nacimiento de todos los niños.

El impacto redistributivo y sobre la pobreza de los programas alimentarios del Perú

En este capítulo se mide la efectividad de los programas alimentarios en la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza en el Perú;¹⁸ se investiga la cobertura e idoneidad de los beneficios; se presenta un análisis de incidencia del gasto (*benefit incidence*), y se simula su impacto sobre la pobreza y la desigualdad. Los resultados muestran que, a pesar de los patrones distributivos pro pobre, los pequeños subsidios unitarios limitan los impactos de la redistribución sobre la pobreza y la desigualdad, incluso en los programas mejor focalizados. Su impacto sobre la reducción de la desnutrición es asimismo modesta.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. La sección 3.1 presenta los criterios utilizados para evaluar la efectividad y la eficiencia de un programa; la sección 3.2 examina la cobertura y el nivel de los beneficios; la sección 3.3 se ocupa de la focalización, y la sección 3.4 resume el impacto global de los programas sobre la pobreza y la desnutrición.

18. El capítulo no evalúa otros impactos posibles de los programas alimentarios. En el Perú, la mayoría de los programas tienen múltiples objetivos. Por ejemplo, la generalidad de los programas alimentarios buscan mejorar la seguridad alimentaria, la nutrición, la asistencia escolar y el rendimiento académico, ofreciendo apoyo a los agricultores y los productores locales, desarrollar capital social o promover organizaciones de base comunal. Sin embargo, estos objetivos muchas veces no están especificados claramente y no se fijan metas mensurables. En vista de que la mayoría de los programas afirman que su principal finalidad es ayudar a los niños pobres y sus familias, parece estar justificado evaluar cómo alcanzan dichos objetivos.

3.1. Criterios para evaluar el papel redistributivo de los programas alimentarios

En contraste con el gasto público en salud y educación —servicios cuyas externalidades sustanciales pueden justificar su provisión universal—, las transferencias de la RPS son bienes consumidos en forma privada que normalmente deberían estar focalizados en los hogares o áreas pobres. La razón principal de las transferencias de la red de protección es promover la equidad, de modo que deben estar focalizadas especialmente en los pobres extremos. Por ello es importante evaluar cuánto contribuyen a reducir la pobreza. Este capítulo se concentra en los programas de alimentos, el componente más importante del sector de la RPS en materia de presupuesto y número de beneficiarios. Su impacto sobre la reducción de la pobreza se evalúa utilizando tres criterios complementarios:

- (i) *¿Qué parte del grupo objetivo recibe el programa?* Para ser efectivo, un programa debiera cubrir todo o gran parte de su grupo objetivo. A fin de captar esta dimensión del desempeño de un programa, se estima qué proporción de personas/hogares del grupo objetivo recibe el programa en cada quintil.
- (ii) *¿Cuán adecuado es el beneficio ofrecido por el programa?* La cobertura sustancial del grupo objetivo es una condición necesaria pero no suficiente para que un programa sea efectivo. Usando una analogía de la salud pública, para ser efectivos los programas debieran brindar tratamientos adecuados. Los subsidios canalizados por estos programas son comparados con el consumo pretransferencia de los beneficiarios, en especial los beneficiarios pobres.
- (iii) *¿Cuán bien están focalizados los recursos del programa en los pobres y los extremadamente pobres?* Para evaluar cuán eficientemente están focalizadas las transferencias, se llevó a cabo un análisis de incidencia del gasto.¹⁹ Se presentan estimados de la participación del subsidio que llega a los extremadamente pobres (Q1) y otros quintiles. Estudios previos analizaron la incidencia de los programas alimentarios en el Perú sobre la base de la distribución de los beneficiarios del programa entre los quintiles. Sin embargo, este enfoque solo es válido si todos reciben beneficios similares. Los programas alimentarios del Perú son complejos, con variaciones en el número de raciones consumidas al mes y en el monto del subsidio otorgado (algunos reciben comidas gratis, mientras otros pagan una contribución cuyo monto varía de programa a programa). Además, los subsidios difieren sustancialmente entre los departamentos. En este estudio, la distribución del gasto público entre los quintiles se calcula ajustando la participación del programa con la tasa de ingesta, el nivel de subsidio de cada región y la tasa de subsidio. El análisis cubre los siete programas más grandes de la RPS cuyos datos figuran en la ENAHO 2003, que dan cuenta del 80% de los beneficiarios y del gasto en la RPS: (i) Vaso de Leche, (ii) Comedores

19. El análisis de la incidencia del gasto identifica a aquellos que se benefician con los servicios públicos y describe el impacto de bienestar que el gasto gubernamental tiene sobre diversos grupos de personas u hogares individuales (Demery 2003). Esto se hace combinando información sobre el subsidio unitario transferido por un programa (obtenido de datos administrativos) con información sobre la participación en los programas (obtenido de datos de la ENAHO).

Populares, (iii) Desayuno Escolar, (iv) Almuerzo Escolar, (v) Comedor Infantil, (vi) «A Trabajar Rural» y (vii) «A Trabajar Urbano». Los detalles del análisis de incidencia de los programas alimentarios aparecen en el anexo 2.

3.2. Cobertura de los programas alimentarios y niveles de beneficios

En comparación con la región de ALC, los programas alimentarios en el Perú tienen una elevada cobertura pero transfieren beneficios extremadamente pequeños (gráfico 3.1). Más de 40% de los hogares peruanos se beneficia con algún tipo de programa alimentario. Por sí sola, la cobertura de los programas alimentarios en el Perú supera la cobertura global de los programas de asistencia social en Argentina, Brasil, Chile y Colombia, países que cuentan con sistemas de asistencia social relativamente bien desarrollados. Sin embargo, el gasto peruano en estos programas es inferior al de otros países de la región: el valor promedio de las transferencias por persona es entre 5 y 20 veces menor en el Perú que en otros países (gráfico 3.1, panel inferior). El valor de los beneficios de los programas alimentarios es de menos de 2% del consumo total de los hogares beneficiarios. El Vaso de Leche, el programa más popular, transfiere en promedio menos de 2 dólares al mes por beneficiario, el equivalente de 5% de la línea de extrema pobreza de 115 nuevos soles/mes (alrededor de 1,2 dólares diarios).

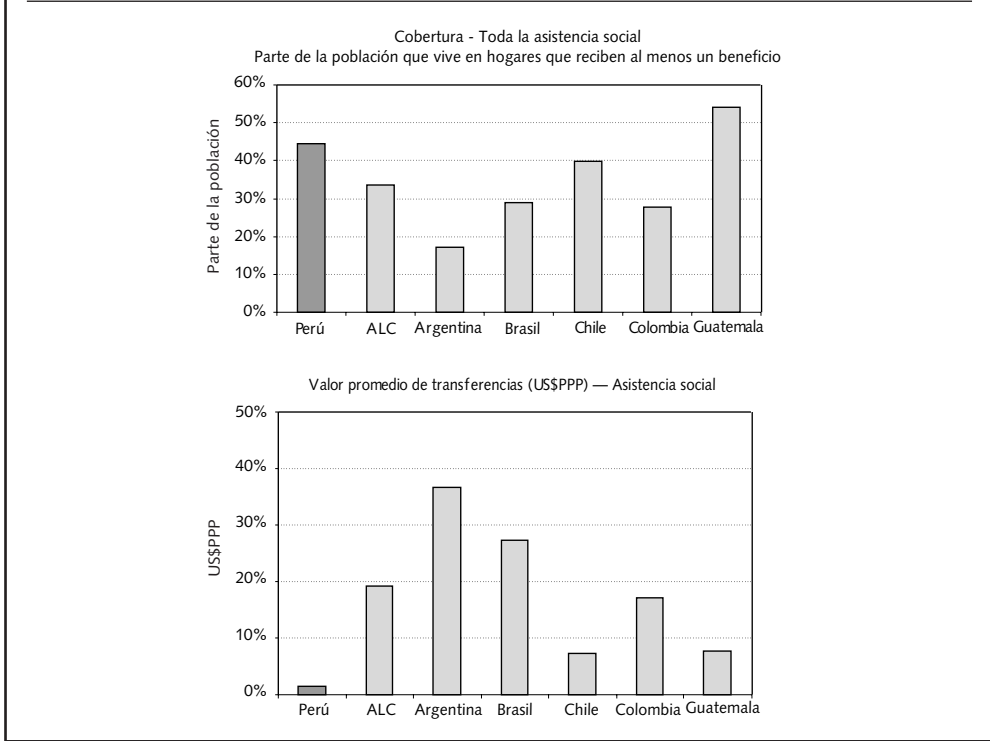
El Perú, comparado con otros países de ALC, obtiene un alto puntaje en la cobertura de los pobres con los programas de la RPS, y esto se debe casi íntegramente a dos de ellos: el Vaso de Leche y el Desayuno Escolar (cuadro 3.1). Todos los demás programas cubren menos de 5% de la población. Juntar algunos de estos pequeños programas contribuiría a economizar los escasos recursos humanos y financieros existentes y lograr economías de escala.

Los pobladores rurales están mejor cubiertos que los urbanos. Este es un elemento positivo del sistema peruano de la RPS, dada la elevada incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en las áreas rurales (cuadro 3.1). Sin embargo, alcanzar al 22% restante de niños en extrema pobreza en las áreas rurales que no tienen acceso alguno a los programas alimentarios podría resultar un desafío debido a la complicada geografía del país.

La mejor forma de saber cuán efectivos son los programas alimentarios en llegar a sus beneficiarios es analizando la cobertura en relación con el grupo objetivo de cada programa. Por ejemplo, el grupo objetivo primario del Vaso de Leche son los niños menores de 6 años; los Almuerzos y los Desayunos Escolares ponen la mira en los niños en edad escolar de las áreas pobres, y los Comedores Populares se enfocan en todos los hogares pobres.

Con la excepción del Vaso de Leche y del Desayuno Escolar, que cubren 44% y 17% de sus grupos objetivos respectivamente, todos los demás programas alimentarios o de empleo temporal no son efectivos en la cobertura de sus grupos objetivos (cuadro 3.2). Para cubrir su grupo objetivo —«todos los hogares pobres»—, el presupuesto de los Comedores Populares tendría que multiplicarse diez veces, lo que evidentemente es un escenario nada factible. Cuando los programas son pequeños en comparación con sus grupos objetivos, no logran alcanzar sus metas y la selección de los beneficiarios queda expuesta a la manipulación política.

Gráfico 3.1. Cobertura y niveles de beneficios de los programas peruanos de la RPS, en comparación con ALC



Fuente: Elaborado con base en Lindert, Skoufias y Shapiro 2005.

Los principales programas alimentarios transfieren montos muy pequeños en relación con el consumo del hogar. En promedio, el subsidio representa menos de 2% del consumo de un beneficiario (el anexo 2 describe cómo se calculó el subsidio). Esto varía poco con el tipo de programa. El subsidio más «generoso» es el de los Comedores Populares: en promedio representa 2,2% del consumo de un beneficiario. En términos relativos, estas transferencias son más importantes para los más pobres. Por ejemplo, el subsidio del Vaso de Leche representa 3,9% del consumo de los que se hallan en el quintil más pobre y solo 0,7% de los del quintil superior. Esto refleja que el consumo per cápita en el quintil más pobre es un noveno del quintil más rico. Sin embargo, incluso en el caso de los extremadamente pobres, el subsidio de los cuatro programas alimentarios más grandes apenas cubre una pequeña fracción del déficit de consumo (la brecha entre su consumo y la línea de la pobreza).

3.3. Desempeño de la focalización de los programas alimentarios

En el Perú, los programas alimentarios están mejor focalizados de lo que a veces se piensa. Muchos análisis anteriores de estos programas señalaron focalizaciones inadecuadas y grandes filtraciones hacia beneficiarios imprevistos (Vásquez 2005; Alcázar 2003). Sin embargo, usando datos a nivel de hogares, este estudio ha encontrado que

Cuadro 3.1. Cobertura de los programas alimentarios del Perú a nivel de hogares
(Participación de la población que vive en hogares beneficiarios de programas alimentarios)

	Quintiles					Total
	Q1 (Más pobre)	Q2	Q3	Q4	Q5 (Más rico)	
Nacional						
Todos los programas	68	58	45	31	13	43
Vaso de Leche	54	45	35	23	9	33
Comedor Popular	6	6	4	4	2	4
Desayuno Escolar	28	18	11	8	3	14
Almuerzo Escolar	7	5	4	2	1	4
Comedor Infantil	2	2	1	0	0	1
Otro	5	3	2	1	0	2
Rural						
Todos los programas	78	72	65	54	37	68
Vaso de Leche	62	56	49	38	27	52
Comedor Popular	6	6	5	7	7	6
Desayuno Escolar	36	27	20	17	10	26
Almuerzo Escolar	8	9	9	5	3	8
Comedor Infantil	2	2	2	1	2	2
Otro	6	5	4	2	2	4
Urbano						
Todos los programas	53	46	36	24	9	30
Vaso de Leche	41	35	28	19	7	23
Comedor Popular	6	5	4	3	1	3
Desayuno Escolar	14	11	7	5	2	7
Almuerzo Escolar	4	2	2	1	0	1
Comedor infantil	1	1	0	0	0	0
Otro	3	1	1	0	0	1

Nota: El grupo objetivo del programa del Vaso de Leche son los niños de 0 a 6 años de edad y las mujeres embarazadas y madres lactantes; el de los Comedores Populares son las familias pobres; el de los Desayunos y Almuerzos Escolares son los niños entre 7 y 13 años. La categoría «Otro» incluye PACFO, PANFAR y Wawa Wasi, que se focalizan en niños menores.

Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

una gran parte de los beneficios va a los pobres (sean moderados o extremos). En 2003, 30% del gasto total de 816 millones de nuevos soles llegó al quintil más pobre y otro 24% al segundo quintil más pobre (cuadro 3.4). Los programas alimentarios peruanos también tienen una mejor focalización que en otros países de ALC, y superan a programas similares de Colombia y Guatemala (gráfico 3.2). Este desempeño comparativamente bueno se debe sobre todo a una focalización geográfica de alta calidad. Sin embargo, el desempeño de la focalización varía significativamente de un programa a otro; el Desayuno Escolar (71% de los beneficios va a los dos quintiles inferiores) y el Vaso de Leche (55%) están mejor focalizados que los Comedores Populares (que solo alcanzan 41%, casi exactamente proporcional a la participación de la población).

Ello no obstante, los programas alimentarios del Perú no están tan bien focalizados como los PTE de ALC, Europa y Asia Central (EAC) y los países de la OCDE

Cuadro 3.2. Cobertura que tienen los programas alimentarios de sus poblaciones objetivo declaradas
Personas en cada grupo que participan en el programa

	Grupo objetivo	Quintiles					Total
		Q1 (Más pobre)	Q2	Q3	Q4	Q5 (Más rico)	
Nacional							
Vaso de Leche	0-6 años	56,8	51,2	43,2	34,1	15,0	44,2
Comedor Popular	Pobres	2,9	3,5	2,5	2,2	1,0	2,4
Desayuno Escolar	4-13 años	25,1	19,6	14,3	12,5	5,6	17,4
Almuerzo Escolar	6-12 años	5,6	5,5	4,6	2,5	1,1	4,4
Comedor Infantil	0-6 años	1,8	1,9	1,4	0,4	0,9	1,4
Otro	0-4 años	6,3	3,9	3,4	1,6	1,2	3,8
Rural							
Vaso de Leche	0-6 años	62,6	61,4	62,9	56,7	50,4	61,4
Comedor Popular	Pobres	2,7	2,7	2,3	3,3	3,9	2,8
Desayuno Escolar	4-13 años	31,9	27,7	24,3	24,3	21,9	28,4
Almuerzo Escolar	6-12 años	6,6	9,0	8,9	6,8	6,3	7,7
Comedor Infantil	0-6 años	2,0	2,6	2,7	1,2	4,9	2,3
Otro	0-4 años	7,8	6,6	7,6	5,4	5,0	7,1
Urbano							
Vaso de Leche	0-6 años	45,2	41,1	33,1	25,9	10,3	31,2
Comedor Popular	Pobres	3,1	4,1	2,6	1,9	0,7	2,2
Desayuno Escolar	4-13 años	12,5	12,1	8,3	8,1	3,6	9,0
Almuerzo Escolar	6-12 años	3,9	2,1	2,2	1,0	0,5	1,9
Comedor Infantil	0-6 años	1,3	1,1	0,7	0,2	0,4	0,7
Otro	0-4 años	3,2	1,2	1,2	0,4	0,5	1,2

Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

Cuadro 3.3. Contribución de las transferencias de alimentos en el consumo
Valor monetario de las transferencias de alimentos como porcentaje del consumo total del hogar*

Programas alimentarios	Total	Quintil del gasto per cápita					Nivel de pobreza			Área	
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	PX	PNX	NP	Urbana	Rural
Vaso de Leche	2,0	3,9	2,2	1,8	1,3	0,7	4,0	1,8	1,3	1,5	2,7
Comedor Popular	2,2	4,5	2,4	2,6	1,3	1,4	4,3	2,5	1,4	2,0	2,7
Desayuno Escolar	1,7	3,3	1,6	1,1	0,6	0,5	3,2	1,5	0,8	1,0	2,2
Almuerzo Escolar	0,9	1,7	0,9	0,6	0,4	0,1	1,7	0,8	0,4	0,6	1,0
Total	1,8	3,5	1,9	1,6	1,2	0,7	3,5	1,7	1,1	1,4	2,3

Notas:

Solo se ha considerado a los hogares beneficiarios de cada programa alimentario.

PX = pobre extremo, PNX = pobre no extremo, NP = no pobre

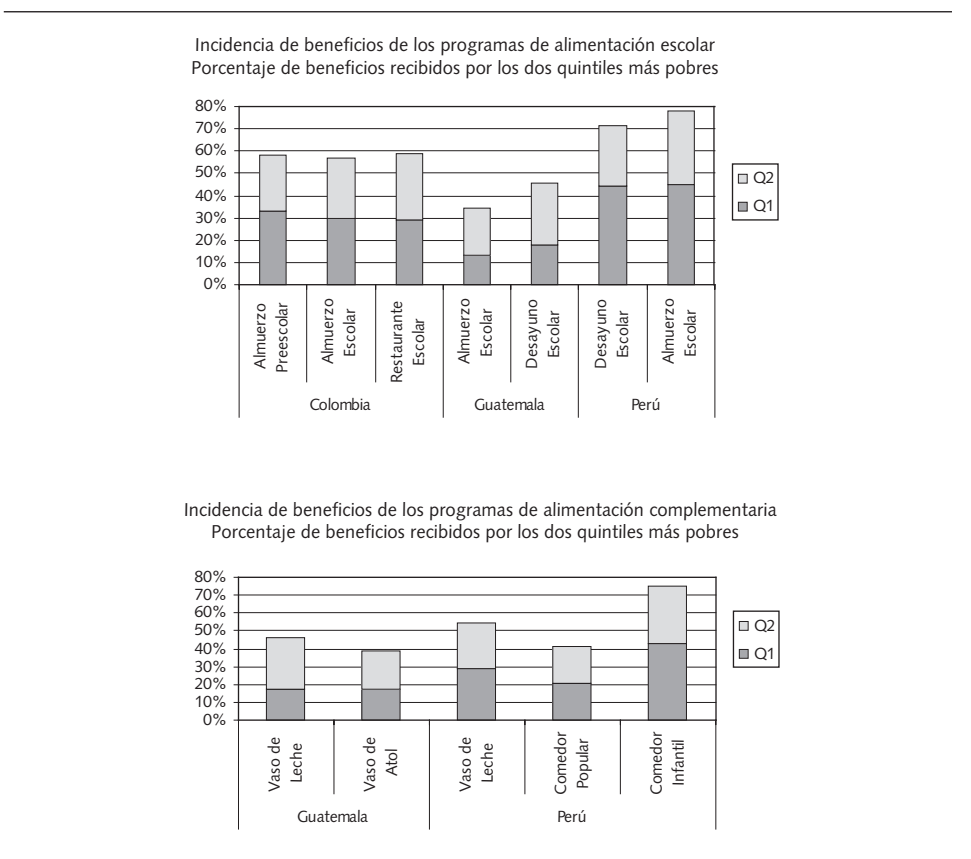
Fuentes: ENAHO (INEI) 2003-IV Trimestre; Díaz Álvarez 2004.

Cuadro 3.4. Precisión de la focalización: Participación de las transferencias públicas que llegan a cada quintil

	Total	Por quintil					Gasto mill. S./
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	
Vaso de Leche	100%	29%	26%	22%	17%	7%	356
Comedor Popular	100%	20%	21%	28%	22%	9%	98
Desayuno Escolar	100%	44%	27%	18%	8%	3%	117
Almuerzo Escolar	100%	45%	33%	15%	6%	1%	24
Comedor Infantil	100%	43%	32%	14%	9%	3%	26
Otro							195
Todos los programas alimentarios	100%	30%	24%	23%	16%	6%	816

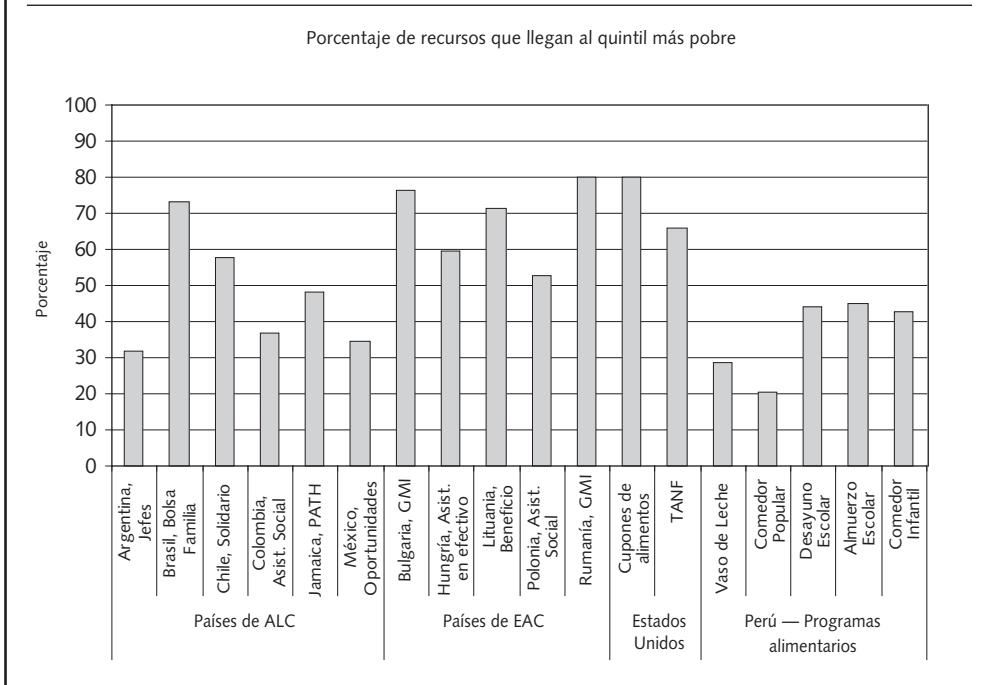
Fuente: Elaborado con base en Lindert, Skoufias y Shapiro 2005.

Gráfico 3.2. Desempeño de la focalización de algunos programas de alimentos latinoamericanos



Fuente: Elaborado con base en Lindert, Skoufias y Shapiro 2005.

Gráfico 3.3. Desempeño de la focalización de programas de transferencia de efectivo seleccionados y los programas alimentarios del Perú

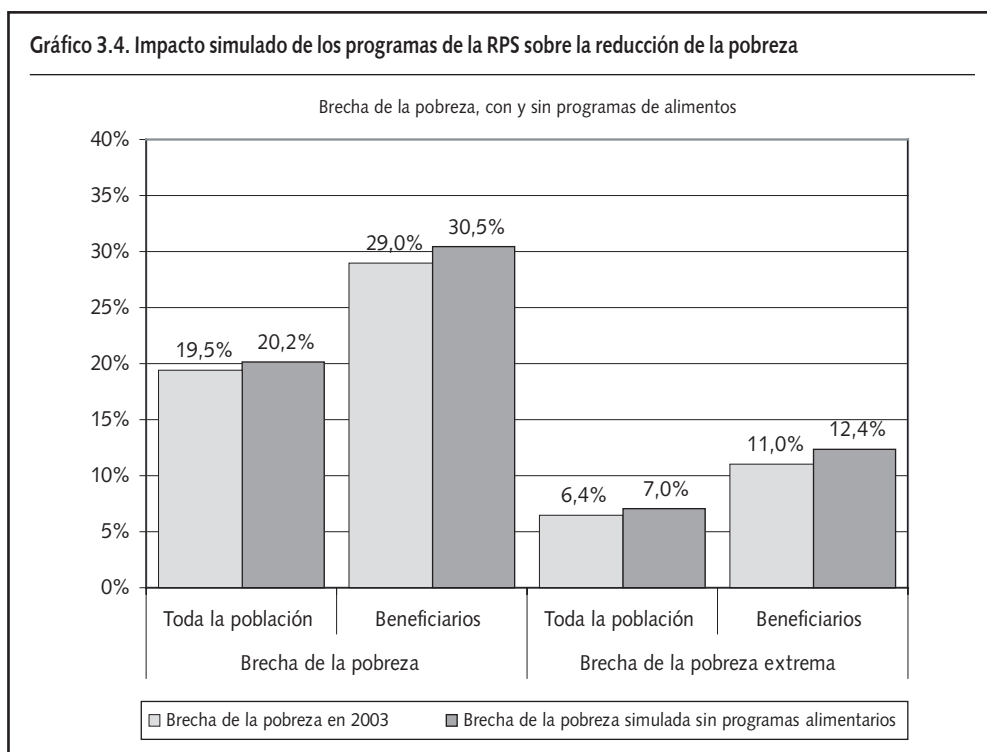


Nota: GMI = Ingreso Mínimo Garantizado, TANF = Asistencia Temporal para Familias Necesitadas.
Fuentes: Elaborado con base en Lindert, Skoufias y Shapiro 2005; Castañeda y otros 2005 para los países de ALC y Estados Unidos; y Tesliuc y otros 2005 (en prensa) para la región de EAC.

(gráfico 3.3). Hay dos factores que podrían explicar esto. Primero, por su diseño: el umbral de ingreso relativo usado para identificar a los beneficiarios es sustancialmente más alto en los programas de la RPS peruana de lo que es la norma en los programas de transferencia de efectivo de la OCDE, EAC y algunos países de ALC. Los programas peruanos se focalizan en el 50% más pobre de la población. En cambio, la mayoría de los PTE de los países de la OCDE y EAC se focalizan en el 10% más pobre de la población, mientras que el grupo de comparación de ALC se focaliza en el 20% más pobre. Segundo, pocos programas en el Perú emplean métodos de focalización a nivel individual o del hogar, que normalmente están asociados con un mejor desempeño localizador, como las medias o *proxy means tests*.

3.4. Impacto de los programas alimentarios sobre la pobreza y la desnutrición

Impacto sobre la reducción de la pobreza. Para calcular este impacto, se simula el nivel de pobreza que predominaría si los programas alimentarios cesaran repentinamente.



Fuente: Cálculos de los autores con base en ENAHO (INEI) 2003/04.

Los resultados se muestran en el gráfico 3.4.²⁰ No obstante una focalización razonable y una extensa cobertura, estos programas tienen un impacto modesto sobre la pobreza y la desigualdad. En ausencia de los programas alimentarios, la incidencia de la pobreza subiría de 54,7% a 55,2%, un cambio que no es estadísticamente significativo. El impacto de los programas alimentarios es ligeramente mayor sobre aquellos beneficiarios que están en extrema pobreza; en su ausencia, la incidencia de la extrema pobreza sube en 4%. Asimismo, los programas alimentarios tienen poco impacto sobre la desigualdad: reducen el coeficiente de Gini de consumo apenas en 0,5%. La probable razón de este decepcionante resultado es que los principales programas distribuyen muy pocos beneficios, los cuales tienen escaso efecto sobre el déficit de consumo de sus beneficiarios. Como ya se indicó, el Vaso de Leche, el programa más grande, transfiere menos de 2 dólares al mes por beneficiario (el equivalente de 5% de la línea de extrema pobreza).

Impacto sobre la desnutrición. No hay ninguna evidencia de que los programas alimentarios estén contribuyendo mucho a la reducción de las dimensiones no monetarias

20. El consumo contrafactual se calcula como el consumo observado menos el valor de la transferencia. Esta simulación no toma en cuenta la respuesta conductual de los hogares a la reducción de las transferencias públicas. Enfrentados a esta reducción, podría esperarse que los hogares reaccionen trabajando más, movilizándolo otros activos productivos que posean y que reduzcan su consumo solo como último recurso. Sin embargo, dado que las transferencias de alimentos son relativamente pequeñas en comparación con el consumo de los hogares receptores, el consumo contrafactual utilizado aquí probablemente se ubica demasiado cerca del real.

de la pobreza en el Perú. La desnutrición sigue siendo elevada, especialmente entre los pobres. En el año 2000, 26% de los niños aún sufría de desnutrición crónica (talla baja para la edad), lo que subió a 47% de los niños en el quintil más pobre.

Una razón para que tanta desnutrición puede coexistir con tantos programas de alimentos es que pocos de ellos están focalizados en los niños menores de 2 años, que es una de las «ventanas de oportunidad» en las cuales es posible combatir la desnutrición de manera efectiva. Los programas de alimentación escolar intervienen demasiado tarde en el ciclo vital. Además, el Perú dedica un monto desproporcionado del presupuesto de su programa de alimentación y nutrición a la compra y distribución de alimentos, en lugar de apoyar estrategias focalizadas en la prevención, la promoción y en soluciones sostenibles basadas en el comportamiento. Se ha demostrado que es improbable que las transferencias de alimentos tengan un impacto significativo sobre la nutrición cuando se presta poca atención a las prácticas de alimentación y cuidado de la salud, a las deficiencias en micronutrientes y al riguroso monitoreo de las curvas de crecimiento de cada niño en particular, para así identificar a las personas en riesgo y diseñar respuestas adecuadas.

Un puñado de programas de nutrición brinda beneficios más significativos pero solo cubren a una pequeña fracción de su grupo objetivo, y por ende no disminuyen la tasa nacional de desnutrición.²¹ Uno de ellos —el Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO)— está focalizado en el grupo de los menores de 2 años en las áreas rurales. La evaluación de su impacto reveló una excelente focalización y resultados relativamente buenos en la nutrición (Maximize y Cuánto 2003). El programa, sin embargo, cuenta con un presupuesto pequeño y únicamente opera en ocho departamentos, lo que implica que muchos niños pobres en riesgo de desnutrición no están cubiertos. Parecería, además, que la transferencia del programa del Instituto Nacional de Salud al PRONAA ha debilitado su componente de salud.

21. En el anexo 4 se resume la rica bibliografía existente sobre el desempeño de los programas alimentarios en el Perú.

La vía hacia adelante

4.1. Cuestiones claves que enfrenta el sistema peruano de la RPS

Debido a la ausencia de una estructura clara de rendición de cuentas y a una dinámica de la economía política, la mayoría de los programas tradicionales de la RPS del Perú contribuyen poco a la reducción de la pobreza y la desnutrición. Existe un generalizado «equilibrio de baja calidad» en el sector de asistencia social y nutrición, que tiene sus raíces en la falta de objetivos claros y metas mensurables. Esto ha facilitado la «captura» de los programas por grupos de interés, así como su manipulación política. Debido a tal dinámica, programas descentralizados como el Vaso de Leche y los Comedores Populares presentan grandes problemas de efectividad, y son pocos los programas de la RPS peruana cuyo diseño técnico refleja las mejores prácticas. Por ejemplo, las intervenciones en nutrición por lo general no están focalizadas en niños menores de 2 años, el grupo en el cual tendrían mayor efecto. Además, muchos programas tienen beneficiarios superpuestos y la existencia de numerosos programas pequeños conlleva costos administrativos relativamente altos. El Gobierno peruano ha venido enfrentado este problema a través del proceso de optimización de los programas sociales —ya ha logrado reducir el número de programas sociales a una tercera parte de su nivel anterior— y mediante la elaboración de planes para desarrollar el Registro Único de Beneficiarios (RUB) de los programas sociales.

Hay un círculo vicioso de mal desempeño y bajo financiamiento. El gasto en la RPS es bajo en comparación con las necesidades nacionales y los estándares regionales. El Perú gasta 0,7% del PBI en la RPS, porcentaje muy por debajo del promedio de 1,3% de la región. El nivel de gasto es asimismo bajo en comparación con la brecha de pobreza pretransferencia (6,8% del PBI), pero representa ligeramente más de la

mitad de la brecha de extrema pobreza pretransferencia (1,3% del PBI). Sin duda, el mediocre desempeño de los programas de asistencia social del Perú ha reforzado el bajo nivel global de gasto en asistencia social. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) muestra escepticismo respecto a seguir aprobando «más de lo mismo», estableciendo así un círculo vicioso de mala calidad y fondos insuficientes.

Aunque en general están focalizados en los pobres, la mayoría de los programas de la RPS intentan cubrir a demasiados beneficiarios, lo que resulta en beneficios usualmente muy pequeños como para marcar una diferencia. La mayoría de los programas de la RPS buscan focalizarse en los hogares pobres, esto es, el 44,5% inferior de la distribución del ingreso en el Perú.²² Pero cuando este amplio grupo objetivo se combina con un bajo gasto global, el resultado inevitable son subsidios muy pequeños para un gran número de personas. Ello limita el impacto de la RPS sobre la pobreza y la desigualdad. Los programas alimentarios ilustran esto muy bien. En 2003, estos tuvieron una cobertura estimada de nueve millones de beneficiarios (una tercera parte de la población total), con una transferencia promedio de solo 2 dólares/mes, monto que apenas equivale a 3% del ingreso per cápita requerido para superar la línea de pobreza, o 6% de lo necesario para superar la línea de extrema pobreza.

El empleo de mapas de pobreza en el Perú está por debajo de su potencial. El país cuenta con una larga historia de uso de mapas de pobreza para focalizar el gasto en las áreas pobres, y actualmente se utiliza una focalización geográfica o por categorías para canalizar alrededor de 80% del gasto de la RPS.²³ El primer mapa fue producido en 1977, sobre la base de un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Desde 1991, FONCODES preparó mapas de pobreza a nivel distrital con técnicas de NBI y los utilizó para reorientar el gasto social hacia las zonas pobres. Después de 1996, el MEF (a través del INEI) mejoró los mapas de pobreza basándose en datos del censo y en encuestas, para asignar el gasto pro pobre en las zonas rurales más pobres. Sin embargo, aunque la ley dispone que todo el gasto público en la RPS sea asignado usando un índice pro pobre, en la práctica la mayor parte es distribuido sobre la base de su asignación histórica. Además, la ley sobre la asignación de recursos de los programas a veces entra en conflicto con las fórmulas de los mapas, como en el caso del Vaso de Leche, donde una tercera parte del presupuesto se dirige a las regiones relativamente ricas de Lima y Callao.

La dependencia de las organizaciones sociales de base genera problemas de exclusión. Muchos programas de la RPS en el Perú dependen de las OSB para la entrega de

22. Siguiendo la práctica habitual, las estimaciones de ingreso utilizadas a lo largo de este documento se basan en la información sobre gastos del hogar de la ENAHO (INEI), la cual es considerada la mejor proxy de ingreso en los datos de la encuesta.

23. Un reciente examen internacional sobre la precisión de los distintos métodos de focalización efectuado por Coady, Grosh y Hoddinott (2004), halló que la focalización a nivel de los hogares (*means* o *proxy-means test*) del programa de empleo temporal es más precisa en la identificación, a juzgar por el grado de focalización de sus recursos hacia los pobres. La focalización geográfica ocupa el lugar de la mediana en materia de precisión. Sin embargo, hay otros factores a considerar al elegir mecanismos de focalización, entre ellos la eficiencia de costos en el manejo del mecanismo, la maximización de la cobertura de los pobres y la transparencia para mejorar la credibilidad, la percepción de equidad y la reducción del fraude.

beneficios. Al principio, la implementación por las OSB trajo consigo ventajas sustanciales: evitaba la creación de un gran aparato público o agotar los recursos comunales, y contribuía con capital social y al empoderamiento de las mujeres. Empero, con el tiempo este modelo llegó a su límite y muchos pobres continúan siendo atendidos deficientemente, en tanto que algunos programas han sido «capturados» por los beneficiarios que tuvieron inicialmente acceso a los subsidios.

La dependencia de transferencias en especie podría perjudicar la eficiencia de la RPS. Además de los programas de empleo temporal y el recientemente creado programa de TCE «Juntos», todos los programas peruanos de asistencia social reparten alimentos. La provisión de alimentos ha sido políticamente más aceptada que las transferencias de efectivo, debido a la creencia de que los varones podrían usar el dinero para comprar alcohol. Sin embargo, no hay ninguna evidencia contundente de que el reparto de alimentos incremente su consumo más que una transferencia equivalente de efectivo. Las transferencias de alimentos también tienen desventajas desde el punto de vista de la eficiencia económica, ya que restringen la elección del consumidor e involucran altos costos de transacción.

La desintegración institucional debilita la rendición de cuentas y la efectividad. Los programas de protección social en el Perú —pensiones, políticas del mercado laboral y los programas de la red de protección social— están dispersos entre diversos ministerios, agencias y niveles de gobierno. El MEF está a cargo del sistema de pensiones y del programa alimentario más grande, el Vaso de Leche. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo está a cargo del programa de empleo temporal y otras intervenciones en el mercado laboral. El MIMDES es responsable de todos los programas alimentarios (a excepción del VdeL), de FONCODES (el fondo social para inversiones en infraestructura básica) y de los programas para niños y jóvenes en riesgo, poblaciones internamente desplazadas y adultos mayores. El MINSA es responsable de la nutrición; sin embargo, otras agencias como el MIMDES, «Juntos» y la PCM (a través del nuevo plan CRECER) también juegan un rol importante. Otros ministerios (Vivienda, Energía y Minas) ejecutan subsidios (vivienda, energía) que también, conceptualmente, pertenecen al sector de protección social.

La descentralización ha incrementado rápidamente la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en la implementación de los programas; sin embargo, aún no ha establecido marcos de rendición de cuentas claros y que funcionen para los programas de protección social. La descentralización de los programas de la RPS se inició en la década de 1980 con el Vaso de Leche. Más recientemente, tres programas de alimentos —Comedores Populares, Albergues y Hogares, Alimentos por Trabajo— fueron transferidos a los municipios provinciales. El programa de infraestructura de pequeña escala de FONCODES está siendo transferido a los municipios distritales, mientras los programas de alimentos del PRONAA vienen siendo entregados a los gobiernos provinciales.²⁴ En 2005, la parte más grande del gasto en la RPS seguía bajo control

24. En 2006, para consolidar los programas de alimentación y nutrición escolar antes de su transferencia a los municipios provinciales, el Gobierno inició un piloto en seis provincias. El plan es constituir dos programas que reemplacen al actual conjunto de más de veinte, uno para niños de 6 meses a 3 años de edad, mujeres embarazadas y madres lactantes, y otro para niños en edad escolar.

**Recuadro 4.1. Acreditación municipal y acuerdos de gestión para la
rendición de cuentas de los programas descentralizados de la RPS en el Perú:
Lecciones aprendidas**

Como un primer paso para la descentralización de los programas alimentarios, en junio de 2004 el Congreso aprobó una Ley de Acreditación encargando al Consejo Nacional de Descentralización (hoy abolido) la certificación de la capacidad administrativa de los gobiernos locales (provinciales y distritales), y al MIMDES, la negociación de los acuerdos de gestión para regular el manejo de los programas por dichos gobiernos. Sin embargo, los criterios para la transferencia de responsabilidades fueron enunciados en términos muy generales y la ley no especificaba las consecuencias del incumplimiento de las metas establecidas en los convenios.

Los resultados de un estudio cualitativo del proceso de acreditación en dieciocho municipios provinciales y distritales en los departamentos de Piura, Cusco y San Martín efectuado para fines de esta investigación, sugieren que la acreditación de las municipalidades, por sí misma, no garantiza un mejor suministro del servicio. Esta debe estar acompañada por el desarrollo de la capacidad municipal. El estudio puso de relieve varias debilidades: *Primero*, el proceso se concentra en verificar la existencia de documentos y planes, y no en validar la capacidad de asumir las nuevas responsabilidades. *Segundo*, la acreditación no está ligada a medidas dirigidas a corregir las debilidades identificadas. *Tercero*, la acreditación es percibida como un proceso de «sellado»: muchas municipalidades que no se sentían preparadas para asumir las nuevas responsabilidades fueron de todos modos acreditadas. En palabras de una autoridad municipal del departamento de Piura: «No hubo ningún problema para obtener la acreditación; únicamente se nos pidió que presentáramos papeles».

El estudio ha reportado una serie de experiencias positivas surgidas de la descentralización, entre otras: la adaptación de la canasta de alimentos a las preferencias locales, la adquisición de alimentos entre los productores de la zona, la creación de asociaciones municipales para ejecutar la adquisición y la distribución, la mejora en la rendición de cuentas mediante los *comités de gestión* y los *comités de adquisición*, y la supervisión comunal y de la sociedad civil.

Fuente: Basado en una investigación de datos cualitativos sobre participación y suministro de servicios efectuada por el Grupo Propuesta Ciudadana.

del Gobierno Central: solo 15% del presupuesto del PRONAA y 26% del de FONCODES estaban descentralizados. Sin embargo, en 2006 se ha planificado descentralizar una porción mucho mayor de los fondos.²⁵ A medida que el modelo descentralizado de la RPS se desarrolle más, resultará crítico establecer reglas equitativas de asignación de recursos a escala nacional. En otras palabras, las personas deben tener iguales oportunidades de beneficiarse con los programas de la red de seguridad, dondequiera que vivan. A fin de asegurar que la descentralización lleve a mejores resultados para los beneficiarios, será también crucial crear un marco claro de rendición de cuentas otorgando a los gobiernos locales una discreción razonable en la ejecución de los programas y aclarando el papel del Gobierno Central en la negocia-

25. El presupuesto para 2006 planea transferir 70% de los fondos de FONCODES a 1.149 municipalidades distritales (de 1.647 municipalidades elegibles para recibirlos).

Recuadro 4.2. ¿Cómo superar los obstáculos político-económicos a la reforma de los programas de la RPS existentes?

Una opción para mejorar el funcionamiento de la red de protección social es reasignar los fondos a aquellos programas que han mostrado un mejor desempeño. Pero en el Perú alrededor de la mitad de los recursos de la RPS son ejecutados por organizaciones sociales de base (OSB), las cuales gozan de una considerable legitimidad política y se han venido oponiendo exitosamente a la reasignación. Así, un gran desafío que enfrenta la política de la RPS es encontrar formas para mejorar el desempeño de estos programas perfeccionando su diseño e implementación, y fortaleciendo la red de rendición de cuentas.

Como se esbozara en el recuadro 2.1, la implementación de programas de base alimentaria a través de las OSB inicialmente tuvo ventajas sustanciales. Las OSB proveyeron una estructura que se encargó de llevar el servicio a los pobres en cada zona, permitiendo que el Gobierno se concentrara en la asignación geográfica de recursos utilizando mapas de pobreza que podían monitorearse con facilidad en Lima, sin necesidad de contar con un gran aparato administrativo público. Más recientemente, sin embargo, algunos programas han sido «capturados» por sus beneficiarios. Por temor a perder apoyo político, el Gobierno no ha aplicado las políticas de salida e incluso se han aprobado normas que han creado vacíos legales, como la del Vaso de Leche, que permite a los niños de 7 a 13 años seguir beneficiándose cuando el programa es para los niños de 0 a 6 años. Debido a que el presupuesto del programa es fijo, la baja tasa de salida impide a otros ingresar. Tales restricciones significan que únicamente el incremento marginal en el presupuesto del programa puede ser asignado a áreas más pobres, como sucediera en 2001/04.

Para mejorar el desempeño de los programas operados por las OSB, el sistema de la RPS debe promover procedimientos transparentes de selección de beneficiarios y oponerse a la aprobación de normas que permitan la permanencia de las personas en el programa más allá del lapso apropiado. Asimismo, es necesario impulsar mecanismos administrativos que tiendan a la «autoselección» de los beneficiarios. Por ejemplo, el suministro diario de beneficios incrementa los costos de transacción y desanima a los que no son pobres —cuyo tiempo tiene un costo de oportunidad más alto— de buscar el beneficio. Las OSB deberían también utilizarse, según sea apropiado, como un puente entre los sistemas primarios de salud y educación y las comunidades a las que organizan.

Alcanzar estos resultados requiere el establecimiento de *marcos de rendición de cuentas* claros, con metas de número y características de los beneficiarios, costos unitarios y resultados (como mejores niveles de nutrición), los que deben negociarse con cada programa. Una vez que se cuente con semejante marco, las reglas de asignación de recursos del sistema deben ligar la entrega de futuros fondos a resultados aceptables en estas metas e indicadores.

ción de objetivos y el monitoreo del desempeño de las agencias subnacionales que estarán encargadas de la implementación de los programas y el suministro de los servicios. El instrumento aplicado para este fin son los acuerdos de gestión y acreditación municipal; sin embargo (como se detalla en el recuadro 4.1), queda mucho por hacer para asegurar que la descentralización produzca mejores resultados para los beneficiarios. Es preciso preparar una estrategia diferenciada que tenga en cuenta los distintos niveles de capacidad en las municipalidades más grandes y más pequeñas.

4.2. Estrategia recomendada

Aclarar la estructura del sistema de la RPS. El Perú necesita un marco articulador de su estrategia de reducción de la pobreza y la RPS, en el cual los objetivos de cada programa —y del sistema como un todo— estén adecuadamente definidos y entendidos por los actores relevantes. Esto debiera incluir una clara asignación de responsabilidades dentro del Gobierno Central, y entre este y las autoridades municipales, en lo que respecta a la regulación, el financiamiento, la implementación y el monitoreo y evaluación del programa. El Gobierno del presidente García ha comenzado a enfrentar esta necesidad mediante el proceso de fusión, integración y articulación de los programas sociales, que busca aclarar objetivos e incrementar la efectividad. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) ha preparado un inventario de 81 programas en doce amplias áreas programáticas que es factible fusionar, racionalizar y coordinar mejor, incluyendo a 10 dedicados a la distribución de alimentos y otros 9 ligados a la nutrición. La Comisión ha calculado que 80% de estos programas tienen costos administrativos superiores al 10% de su presupuesto.²⁶ Durante 2007, la CIAS preparará propuestas detalladas para llevar adelante esta estrategia, a incorporarse en el proyecto de presupuesto de 2008. En cada subsector se creará un subcomité de la CIAS para supervisar el proceso. El objetivo es mejorar la cobertura, reducir la filtración de recursos a beneficiarios no deseados, bajar los costos administrativos, mejorar la transparencia y optimizar los impactos. Esto se verá aún más reforzado con el desarrollo de un Registro Único de Beneficiarios de los programas sociales, que ya está en marcha en el MIMDES.

Anclar el proceso de optimización de los programas en una coherente RPS nacional y estrategias de reducción de la pobreza diferenciadas para las áreas rurales y urbanas. El proceso de optimización de los programas obtendrá los mejores resultados si está sustentado en una visión clara de la estrategia global del Gobierno para hacer frente a la pobreza y la vulnerabilidad en el Perú. La estrategia debe distinguir entre las treinta ciudades más grandes y el resto del país (poblados pequeños y áreas rurales), para que refleje la naturaleza sumamente distinta de sus necesidades y potenciales. Hay inmensas diferencias de capacidad entre la administración municipal de las grandes ciudades y la del resto del país, de modo que los acuerdos de implementación de la estrategia de la RPS deben ser diferenciados. Sus programas deben ser descentralizados en las treinta ciudades más grandes, para así garantizar una mayor sensibilidad frente a las necesidades locales y mejorar la transparencia. En el resto del país se necesitará contar, durante un futuro previsible, con agencias nacionales fortalecidas para asegurar que los programas de la RPS sean efectivos, las que deberán trabajar con los gobiernos locales según sea apropiado.

Además de diferenciar los acuerdos de implementación, las intervenciones de la RPS deben asimismo distinguir entre las áreas urbanas y las áreas rurales del Perú. Por ejemplo, los programas de trabajo temporal para hacer frente al desempleo cíclico

26. Se trata de un estimado hecho por consultores del MEF. Aunque viene siendo fortalecido, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) todavía no cuenta con información completa del desagregado de los costos administrativos y el costo del suministro directo de servicios de algunos programas.

solo tienen sentido en las áreas urbanas, mientras que un programa de infraestructura de pequeña escala con enfoque nacional (como FONCODES) únicamente tiene sentido en las áreas rurales. Sin embargo, un objetivo central de los programas de la RPS, tanto en áreas urbanas como rurales, debe ser ocuparse de la nutrición infantil en estrecha coordinación con el MINSA. Los estándares de la RPS y el sistema de rendición de cuentas deben dar un gran énfasis a este tema. Los programas importantes (entre ellos «Juntos» y todos los programas alimentarios) deben concentrarse en los resultados en nutrición. Estos debieran rendir cuentas de lo que consiguen para mejorar la calidad y efectividad del monitoreo del crecimiento, así como mejorar las dietas y reducir la desnutrición entre los niños menores de 5 años en sus respectivas poblaciones objetivo.

La estrategia de la RPS rural debe focalizarse en la desnutrición crónica entre los niños menores de 5 años y requiere de un vigoroso liderazgo nacional, anclado en el Programa de TCE «Juntos». Debido a la limitada capacidad de los gobiernos municipales en los pequeños pueblos y zonas rurales, se requiere de un fuerte liderazgo de parte de los programas nacionales que trabaje en coordinación con los gobiernos provinciales. El objetivo central de la estrategia rural debe ser reducir la desnutrición crónica. Actualmente, alrededor de una cuarta parte de los niños peruanos sufren de desnutrición crónica. Transformar esta situación demanda un cambio en las prácticas de alimentación y cuidado de la salud, lo que dependerá de una creciente conciencia del problema por parte de los padres, una mejor comprensión de lo que constituye una buena nutrición, y los medios económicos para traducir esto en mejores prácticas alimenticias. «Juntos» podría tener un gran impacto en todos estos frentes y desempeñar un papel importante en la transformación de los resultados de nutrición en sus comunidades objetivo. En primer lugar, ofrece sustanciales beneficios en efectivo (alrededor de 30 dólares al mes) a las familias beneficiarias, mejorando significativamente su capacidad de consumo. Asimismo, «Juntos» está bien focalizado en comunidades que registran altas tasas de desnutrición. En 2007 abarcará más de seiscientos distritos a lo largo del país. Estos albergan aproximadamente a 10% de la población nacional, pero a casi 40% de los niños con desnutrición crónica. «Juntos» está trabajando con el sistema de salud (MINSA) para asegurar que a todos sus beneficiarios se les ofrezca un monitoreo permanente del nivel de nutrición de sus hijos y una asesoría efectiva. Esto último requerirá también la preparación de estándares de nutrición fáciles de comprender para los padres.²⁷

En las treinta ciudades más grandes, donde la capacidad municipal es mayor, deben descentralizarse los programas de la RPS y de reducción de la pobreza. El financiamiento de estos programas descentralizados debe ser apoyado por transferencias fiscales basadas en criterios transparentes y equitativos (estadísticas de pobreza y población). El Gobierno debe fomentar una toma de decisiones transparente por las municipalidades mediante el presupuesto participativo, el monitoreo participativo de la ejecución

27. El proyecto RECURSO del Banco Mundial, del cual forma parte este informe, viene apoyando la reorientación de «Juntos» para que se concentre en la nutrición; también está contribuyendo con el MINSA y el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) en la preparación de estándares de nutrición fáciles de comprender con la ayuda de un video.

del presupuesto y el fortalecimiento de los mapas locales de pobreza. Una administración descentralizada, en conjunción con un sólido marco de rendición de cuentas, abrirá espacios para la reforma de los programas existentes (como el Vaso de Leche), en los cuales los factores de la economía política dificultan efectuar reformas globales de alcance nacional. Una vez que algunos gobiernos locales hayan decidido mejorar la focalización de sus programas y sean capaces de mostrar buenos resultados, se generará una presión creciente sobre otros gobiernos municipales para hacer lo mismo. Y en el ámbito local, la autoridad y la credibilidad ganadas por los gobiernos municipales podrían compensar la oposición a la reforma de parte de los grupos de interés arraigados.

En materia programática, los focos estratégicos de la RPS urbana debieran ser: (i) las transferencias redistributivas de alimentos centradas en los niños pobres para aliviar la pobreza y mejorar los resultados de nutrición, y (ii) contar con un mecanismo eficaz para enfrentar los *shocks* del mercado laboral. La RPS urbana debiera proporcionar programas efectivos de transferencia de alimentos focalizados en los niños pobres y mantener en funcionamiento un mecanismo que haga frente al desempleo cíclico. Los programas de la RPS de las treinta ciudades más grandes debieran ser operados por los gobiernos municipales, con el apoyo financiero de las transferencias fiscales. Esto debiera ir acompañado del fortalecimiento de la transparencia para promover la participación comunal en la elaboración del presupuesto municipal y el monitoreo participativo de la implementación de este y de los programas, como lo estipula la Ley del Presupuesto de 2007. Ello contribuirá a establecer los parámetros para la comparación y la promoción de las mejores prácticas.

Los marcos de rendición de cuentas fortalecidos son la clave para obtener mejores resultados, tanto para los programas centralizados de la RPS como para los descentralizados. Para dejar atrás el equilibrio de baja calidad, el sistema de la RPS necesita contar con metas claras y estándares de calidad, y objetivos para resultados mejorados que presten especial atención a la desnutrición crónica. Esta línea de acción viene siendo aplicada actualmente por la Oficina de Presupuesto del MEF a través de los presupuestos por resultados. El proceso de rendición de cuentas y administración de resultados debiera concentrarse primero en los principales programas: Vaso de Leche, Comedores Populares, Desayunos Escolares, FONCODES y «Juntos», que dan cuenta de más del 70% de los recursos de la RPS. Estos programas tienen muchos puntos fuertes. En una escala global, FONCODES queda bien en varios indicadores comparado con programas similares; «A Trabajar Urbano» también está alineado con los mejores estándares mundiales; el Vaso de Leche tiene fuertes raíces comunales que impiden una maniobra política importante de parte del centro y está mejor focalizado de lo que a veces se piensa; «Juntos» incorporó aspectos de diseño vanguardistas del programa «Oportunidades» de México y está bien focalizado. Sin embargo, en cada programa podrían obtenerse mayores ganancias realizando reformas pragmáticas y factibles en su diseño y acuerdos de ejecución.

El programa de TCE «Juntos», como ya se indicó, debiera ser el programa central de la RPS rural. «Juntos» combina la entrega de importantes subsidios de ingreso con incentivos para invertir en el capital humano, y podría tener —trabajando en coordinación con el MINSA— un gran impacto sobre la desnutrición crónica. «Juntos»

debiera dar especial énfasis a la promoción de la asistencia a las sesiones de monitoreo del crecimiento y de asesoría, apoyando al MINSA a brindar servicios mejorados de nutrición y salud. La expansión de «Juntos» debiera limitarse a las áreas rurales, priorizando los lugares que registran altas tasas de desnutrición crónica. Debiera asimismo seguir apoyando los esfuerzos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para emitir documentos de identidad. Sin embargo, para asegurar una expansión efectiva es preciso fortalecer los sistemas de identificación de beneficiarios, de condicionalidad y de monitoreo y evaluación. Entre los puntos a tratar tenemos: (i) determinar si el componente del sistema de selección de beneficiarios a nivel del hogar está agregando suficiente valor como para justificar su costo; (ii) la elección de condiciones apropiadas (dado el nivel de matrícula, el beneficio de los requisitos educativos es bajo) y el establecimiento de un sistema eficiente de monitoreo de la condicionalidad; (iii) la idoneidad de los arreglos institucionales por el lado de la oferta en lo relativo a nutrición y salud; y (iv) la necesidad de contar con un poderoso sistema de monitoreo y evaluación de impacto. Si estas cuestiones se resuelven exitosamente, «Juntos» podría ser un elemento articulador clave del sector social peruano en las áreas rurales de bajos ingresos.

El Vaso de Leche es el programa alimentario clave en lo que respecta a tamaño e importancia. Su impacto en la reducción de la desnutrición en las áreas urbanas podría mejorarse: (i) focalizando recursos en el grupo de beneficiarios que la ley establece (niños de 0-6 años) y concentrándolos preferiblemente en los niños menores de 24 meses; (ii) mejorar la adquisición y usar leche fresca en vez de la más costosa leche evaporada, y asegurar el consumo en el lugar; (iii) brindar el servicio siete días a la semana en lugar de la práctica actual de entregar leche menos días para cubrir a más beneficiarios; y (iv) proporcionar educación complementaria en salud y nutrición. La focalización se podría mejorar aplicando la supervisión sobre los comités del Vaso de Leche y derogando las leyes que asignan una tercera parte de los recursos a las provincias de Lima y Callao.

En los últimos años, se dio inicio a un proceso para descentralizar y reducir los fondos de FONCODES, esperando que las municipalidades elevaran su inversión para compensar tal medida. El Gobierno actual ha anunciado la desactivación de FONCODES, pero ocurre que muchas municipalidades rurales no tienen capacidad para desarrollar e implementar proyectos. En vista de tales limitaciones, el Perú aún necesita definir bien un sistema de inversiones rurales en infraestructura de pequeña escala que: (i) asigne recursos usando técnicas de focalización de la pobreza; (ii) brinde un apoyo adecuado a las municipalidades distritales; (iii) establezca mecanismos de rendición de cuentas eficaces; y (iv) asegure una coordinación adecuada con las respectivas agencias del sector. FONCODES, o la agencia que le suceda, podría hacer una contribución vital al desarrollo de la capacidad de los gobiernos distritales para forjar asociaciones fuertes con las comunidades y los proveedores locales de servicios, de manera de lograr una provisión eficaz de infraestructura de pequeña escala.

«A Trabajar Urbano» ha alcanzado una autofocalización efectiva de los pobres y buenos impactos en el incremento de los ingresos de los hogares y los activos de la comunidad. Aunque la economía actualmente está en alza, el Perú debería mantener el programa operando al mínimo, pero con posibilidad de ser ampliado en caso de

recesiones o desastres naturales de modo contracíclico. Para mejorar su implementación son necesarios ciertos ajustes: (i) asegurar que el nivel salarial sea fijado tomando como referencia el mercado real en el sector informal de bajos ingresos; (ii) considerar la opción de integrar los programas de empleo temporal con las inversiones municipales, para asegurar la calidad (en términos de los recursos necesarios para complementar el factor de producción laboral) y el mantenimiento de los activos creados; y (iii) considerar como proyectos posibles no solo la construcción de activos físicos sino también la provisión de servicios sociales (auxiliares, promotoras de salud), que podrían incrementar la participación de las mujeres.

Avanzar hacia un equilibrio de alta calidad incrementando el financiamiento de la RPS hasta alcanzar el promedio de los países de ingreso medio, de 1,5% del PBI. Por último, para que los programas reformados de la RPS tengan un mayor impacto en la reducción de la pobreza presente y futura, se necesitará tener más recursos que redistribuir. Conducir al sistema peruano de la RPS del actual «equilibrio de baja calidad» a un «equilibrio de alta calidad», así como asegurar una mejor calidad de los programas y mejores resultados mensurables en objetivos claves como la desnutrición crónica, requiere revertir la erosión de los fondos debida al fracaso histórico de los programas existentes. Como parte de la implementación en el Perú de un manejo presupuestario basado en resultados, el proceso de mejorar los recursos de la RPS debe acompañar —y brindar incentivos— al proceso mismo de reforma. Se deberían canalizar recursos adicionales hacia las intervenciones que puedan demostrar éxito en la creación de los marcos de una sólida rendición de cuentas y que documenten impactos importantes.

ANEXO 1

Los programas de transferencia de alimentos de Perú en 2006

Programas	Año de inicio	Gasto total* Miles S/.	Porcentaje de gasto total	Beneficio promedio al año S/.	Beneficiarios en miles	Participación de población total %	Objetivo	Elegibilidad	Agencia coordinadora / implementadora
Programas alimentarios para niños de 0-6 años									
Vaso de Leche	1985	363.000	41,40	123	2.959	10,87	Mejorar el nivel de nutrición de los niños de 0-6 años, las madres lactantes y las mujeres embarazadas (niños de 7-13 años; ancianos y pacientes con TBC). 1ª prioridad: ancianos y pacientes con TBC en áreas pobres.	1ª prioridad: niños de 0-6 años + mujeres embarazadas o madres lactantes; 2ª prioridad: niños de 7-13 años; 3ª prioridad: ancianos y pacientes con TBC en áreas pobres.	Municipalidades distritales
Wawa Wasi (guardería infantil)	1993	46.296	5,28	967	48	0,18	Birndar cuidado global a los niños pobres entre 6 meses y 3 años, a fin de promover su salud, bienestar y desarrollo.	Niños pobres de 6 a 36 meses.	MIMDES - Wawa Wasi
Comedores Infantiles	1996	22.735	2,59	169	134	0,49	Mejorar el nivel de nutrición de los niños menores de 6 años.	Niños < 6 años en los tres quintiles más pobres de la población.	MIMDES - PRONAA
PACFO - Programa de Alimentación Complementaria para Grupos de Mayor Riesgo	1994	48.714	5,56	165	295	1,08	Prevenir la desnutrición de los niños de 6 a 36 meses en ocho departamentos pobres.	Niños de 6 a 36 meses de la zona más pobre del país.	MIMDES - PRONAA
PANFAR - Programa de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo	1988	12.586	1,44	158	79	0,29	Mejorar los niveles de nutrición y salud de las madres y los niños menores de 36 meses, focalizando a todas las familias en riesgo en las áreas pobres.	Niños menores de 36 meses, mujeres embarazadas y madres lactantes en riesgo de desnutrición.	MIMDES - PRONAA
CEIS/PRONOEI	Fines de los 60	37.247	4,25	86	433	1,59	Mejorar los niveles de nutrición de los niños en edad preescolar y escolar en áreas de extrema pobreza y con altos niveles de desnutrición.	Niños en edad preescolar de áreas con alta incidencia de extrema pobreza y tasa elevada de desnutrición.	MIMDES - PRONAA
Piloto Subprograma Infantil (fusión programas para niños menores de 36 meses)		2.614	0,30	105	25	0,09	Prevenir la desnutrición de los niños menores de 36 meses en áreas pobres.	Niños menores de 36 meses en la zona más pobre del país.	MIMDES - PRONAA
Programas alimentarios para niños en edad escolar (6-12)									
Almuerzos Escolares	1999	26.185	2,99	54	485	1,78	Proporcionar suplementos alimentarios a los niños en edad escolar en las áreas de extrema pobreza y con altos niveles de desnutrición infantil.	Niños en edad escolar (< 12 años) de áreas con incidencia de extrema pobreza y alta tasa de desnutrición; y colegios públicos.	MIMDES - PRONAA

Programas	Año de inicio	Gasto total* Miles S/.	Porcentaje de gasto total	Beneficio promedio al año S/.	Beneficiarios en miles	Participación de población total %	Objetivo	Elegibilidad	Agencia coordinadora / implementadora
Desayunos Escolares	1993	181.679	20,72	94	1.926	7,08	Mejorar los niveles de nutrición y promover la asistencia escolar de los niños en edad preescolar y escolar en las áreas de extrema pobreza y con altos niveles de desnutrición.	Niños en edad escolar (< 12 años) de áreas con incidencia de extrema pobreza y alta tasa de desnutrición, y colegios públicos.	MIMDES - PRONAA
Asistencia a niños y adolescentes en riesgo (abandonados, trabajo infantil)									
Convenio Fundación (Fundación por los Niños)		92	0,01	-	s.i.	-	Brindar raciones de alimentos a los niños abandonados.	Niños que viven en albergues.	MIMDES - PRONAA
PEBAL - Programa de Educación Básica Laboral		112	0,01	95	1	0,00	Dar alimento a los niños que asisten a clases de formación vocacional.	Niños y adolescentes en formación vocacional.	MIMDES - PRONAA
PROMARN - Programa de Alimentación y Nutrición Dirigido al Menor en Estado de Abandono	1986	308	0,04	132	2	0,01	Mejorar los niveles de nutrición de los niños que trabajan y que han sido abandonados mediante la entrega de alimentos a los albergues.	Niños y adolescentes abandonados (6-14 años) que trabajan y estudian y están en riesgo de sufrir desnutrición.	MIMDES - PRONAA
Albergues y Hogares		1.243	0,14	169	7	0,03	Dar raciones de alimentos a los niños que han sido abandonados y que viven en albergues y centros de rehabilitación.	Jóvenes en riesgo que viven en albergues.	MIMDES - PRONAA
Asistencia alimentaria para adultos									
Comedor Popular, en especie		99.015	11,29	-	s.i.	-	Mejorar la seguridad alimentaria de los pobres de las áreas rurales y urbano marginales mediante comedores organizados por la comunidad.	Pobres organizados en Comedores Populares.	MIMDES - PRONAA
Comedor Popular - subsidio en efectivo		9.350	1,07	-	s.i.	-		Pobres organizados en Comedores Populares.	MIMDES - PRONAA
Alimento por trabajo - Obras públicas		4.034	0,46	1.475	3	0,01	Promover el empleo en las áreas rurales y urbanas mediante obras públicas de interés comunal.	Familias de áreas rurales y urbano marginales.	MIMDES - PRONAA
Otros grupos en riesgo									
Actas de compromisos		2.668	0,30	100	27	0,10	Garantizar un suplemento nutricional a los niños, los ancianos y los discapacitados que viven en instituciones.	Grupos en riesgo.	MIMDES - PRONAA

Programas	Año de inicio	Gasto total* Miles S/.	Porcentaje de gasto total	Beneficio promedio al año S/.	Beneficiarios en miles	Participación de población total %	Objetivo	Elegibilidad	Agencia coordinadora / implementadora
Convenios (Adultos en riesgo)		1.136	0,13	75	15	0,06	Mejorar la alimentación de los adultos en riesgo que viven en albergues, asilos y centros de salud.	Personas ancianas en albergues.	MIMDES - PRONAA
PANTBC - Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con TBC y su Familia	1989	8.792	1,00	306	29	0,11	Brindar asistencia alimentaria a los grupos afectados por TBC en áreas de extrema pobreza.	Personas afectadas por TBC.	MIMDES - PRONAA
Emergencias		1.022	0,12	-	s.i.	-	Proporcionar raciones de alimentos a las personas afectadas por desastres naturales.	Grupos en riesgo por desastres naturales.	MIMDES - PRONAA
Programas de cooperación internacional		2.489	0,28	-	s.i.	-	Ejecutar proyectos de nutrición y alimentarios.	Grupos en riesgo, personas afectadas por HIV, personas de áreas rurales, entre otros.	MIMDES - PRONAA
Equipos**		5.422	0,62	-	-	-			MIMDES - PRONAA
Total programas alimentarios		87.6740	100,00	0	6.469				

Notas:

* Se excluyen los gastos administrativos (excepción: el programa del Vaso de Leche).

** Equipos para programas infantiles y escolares, así como para Comedores Populares, Alimentos por Trabajo y Albergues.

Fuentes: SIAF-MEF; DGAES-MEF.

Cálculo de la incidencia del gasto público en los programas alimentarios

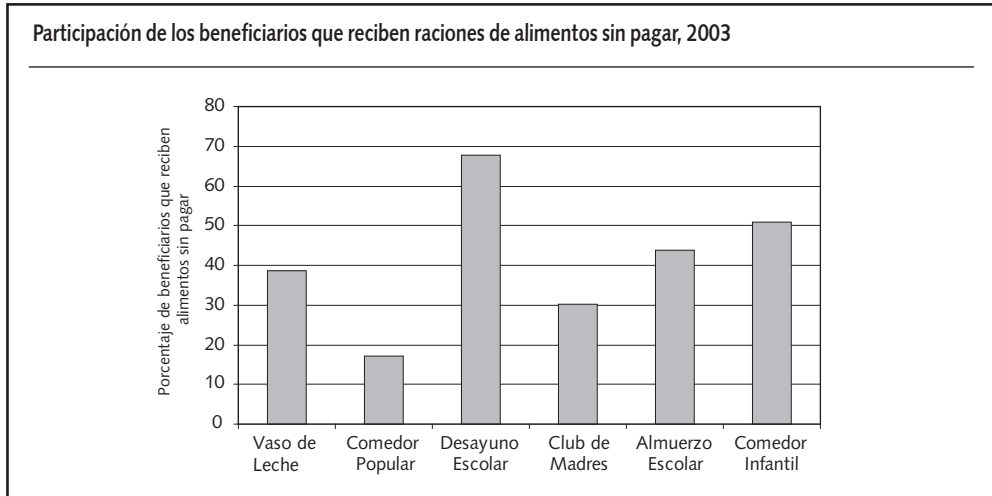
Al evaluar la incidencia del subsidio público distribuido a través de los programas alimentarios, advertimos que podría ser erróneo ver simplemente la incidencia en los beneficiarios. Los beneficiarios de los programas difieren con respecto a la tasa de su ingesta mensual (el número de porciones consumidas al mes) y la del subsidio (algunos reciben comidas gratis, mientras otros pagan). Además, el nivel del subsidio es considerablemente distinto entre los departamentos. Para calcular la distribución del gasto público entre los quintiles, multiplicamos la distribución (mensual) de beneficiarios por la tasa de lo que ingieren, el nivel de subsidio de cada región y la tasa del subsidio.

Muchos estudios de beneficio-incidencia usan la distribución de los beneficiarios del programa entre los quintiles como una medida de aproximación de la distribución de los subsidios públicos. La mayoría de los estudios de incidencia de beneficios de los programas alimentarios en el Perú siguen el mismo enfoque. Sin embargo, la distribución de los beneficiarios revela la distribución del subsidio público solo para aquellos programas que dan el mismo «tratamiento» a todos los beneficiarios, esto es, que brindan un beneficio uniforme por persona u hogar, a intervalos regulares. Los programas alimentarios que operan en el Perú son más complejos.

En el caso de estos programas, la distribución de los beneficiarios es una medida de aproximación deficiente de la distribución del subsidio público por tres razones:

- *Primero*, la utilización de los programas de base alimentaria varía entre los beneficiarios. Por ejemplo, 37% de los beneficiarios de los comedores populares reciben alimentos diariamente, otro 29% únicamente unos cuantos días a la semana, 16% solo una vez a la semana y el resto a intervalos más largos. Para calcular la verdadera incidencia del subsidio público, necesitamos corregir teniendo en cuenta la frecuencia con la cual los beneficiarios utilizan estos programas.
- *Segundo*, los programas de alimentos tienen dos tipos de beneficiarios: un primer grupo no paga por el bien o los servicios recibidos (reciben el subsidio completo), mientras que a otros se les cobra un pago parcial. Por ejemplo, solo uno de cada cinco beneficiarios de los comedores populares recibe comida gratuita. Los programas de base alimentaria preparan alimentos y entregan raciones gratis o a precios subsidiados. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) no reúne información sobre el nivel del subsidio público del que gozan quienes consumen raciones gratuitas o subsidiadas. En lugar de ello, la encuesta pregunta si alguien está beneficiándose del programa, con qué frecuencia y si tuvieron que pagar algo por la comida. A partir del trabajo cualitativo sabemos que el precio de una ración para los beneficiados que pagan tiene un subsidio

de 50%. Con esta información, podemos calcular el monto del subsidio público captado por cada beneficiario.



Fuente: Cálculos de los autores con base en base a ENAHO (INEI) 2003/04.

Para calcular el nivel del subsidio público del que goza un beneficiario de un programa alimentario, usamos el siguiente algoritmo: *primero*, establecemos cuántas raciones al mes recibió cada beneficiario; *segundo*, calculamos el consumo bruto multiplicando el costo unitario de una ración alimenticia (a partir de datos administrativos) con el número de raciones consumidas por mes (reportado en la ENAHO). En el caso de los beneficiarios que gozan de raciones gratuitas, ese es el nivel del subsidio que reciben. *Por último*, en el caso de los beneficiarios que hacen contribuciones directas (dinero, trabajo o alimentos) para su comida, se asumió que el valor del subsidio era el 50% del consumo bruto.

- Tercero*, el subsidio unitario de muchos de los programas considerados en este estudio varía sustancialmente entre los veinticuatro departamentos del Perú. Al calcular la incidencia de los beneficios empleando un subsidio unitario promedio, asumimos que estos son homogéneos para todos los beneficiarios o departamentos del país. En realidad, en el caso del Desayuno Escolar, el costo de la unidad anual variaba de 143 nuevos soles en Lima y Callao a únicamente 87 nuevos soles en Tacna. Para calcular la verdadera incidencia del subsidio público, necesitamos corregir teniendo en cuenta la variación en el nivel del subsidio promedio distribuido en los distintos departamentos.

ANEXO 3

Algoritmo para el cálculo de la probabilidad de pobreza

Paso 1

A partir de un conjunto de hogares entre los años 2001/04 (utilizando la Encuesta Nacional de Hogares), se hizo la siguiente regresión logística:

$$\text{Logit: } Y = \alpha + \beta X + \mu$$

donde la variable dependiente, Y , se construye a partir de la línea de pobreza de la siguiente manera:

$Y = 1$, si el hogar es considerado pobre; $Y = 0$, si el hogar no es pobre

Por otro lado, α es una constante, μ representa el error y X está constituida por la siguiente relación de variables exógenas (las que serán detalladas en pasos más adelante):

1. analf_m : porcentaje de mujeres adultas analfabetas dentro del hogar
2. edu_men : porcentaje de menores de edad que asisten a algún programa de enseñanza regular dentro del hogar
3. combust0 : acceso a fuentes industriales de combustible industriales para cocinar (gas, electricidad, querosene)
4. no_equip : número de artefactos ausentes en el hogar
5. serv3 : tenencia de servicio de alumbrado, agua y servicios higiénicos en el hogar
6. tipom2 : grupo de tipos de vivienda 2
7. tipom3 : grupo de tipos de vivienda 3
8. tipom4 : grupo de tipos de vivienda 4

Los resultados de la regresión son:

Variable	Coficiente	Valor absoluto del estadístico
analf_m	1,1832	[12,66]***
edu_men	0,2276	[5,13]***
combust0	-0,7624	[12,84]***
no_equip	0,4446	[27,40]***
serv3	-0,3769	[3,23]***
tipom2	-0,2593	[5,55]***
tipom3	-0,8584	[14,86]***
tipom4	-1,3172	[17,53]***
Constante (?)	-1,3461	[12,48]***
Observaciones		17.980
Pseudo R2		0,182

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%; *** Significativo al 1%.

Paso 2

Dentro de la base Características de la Población (Cuestionario 100) se crean las siguientes variables:

Objetivo: toma el valor de 1 si cumple: «Edad menor a 14 años» o «Mujer embarazada entre 12 y 49 años», y 0 en otro caso, a partir de la pregunta 115.

Analfabetismo de mujeres adultas: toma el valor de 1 si se trata de una persona de sexo femenino, mayor de 18 años y que no sabe leer y escribir, según la pregunta 108. Toma el valor de 0 en otro caso.

Asistencia de menores: con el valor de 1 si es el caso de una persona menor de edad que asiste actualmente a algún centro o programa de enseñanza regular, según la pregunta 110, y el valor de 0 en otro caso.

Paso 3

Se agrega la base de datos por hogar, teniendo en cuenta la suma de adultos, de menores de edad, de mujeres analfabetas y de menores que asisten a algún programa escolar. Posteriormente, se filtra esta nueva base por aquellos hogares que cumplan con el objetivo de contar con algún menor de 14 años o alguna mujer embarazada.

Paso 4

Se construyen los ratios de:

- Mujeres adultas analfabetas como porcentaje del total de adultos en el hogar, y
- Menores que asisten a algún centro o programa educativo como porcentaje del total de menores de edad en el hogar.

A continuación se imputan los ratios anteriores, en el caso de encontrar vacíos o valores perdidos, con el promedio de los hogares del distrito en cuestión.

Paso 5

De la base Características de la Vivienda y del Hogar (Cuestionario 200) se obtienen las siguientes variables:

No equipo: indica el equipamiento con el cual no cuenta un hogar. Toma valores entre 1 y 7, identificados con los siguientes artefactos: televisor a blanco y negro, televisor a color, refrigeradora, plancha eléctrica, cocina a gas, vehículo motorizado y vehículo a pedal.

Servicios: toma valores entre 1 y 3, dependiendo de si el hogar cuenta con el servicio de alumbrado conectado a la red eléctrica, agua de red pública y servicios higiénicos con saneamiento.

Combustible: toma el valor de 1 si el combustible que más se utiliza en el hogar para cocinar alimentos es de origen industrial, y 0 en otro caso.

Paso 6

La base de vivienda resultante se junta con la de población que había sido agregada por hogares. Luego se filtran aquellos hogares que cumplan con el objetivo y que cuenten con «encuestas completas». Posteriormente, se procede a imputar las variables No Equipo, Servicios y Combustible con el promedio de los valores por distrito, en el caso de que existan valores perdidos o vacíos en la base resultante.

Paso 7

Se añaden las variables de tipo de vivienda obtenidas a partir de los materiales predominantes en las paredes, techos y pisos (preguntas 203, 204 y 205 respectivamente). Después de realizar las 294 combinaciones posibles de dichos materiales, se escogieron 22 que engloban el 91,1%, las cuales se agruparon en las siguientes variables:

Variable	Tipo	Pared	Techo	Piso
Grupo de tipos de vivienda 1	102	Adobe	Teja	Tierra
	126	Adobe	Paja	Tierra
	294	Estera	Paja	Tierra
	210	Piedra c/barro	Paja	Tierra
	114	Adobe	Caña	Tierra
	168	Quincha	Paja	Tierra
Grupo de tipos de vivienda 2	108	Adobe	Calamina	Tierra
	150	Quincha	Calamina	Tierra
	252	Madera	Paja	Tierra
	276	Estera	Calamina	Tierra
	113	Adobe	Caña	Cemento
	101	Adobe	Teja	Cemento
Grupo de tipos de vivienda 3	192	Piedra c/barro	Calamina	Tierra
	234	Madera	Calamina	Tierra
	107	Adobe	Calamina	Cemento
	250	Madera	Paja	Entablado
	106	Adobe	Calamina	Entablado
Grupo de tipos de vivienda 4	24	Ladrillo	Calamina	Tierra
	232	Madera	Calamina	Entablado
	23	Ladrillo	Calamina	Cemento
	5	Ladrillo	Concreto	Cemento
	233	Madera	Calamina	Cemento

De encontrarse valores perdidos o vacíos en estos Grupos de Tipos de Vivienda, se procede a imputarlos con el promedio del distrito.

Paso 8

A todas las variables anteriormente generadas (véase la lista en el paso 1) se les multiplica por sus respectivos coeficientes encontrados en la regresión del paso 1, para después hallar su distribución logística, expresada como campo Y en la base, lo cual indicaría la probabilidad que tiene un hogar de ser pobre.

Paso 9

A partir del resultado de la regresión del paso 1 se realiza una predicción de la probabilidad de pobreza de los hogares. Luego se los ordena con base en dicha probabilidad. Sabiendo que la pobreza en el área rural es de 65,9% en el conjunto de hogares 2001/04, el umbral que se obtiene asociado a ese porcentaje es de 0,7567447. Aplicando el umbral, se obtiene el porcentaje de hogares pobres y no pobres dentro de cada distrito.

Resultados y lecciones de la evaluación de los programas alimentarios del Perú

Programa	Período de eval.	Cobertura	Datos	Método de evaluación	Autores	Resultado principal
Vaso de Leche	1999-2000	Nacional	ENNIV 2000, Censo 1993, Censo de infraestructura de salud, mapa de la pobreza de FONCODES	Cuasi experimental - <i>propensity score matching</i>	Gajate e Inurritegui 2002	<p>La variable dependiente considerada es la talla por edad como medida de la desnutrición crónica.</p> <ul style="list-style-type: none"> El impacto del programa fue significativamente negativo para distintas especificaciones del modelo. Los autores reconocen la posibilidad de que los resultados se vean afectados por: (i) variables omitidas, como el nivel de nutrición de la madre o el orden de nacimiento de los niños, y (ii) sesgos en la selección: debido al estigma, solo participaron en el programa madres de niños severamente desnutridos (causalidad reversa).
Vaso de Leche	Diciembre 2001 - Abril 2002	Áncash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Loreto y Piura	Registros de gasto mensual de programa, ENAHO 1998-2000, ENNIV 1994 y 1997, ENDES 1996-2000	Cuasi experimental - variable instrumental	Alderman y Stiefel 2003	<p>El estudio pregunta: ¿Con un plan progresivo de focalización de base comunal y múltiples etapas, es posible que el programa pueda alcanzar su objetivo de nutrición? La variable dependiente considerada aquí es la talla por edad.</p> <ul style="list-style-type: none"> El programa del Vaso de Leche (VdL) está bien focalizado en hogares pobres y en aquellos con bajo nivel de nutrición. Más allá de su valor como transferencia de ingreso, el impacto del VdL es, sin embargo, limitado. Las transferencias de leche y los sustitutos de la leche son inframarginales para aproximadamente la mitad de los hogares que los reciben. Un subsidio alimentario es inframarginal cuando es más pequeño que la cantidad demandada por los hogares. En este caso, el subsidio no incrementará el consumo del bien subsidiado (leche). El estudio no encuentra ningún impacto del gasto en el VdL sobre los resultados de nutrición de los niños pequeños, el grupo en el cual el programa está focalizado.
Vaso de Leche	2002	Nacional	ENAHO	Encuesta de monitoreo de gasto público	López-Cálix, Alcázar, Wachtenheim 2002	<ul style="list-style-type: none"> Filtraciones muy pequeñas durante la transferencia del Gobierno Central a las municipalidades, y de estas a los comités locales. Filtración importante en el reparto de los comités a los hogares; mayor dilución dentro del hogar. Los beneficiarios focalizados reciben en promedio 29 céntimos de cada dólar inicialmente transferido por el Gobierno Central.
Desayuno Escolar	1993	Huaraz	Encuesta especializada: grupo de tratamiento y control; diseño experimental: 10 centros educativos seleccionados sistemáticamente: 5 rurales en el grupo de control de base, media de primera y 5 en segunda vuelta del grupo de tratamiento (201 educandos)		Pollit, Jacoby y Cueto 1996	<p>El estudio mide el impacto del programa sobre la ingesta calórica, la asistencia escolar y la capacidad cognitiva. Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incremento significativo en la ingesta calórica de los niños en el grupo de tratamiento. Incremento significativo en la asistencia a la escuela. No hay diferencias significativas en la capacidad cognitiva, medida por pruebas de comprensión de lectura, vocabulario y matemática.

Programa	Período de eval.	Cobertura	Datos	Método de evaluación	Autores	Resultado principal
Desayuno Escolar	1998	Apurímac y Cusco	Encuesta efectuada por los evaluadores	Diseño cuasi experimental. Grupo de tratamiento en Apurímac (300 alumnos de 4º grado) y grupo de control en Cusco (290 alumnos de 4º grado)	Cueto y Chinen 2001	<p>El estudio mide el impacto sobre la talla, el peso, la matrícula y la deserción escolar, la asistencia a la escuela, las aptitudes cognitivas y el desempeño en matemática y comprensión de lectura</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ El índice cuerpo-masa, la talla y peso por edad estandarizadas no son estadísticamente diferentes entre los grupos de control y de tratamiento. ■ Impacto positivo en el nivel de hemoglobina. ■ No hubo diferencias significativas entre los grupos en lo que respecta a las aptitudes cognitivas, excepto por aptitudes de memoria de corto plazo. ■ La asistencia escolar es más alta en el grupo de tratamiento. Sin embargo, como no hay información de línea de base, no es posible atribuir la diferencia al programa. ■ El tiempo de instrucción se vio reducido porque se asignó tiempo para que los docentes prepararan el Desayuno Escolar y los educandos lo consumieran.
PACFO	2002	Siete departamentos		Grupos de tratamiento en Apurímac y Ayacucho y grupo de control en Ancash	Maximize/ Cuánto 2003	<ul style="list-style-type: none"> ■ Baja filtración (9%) y alta cobertura (73%) del grupo objetivo (niños de 6 meses a 3 años). ■ En dos departamentos (Cusco y Puno) hubo una reducción estadísticamente significativa de la desnutrición crónica. ■ En otros dos departamentos (Apurímac y Ayacucho) no hubo un cambio significativo en la incidencia de la desnutrición crónica.
Otros no experimentales						
Programas de alimentos	2000	Nacional	ENAH0 2000	No experimental. Análisis de incidencia promedio y marginal de los beneficios	Valdivia 2005	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gran filtración: 40% a 50% de los beneficiarios caen fuera del grupo objetivo, ya sea porque no son pobres o porque están fuera del rango de edad; la filtración es más alta para el VdL y las áreas urbanas. ■ El Desayuno Escolar y el VdL son muy pro pobres en el margen, no obstante tener en promedio un muy mediocre desempeño localizador. Esto significa que el gasto extra asociado con la ampliación del programa durante este año fue mejor que el desempeño de la focalización de los fondos gastados durante el año pasado.
Programas de alimentos	2001/03	Nacional	ENAH0	No experimental. Análisis de incidencia de beneficios	Vásquez 2003, 2004, 2005	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gran parte del grupo objetivo no está cubierta (la subcobertura varía de 67% para el VdL a 98% para el Comedor Infantil). ■ Alta filtración, que fluctúa de 26% para el VdL a 47% para el Almuerzo Escolar.

Fuentes: Con base en Yamada y Pérez 2005; Alderman y Stiefel 2003; Vázquez 2005; Valdivia 2005; Instituto Apoyo 2000; Chacaltana 2004.

ANEXO 5

Modelo proxy means test mejorado: Una ilustración

Model Dependent Variable	(1) lcpc	(2) lcpc	(3) lcpc	(4) lcpc	(5) RECODE of pobreza	(6) xpoor	(7) xpoor	(8) xpoor
Share of illiterate female	-0.308 (24.10)**	-0.156 (13.34)**	-0.148 (12.72)**	-0.151 (13.43)**	0.779 (14.01)**	0.559 (10.01)**	0.394 (6.73)**	0.418 (6.90)**
Share of children attending school	-0.065 (4.62)**	-0.062 (4.96)**	-0.068 (5.44)**	-0.084 (7.19)**	0.162 (3.02)**	0.285 (4.06)**	0.323 (4.46)**	0.389 (5.21)**
Access to industrial fuel for cooking	0.218 (17.37)**	0.222 (19.65)**	0.152 (13.08)**	0.165 (12.10)**	-0.59 (11.66)**	-1.381 (21.07)**	-1.391 (20.42)**	-0.934 (10.85)**
Number of missing appliances	-0.119 (33.71)**	-0.138 (43.49)**	-0.131 (41.09)**	-0.15 (48.81)**	0.42 (29.48)**	0.363 (17.21)**	0.386 (17.84)**	0.396 (17.60)**
Access to water, sewage	0.169 (36.70)**	0.16 (38.67)**	0.135 (31.80)**	0.145 (30.53)**	-0.322 (17.17)**	-0.383 (16.59)**	-0.39 (16.22)**	-0.397 (14.44)**
Housing conditions 2	-0.087 (7.71)**	-0.073 (7.22)**	-0.072 (7.10)**	-0.063 (6.12)**	0.031 (11.45)**	-0.065 (10.01)**	-0.08 (9.41)**	-0.125 (8.41)**
Housing conditions 3	0.003 (2.29)*	0.025 (4.91)**	0.019 (4.10)**	-0.029 (9.12)**	-0.021 (1.59)	-0.236 (7.39)**	-0.289 (7.96)**	-0.447 (7.83)**
Housing conditions 4	-0.23 (2.29)*	(1.96)*	-1.5 (4.91)**	(2.18)*	-0.35 (1.59)	(3.32)**	(3.94)**	(5.89)**
Total number of HH members	0.025 (2.29)*	0.049 (4.91)**	0.01 (1.02)	-0.084 (9.12)**	0.065 (1.59)	-0.549 (7.39)**	-0.608 (7.96)**	-0.613 (7.83)**
% malnourished children < 5 years old		-0.117 (68.89)**	-0.115 (67.50)**	-0.094 (62.31)**			0.239 (27.29)**	0.258 (28.35)**
Area			(24.14)**	0.039 (3.11)**				0.103 (1.48)
departamento==5				0.082 (3.47)**				-0.513 (4.24)**
departamento==6				-0.031 (1.81)				
departamento==7				0.183 (7.71)**				-1.42 (4.69)**
departamento==8								-0.159 (1.57)
departamento==9				-0.301 (11.45)**				0.993 (8.41)**
departamento==10				-0.088 (4.14)**				0.437 (4.39)**
departamento==11				0.07 (2.90)**				-2.161 (5.76)**
departamento==12				-0.056 (2.99)**				
departamento==14				0.095 (4.86)**				-1.04 (7.86)**
departamento==15				0.218 (19.88)**				-0.622 (7.40)**
departamento==16				0.071 (3.44)**				
departamento==17				0.379 (5.77)**				-2.104 (2.91)**
departamento==19				0.047 (1.34)				
departamento==20				-1.34 (0.028)				-0.637 (7.21)**
departamento==21				-1.73 (15.97)**				1.027 (11.92)**
departamento==22				-0.29 (0.032)				
departamento==24				-1.36 (0.322)				-3.305 (3.86)**
departamento==25				(7.72)** (0.089)				
Constant	5.597 (243.42)**	6.157 (277.67)**	6.386 (266.71)**	6.123 (265.00)**	-0.805 (8.70)**	-1.961 (15.28)**	-3.417 (23.69)**	-3.715 (24.15)**
Observations	19590	19590	19248	19590	19590	19590	19590	19590
R-squared	0.36	0.49	0.5	0.56	0.19	0.25	0.29	0.32

Absolute value of t statistics in parentheses
* Significant at 5%; ** Significant at 1%

Bibliografía

- Alcázar, Lorena. 2003. «Monitoring Social Outcomes and Policies in Peru: The Challenge of Decentralization». Background paper for the forthcoming Poverty Assessment of the World Bank.
- Alderman, H. y David Stiefel. 2003. «The “Glass of Milk” Subsidy Program and Malnutrition in Peru». Working Paper 3089. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2003. Program Document for a Proposed Fourth Programmatic Social Reform Loan to the Republic of Peru.
- Banco Mundial. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2006. *Oportunidades para todos. Por un Perú menos pobre y más incluyente*. Lima: Banco Mundial.
- Blank, Lorraine, M. Grosh, Guillermo Hakim y C. Weigand. En prensa (2006). «Social Protection Spending Database». Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Blondet, Cecilia, Carolina Trivelli y otros. 2004. *Cucharas en alto*. Serie Sociología y Política n.º 39. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bustamante Suárez, Miguel. 2003. Caracterización del Programa del Vaso de Leche. Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Castañeda, Tarsicio y Kathy Lindert, con Bénédicte de la Briere, Luisa Fernández, Celia Hubert, Osvaldo Larrañaga, Mónica Orozco y Roxana Viquez. 2005. Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States. Washington, D. C.: World Bank, Social Protection Discussion Paper n.º 0532.
- Chacaltana, Juan. 2003. El impacto del Programa «A Trabajar Urbano». Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación. Mimeo.
- Chacaltana, Juan. 2004. «La pobreza no es como la imaginábamos». *Socialismo y Participación*, n.º 97, pp. 17-21. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- Coady, David; Margaret Grosh y John Hoddinott. 2004. *Targeting of Transfers in Developing Countries. Review of Lessons and Experience*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Cueto, Santiago y Marjorie Chinen. 2001. «Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú». Documento de trabajo n.º 34. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Demery, Lionel. 2003. «Analyzing the Incidence of Public Spending». En Bourguignon y L. Pereira da Silva (eds.). *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution – Evaluation Techniques and Tools*. Oxford University Press.
- Díaz Álvarez, Juvenal. 2004. «Cobertura e incidencia de los programas sociales focalizados en el Perú». Mimeo.

- Francke, Pedro. 2004. «Reforma de programas de alimentación escolar». Mimeo.
- Francke, Pedro. 2004. «Reforma de programas nutricionales infantiles». Mimeo.
- Francke, Pedro. 2005. «La descentralización de los programas sociales: En qué dirección y cuánto se ha avanzado». Mimeo.
- Francke, Pedro. 2005. «La institucionalidad de los programas alimentarios». Mimeo.
- Gajate, Giselle y Marisol Inurritegui. 2002. «El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: Una aproximación a partir de la metodología del “Propensity Score Matching”». Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Gwatkin, Davidson; Shea Rutstein, Kiersten Johnson, Eldaw Abdalla Suliman, Adam Wagstaff y Agbessi Amouzou. 2007. *Socioeconomic Differences in Health, Nutrition, and Population in Peru*, 2ª ed. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Instituto Apoyo. 2000. «Sexta evaluación ex post del FONCODES. Evaluación de impacto y sostenibilidad». Lima.
- Instituto Apoyo. 2002. «Public Expenditure Tracking Survey: The Education Sector in Peru», Apéndice 1: Breakfast Program. Lima.
- Linder, Anja 2005. «Review of social protection programs in Peru». Mimeo.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro. 2005. «How Effectively do Public Transfers in Latin America Redistribute Income». Washington, D. C.: Banco Mundial.
- López-Cálix, J. R.; L. Alcázar y Erik Wachtenheim. 2002. «Peru: Public Expenditure Tracking Study». En *Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction, Public Expenditure Review*. Washington, D. C.: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Reporte n.º 24286.
- Maximize e Instituto Cuánto. 2003. «Evaluación de impacto del Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo». Lima.
- Paxson, Christina y Norbert R. Schady. 2002. «The Allocation and Impact of Social Funds: Spending on School Infrastructure in Peru». *The World Bank Economic Review* 16 (2). Washington, D. C.
- Pollit, Ernesto; Enrique Jacoby y Santiago Cueto. 1996. «Desayuno Escolar y rendimiento: A propósito del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES en el Perú». Background paper. Lima.
- Rawlings, Laura; L. Sherburne-Benz y J. Van Domelen. 2004. «Evaluating Social Funds». Washington, D. C.: World Bank, Regional and Sectoral Studies.
- Rawlings, Laura y Gloria M. Rubio. 2005. «Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs». *World Bank Research Observer*, 20, pp. 29-55. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Shady, Norbert. 2001. «The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES)». *American Political Science Review*, 94, n.º 2, pp. 289-304.
- Subbarao, Kalanidi. 2003. «Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs». Social Protection discussion paper n.º 0302. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Tesliuc, E. y K. Lindert. 2002. «Social Protection, Private Transfers and Poverty in Guatemala». Background paper to the Guatemala Poverty Assessment. Washington, D. C.: Banco Mundial.

- Tesliuc, E.; M. Grosh, D. Coady y L. Pop. En prensa (2005). «Program Implementation Matters for Targeting Performance: Evidence and Lessons from Eastern and Central Europe». Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Trivelli, Carolina. 2004. «Analizando la encuesta: Los comedores de Lima Metropolitana en 2003». En Cecilia Blondet, Carolina Trivelli y otros. *Cucharas en alto*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Valdivia, Martín. 2005. «Peru: Is Identifying the Poor the Main Problem in Targeting Nutritional Programs?». Mimeo.
- Vásquez, Enrique. 2004. «Programas alimentarios en el Perú: ¿Por qué y cómo reformarlos?» Estudio preparado para el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado. Lima.
- Vásquez, Enrique. 2004. «Subsidios para los más pobres: ¿Serán beneficiados los niños en extrema pobreza?». Lima: Los Niños Primero, Observatorio para la Infancia y la Adolescencia.
- Vega, Liliana. 2001. «Estudio sobre políticas sociales y oferta institucional frente al trabajo infantil doméstico en el Perú». Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, IPEC [http://www.oit.org.pe/ipec/documentos/oferta_inst_nac_pe.pdf].
- Yamada, Gustavo y Patricia Pérez. 2005. «Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú». Lima: Universidad del Pacífico.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
DICIEMBRE DE 2007
LIMA - PERÚ