

# Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú



Felipe Portocarrero S.  
Arlette Beltrán  
María Elena Romero  
Hanny Cueva



UNIVERSIDAD DEL PACIFICO  
CENTRO DE INVESTIGACION

PROGRAMA LATINOAMERICANO  
DE POLITICAS SOCIALES  
LATIN AMERICAN PROGRAM  
ON SOCIAL POLICIES



# GESTION PUBLICA Y POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN EL PERÚ

Felipe Portocarrero S.  
Arlette Beltrán  
María Elena Romero  
Hanny Cueva



**UNIVERSIDAD DEL PACIFICO**  
CENTRO DE INVESTIGACION



© Universidad del Pacífico  
Centro de Investigación  
Avenida Salaverry 2020  
Lima 11, Perú

## **GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN EL PERÚ**

**Felipe Portocarrero S.**

**Arlette Beltrán**

**María Elena Romero**

**Hanny Cueva**

1a. edición: abril 2000

Diseño de la carátula: Icono Comunicadores

I.S.B.N.: 9972-603-27-X

### **BUP-CENDI**

#### **Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú.**

/ Felipe Portocarrero S. [et. al.] - Lima : Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2000.

/POBREZA/LUCHA CONTRA LA POBREZA/POLÍTICA ALIMENTARWPROGRAMAS DE AYUDA/POLÍTICA SOCIAL/HAMBRE/NUTRICIÓN/COMEDORES POPULARES/ESTUDIOS DE CASOS/PERÚ/

339.12(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (APESU) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (EULAC).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Programa Latinoamericano de Políticas Sociales (PLPS) no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico y el PLPS.

Derechos reservados conforme a Ley.

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| <i>Introducción</i> .....   | 13  |
| <i>Primera parte</i> .....  | 17  |
| <i>I. Panorama de la pobreza y de las políticas sociales en el Perú</i> ..... | 19  |
| 1. El Perú y América Latina: algunos indicadores económicos y sociales.....   | 20  |
| 2. La pobreza en el Perú.....   | 26  |
| 3. Las políticas sociales y la lucha contra la pobreza.....                   | 33  |
| 4. Evolución de las políticas sociales.....                                   | 42  |
| 5. Cambio de paradigma.....   | 52  |
| 6. Acceso a los programas sociales.....                                       | 67  |
| 7. Programas alimentarios.....  | 73  |
| <i>II. La cuestión alimentaria</i> .....                                      | 87  |
| 1. ¿Hambre de qué?: definición del problema.....                              | 87  |
| 2. Miradas distintas a un mismo problema.....                                 | 88  |
| 3. Política alimentaria: ¿hacia dónde?.....                                   | 90  |
| 4. Situación alimentaria en el Perú.....                                      | 91  |
| 4.1 Perfil nutricional.....   | 92  |
| 4.2 Inseguridad alimentaria.....  | 106 |
| 4.3 Organización y marco institucional de la intervención.....                | 107 |
| <i>Segunda parte</i> .....  | 123 |
| <i>III..... Marco teórico del proceso de formulación de políticas</i> .....   | 125 |
| 1. ¿Qué entendemos por políticas?.....  | 125 |
| 2. El poder detrás del trono.....   | 127 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 3.    | Una aproximación al proceso de formulación e implementación de política            | 128 |
| 3.1   | Formulación de políticas.....  | 131 |
| 3.1.1 | El modelo racional.....  | 131 |
| 3.1.2 | El modelo incrementalista.....   | 134 |
| 3.2   | Implementación.....  | 136 |
| 3.2.1 | El modelo de arriba hacia abajo.....   | 138 |
| 3.2.2 | El modelo de abajo hacia arriba.....   | 140 |
| 4.    | Un marco para el análisis del proceso de formulación e implementación de políticas | 142 |
| 4.1   | Búsqueda del problema.....   | 142 |
| 4.2   | Filtración de problemas.....   | 144 |
| 4.3   | Definición del problema.....   | 145 |
| 4.4   | Pronóstico .....   | 146 |
| 4.5   | Establecimiento de objetivos y prioridades.....                                    | 148 |
| 4.6   | Análisis de opciones.....  | 150 |
| 4.7   | implementación.....  | 151 |
| 4.8   | Evaluación .....   | 152 |
| 4.9   | Sucesión y terminación de la política.....   | 156 |
| 5.    | Un marco para el análisis de la administración pública                             | 157 |
| 5.1   | Administración y cultura.....  | 158 |
| 5.1.1 | Dimensiones culturales que afectan al poder administrativo.....                    | 158 |
| 5.1.2 | Administración, autoridad y cultura.....   | 163 |
| 5.1.3 | Administración, motivación y cultura.....  | 165 |
| 5.2   | Burocracia .....   | 166 |
| 5.2.1 | Personalidad y comportamiento.....   | 167 |
| 5.2.2 | El gobierno de la burocracia.....  | 170 |
| 5.2.3 | Burocracia y grupos de presión.....  | 174 |
| 5.2.4 | Burocracia y relaciones organizacionales.....                                      | 175 |

**IV. *Cómo funciona la burocracia estatal peruana: el caso del PRONAA*** **179**

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1.  | El proceso de formulación de políticas del PRONAA.....     | 183 |
| 1.1 | ‘La nueva administración’: antecedentes y formulación..... | 183 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 1.2 | Cómo se construye una política pública:              |     |
|     | los agentes .....                                    | 185 |
|     | 1.2.1 Búsqueda y determinación del problema.....     | 187 |
|     | 1.2.2 Establecimiento de prioridades.....            | 189 |
| 1.3 | En qué consistió el cambio de política.....          | 190 |
| 1.4 | Obstáculos y limitaciones.....                       | 191 |
| 2.  | El proceso de implementación de políticas del PRONAA | 193 |
| 2.1 | Cómo se organizó el proceso de implementación ...    | 193 |
|     | 2.1.1 Cambios en la administración:                  |     |
|     | quiebre y continuidad.....                           | 193 |
|     | 2.1.2 Innovaciones: prácticas y actitudes.....       | 195 |
|     | 2.1.3 Autonomía y descentralización:                 |     |
|     | administración del poder.....                        | 196 |
|     | 2.1.4 Control limitado.....                          | 199 |
|     | 2.1.5 Cronogramas y metas: ¿medidas de               |     |
|     | gestión?.....  | 199 |
|     | 2.1.6 El papel que cumplía la asignación             |     |
|     | presupuestal.....                                    | 200 |
|     | 2.1.7 Previsiones e imprevistos.....                 | 201 |
|     | 2.1.8 Breve repaso de una implementación             |     |
|     | accidentada.....                                     | 204 |
| 2.2 | Recursos humanos: actitudes y percepciones.....      | 209 |
|     | 2.2.1 Cómo era el personal del PRONAA.....           | 210 |
|     | 2.2.2 Estabilidad y continuidad: dos                 |     |
|     | grandes ausentes.....                                | 213 |
|     | 2.2.3 Formuladores e implementadores:                |     |
|     | una peligrosa distancia.....                         | 214 |
|     | 2.2.4 Motivación del personal: intenciones y         |     |
|     | limitaciones.....                                    | 216 |
| 2.3 | Coordinación: teoría <i>versus</i> realidad.....     | 217 |
|     | 2.3.1 Coordinación interna: normas e                 |     |
|     | informalidad.....                                    | 217 |
|     | 2.3.2 Coordinación interinstitucional:               |     |
|     | los límites del trabajo en equipo.....               | 218 |
| 2.4 | Información: precaria confiabilidad.....             | 220 |
| 2.5 | Supervisión: una posibilidad no desarrollada.....    | 221 |
| 2.6 | Evaluación: límites y posibilidades.....             | 222 |
|     | 2.6.1 Evaluación de resultados versus evaluación     |     |
|     | de impacto.....                                      | 223 |

|    |   |     |
|----|---|-----|
|    | 2.6.2 Resultados de la evaluación: objetivos<br>cumplidos y esfuerzos desplegados.....                            | 225 |
| 3. | Relación del PRONAA con agentes externos.....   | 228 |
|    | 3.1 Beneficiarios: intercambios y desconfianza mutua.....   | 228 |
|    | 3.1.1 Una relación limitada.....  | 228 |
|    | 3.1.2 La visión de las beneficiarias.....   | 231 |
|    | 3.1.3 Cuáles son las principales demandas.....  | 234 |
|    | 3.1.4 La percepción de los funcionarios.....  | 235 |
|    | 3.2 Cooperación internacional: puntos de encuentro y<br>desencuentro.....   | 237 |
|    | 3.2.1 La cooperación internacional en el campo de<br>la alimentación.....   | 238 |
|    | 3.2.2 Cooperación internacional y proyectos<br>alimentarios: una breve descripción.....                           | 242 |
|    | 3.3 Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y<br>el PRONAA: una relación fragmentada.....                         | 245 |
|    | 3.3.1 Las ONG y los programas alimentarios:<br>la posición del PRONAA.....  | 247 |
|    | 3.3.2 El punto de vista de las ONG: ¿cómo<br>percibían al PRONAA?.....  | 248 |
|    | 3.3.3 Las ONG y su relación con el PRONAA.....  | 249 |
| 4. | Una evaluación de los procesos de formulación e<br>implementación del PRONAA desde nuestra mirada<br>teórica..... | 254 |

***V. Una evaluación del programa de comedores  
populares .....257***

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Metodologías de evaluación del gasto público:<br>focalización e impacto.....     | 257 |
|    | 1.1 Notas para un análisis del proceso de focalización.....                      | 258 |
|    | 1.2 Notas para una evaluación de impacto.....                                    | 261 |
| 2. | Análisis del proceso de focalización del programa de<br>comedores populares..... | 263 |
| 3. | Evaluación de impacto del programa de comedores<br>populares .....               | 267 |
|    | 3.1 Restricciones para una evaluación de impacto del<br>Programa.....            | 267 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.2 El Programa de Desarrollo y Capacitación a<br>Microempresas de Mujeres..... | 268 |
| 3.2.1 Descripción del programa.....   | 269 |
| 3.2.2 Metodología de evaluación de impacto.....                                 | 271 |
| 3.2.3 Principales resultados de la evaluación de<br>impacto.....                | 277 |
| <i>Conclusiones</i> .....   | 289 |
| <i>Bibliografía</i> .....   | 299 |
| <i>Anexos</i> .....   | 303 |



## ÍNDICE DE CUADROS

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1.1   | América Latina: población y PBI, 1995.....  | 20 |
| 1.2   | América Latina: porcentaje de participación en el ingreso nacional.....                 | 21 |
| 1.3   | América Latina: indicadores sociales, 1990-1995.....                                    | 22 |
| 1.4   | Perú: indicadores sociales, 1980-2000.....  | 23 |
| 1.5   | América Latina: acceso de la población a servicios básicos                              | 24 |
| 1.6   | América Latina: hogares en situación de pobreza e indigencia.....                       | 26 |
| 1.7   | Población por debajo de la línea de la pobreza según ámbito geográfico, 1995.....       | 27 |
| 1.8   | Población por debajo de la línea de la pobreza: Perú, 1985-1996.....                    | 28 |
| 1.9   | Población por debajo de la línea de la pobreza según ámbito geográfico: 1985-1995.....  | 29 |
| 1. 10 | Población y hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas: Perú, 1993.....              | 31 |
| I. 11 | Pobreza según el método integrado: 1991/1994.....                                       | 32 |
| 1.12  | Indicadores del gasto estatal ejecutado en el ámbito social: Perú, 1991-1994.....       | 34 |
| 1.13  | Presupuesto aprobado y ejecutado del gasto social básico, Perú 1995 .....               | 35 |
| 1.14  | Productos, inversión social requerida e instituciones ejecutoras .....                  | 37 |
| 1.15  | Principales organismos descentralizados que elaboran y ejecutan políticas sociales..... | 38 |
| 1.16  | Programa de apoyo a la pobreza extrema, 1993-1996.....                                  | 40 |
| 1.17  | Paradigmas de la política social.....   | 57 |
| 1.18  | Composición de la CTI por origen de los aportes y sectores, 1994-1995.....              | 63 |
| 1.19  | Composición de la CTI por áreas temáticas, 1994-1995.....                               | 65 |
| 1.20  | Hogares que conocen y hacen uso de programas sociales según ámbito geográfico.....      | 68 |
| 1.21  | Hogares usuarios de programas sociales según número de programas.....                   | 69 |
| 1.22  | Hogares usuarios de programas sociales según organismo ...                              | 70 |

|   |     |
|---|-----|
| 1.23 Hogares usuarios de programas sociales según nivel de pobreza.....   | 72  |
| 1.24 Perú: programas alimentarios.....  | 74  |
| 1.25 Total de hogares que hacen uso de algún programa alimentario según ámbito geográfico.....                                      | 78  |
| 1.26 Características del jefe de hogar según uso de los programas sociales .....  | 79  |
| 1.27 Características de los hogares según uso de los programas sociales .....   | 80  |
| 1.28 Hogares que acceden a programas sociales según frecuencia de uso.....  | 81  |
| 1.29 Opinión acerca del organismo ejecutor de los programas sociales .....  | 82  |
| 1.30 Opinión acerca del nivel de contribución de los programas sociales al bienestar del hogar.....                                 | 83  |
| 1.31 Hogares que no participan en programas alimentarios según razones .....  | 84  |
| II. 1 Indicadores de desnutrición en niños menores de 5 años según sexo, residencia, región natural y nivel de educación.....       | 96  |
| 11.2 Prevalencia de anemia en niños menores de 5 años (1996).....   | 100 |
| 11.3 Prevalencia de anemia en mujeres (1996).....   | 102 |
| 11.4 Evaluación de metas físicas y financieras del PRONAA 1997. Participación en el total.....                                      | 111 |
| 11.5 Evaluación de metas físicas y financieras del PRONAA 1997. Participación por líneas de acción.....                             | 114 |
| 11.6 Metas financieras del PRONAA por fuente cooperante 1997.....   | 120 |
| III. 1 Los hilos en el proceso de formulación e implementación de políticas.....  | 129 |
| 111.2 Comparación entre los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.....   | 141 |
| 111.3 Criterios para la filtración de los problemas.....  | 144 |
| 111.4 Razones por las cuales las decisiones de formulación de política pueden tener lugar durante el proceso de implementación..... | 152 |
| 111.5 Tipos de interacción entre grupos de presión y burocracias.....   | 174 |

|   |     |
|---|-----|
| VI. 1 Población objetivo y tamaño muestral por departamentos..... | 273 |
|---|-----|

## INDICE DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| 1.1 Asistencia oficial para el desarrollo recibida por el Perú, 1983-1995 .....                            | 61 |
| 1.2 Asistencia oficial para el desarrollo en la modalidad de donación recibida por el Perú, 1983-1995..... | 62 |
| II.1 Desnutrición crónica en niños de primer grado.....  | 98 |

## *Introducción*

El interés por realizar estudios sobre la pobreza en el Perú no es reciente. En realidad, los esfuerzos más sistemáticos nacen en la década del setenta, cuando el énfasis se puso en los problemas de distribución del ingreso y, por consiguiente, en la determinación de los niveles de pobreza relativa en el país. En los años ochenta, el centro de la preocupación académica se trasladó hacia la medición de la pobreza, para lo cual se utilizaron las metodologías de líneas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. La década de los noventa ha presenciado una multiplicación de estudios, puntuales y casi monográficos, dedicados a identificar los obstáculos económicos que enfrentan los programas sociales de lucha contra la pobreza.

Crecientemente, sin embargo, se ha registrado una preocupación por realizar investigaciones de naturaleza más interdisciplinaria que aborden la puesta en práctica de determinadas políticas sociales desde una perspectiva más integrada. El supuesto teórico y práctico de este tipo de aproximación es que no se puede dar debida cuenta de la complejidad de una política o de un programa social sin examinar la lógica que precedió a su formulación, las dificultades que enfrentó su implementación y el marco institucional en el cual estos dos procesos tuvieron lugar.

No obstante, a diferencia de lo que ocurre en países más desarrollados y en algunos de América Latina, el estudio del proceso de formulación e implementación de políticas públicas es un campo que ha sido poco explorado por las ciencias sociales en el Perú<sup>1</sup>. Una suerte de falta de transparencia ha rodeado el análisis sistemático de sus características, procedimientos y actividades, configurando así una “caja negra” que ha impedido su observación y posible reconstrucción por parte de los investigadores. Con-

1. Entre las pocas excepciones, tenemos los trabajos de Giesecke, Alberto e Isabel Hurtado, *¿Cómo funciona la administración pública peruana? La burocracia estatal y la regulación y gestión del desarrollo*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1987; y también Giesecke, Alberto (editor), *Burocracia, democratización y sociedad*, Lima: FOMCIENCIAS, CENTRO, CONCYTEC, 1989.

siderada como un área de competencia exclusiva de los funcionarios estatales que se encuentran involucrados, todo intento por tematizar su naturaleza y contenido ha sido casi siempre mirado con recelo, suspicacia o, en el mejor de los casos, como un esfuerzo intelectual estéril, carente de sentido y propósito prácticos.

El supuesto implícito de esta percepción se encuentra asociado a la idea de que un *outsider*, por mejor formación académica y profesional que tenga, está imposibilitado de entender la lógica más profunda del funcionamiento de las políticas públicas. Esa capacidad sólo se logra cuando se forma parte directa de las mismas, cuando se es un *insider* que enfrenta cotidianamente los resultados visibles de sus iniciativas, las tensiones y desafíos del quehacer público; en suma, cuando se está sumergido en la práctica y no se contemplan las cosas desde la cómoda posición de un escritorio. No es necesario abundar sobre las razones que muestran la debilidad conceptual de este punto de vista: los persistentes reclamos que existen para lograr una mayor convergencia entre la investigación social y la construcción de las políticas públicas apuntan en la dirección contraria<sup>2</sup>. Quizás valdría la pena indicar, sin embargo, que precisamente allí donde los funcionarios públicos perciben una debilidad insuperable, los investigadores encuentran los argumentos necesarios y suficientes para validar el esfuerzo de observación y reconstrucción del proceso de formulación de las políticas estatales<sup>3</sup>.

Aun cuando en este trabajo nos centraremos en un campo específico de las políticas sociales, a saber, la política alimentario-nutricional que lleva a cabo el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), las conclusiones pueden extenderse a una buena parte de las políticas sociales o, al menos, convertirse en una guía útil para su exploración sistemática. Teniendo en mente estas consideraciones, nos interesa responder a varias interrogantes ¿Cómo se gesta esta política? ¿Cuáles son las etapas que ella recorre? ¿Qué factores intervienen e influyen en sus productos y

2. Brunner, José Joaquín, "Investigación social y decisiones políticas. El mercado del conocimiento", en *Nueva Sociedad* 146, Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1997, pp. 108-121.

3. El objetivo sería que este conocimiento se convierta en lo que Brunner ha denominado una 'práctica de análisis simbólico aplicado' (Brunner, José Joaquín, op. cit., p. 119).

resultados? ¿Qué opciones de política, es decir, qué 'decisiones no tornadas' subyacen a la elección e implementación de un determinado programa? ¿Cuál ha sido la respuesta del Estado en materia de política alimentaria? ¿En qué medida dicha política se ajusta a lo que podríamos definir como una política nutricional óptima? ¿Qué papel juegan la cooperación internacional, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y los beneficiarios en la configuración de esta política? Finalmente, ¿qué relaciones existen entre la *policy*, entendida en el sentido de Easton como “una red de decisiones y acciones que asignan valores<sup>4</sup>”, y la *politics*?

En un nivel más general, las metodologías de análisis cualitativo y cuantitativo desarrolladas han buscado reconstruir la interacción que existe entre las limitaciones económicas a las que se ven sometidos los programas sociales, el marco institucional y de gestión que determinan su éxito o su fracaso, y el contexto político en el cual operan, más específicamente, los programas de combate a la pobreza.

El trabajo ha sido dividido en cinco capítulos. El primero, se ocupa de brindar un breve panorama de la pobreza y de las políticas sociales en el Perú a partir de algunos indicadores básicos que nos permiten ubicar la situación del país en el contexto latinoamericano. Igualmente, son examinadas las principales tendencias de la cooperación internacional, así como el redireccionamiento que están experimentando los flujos de ayuda en el mundo. El segundo capítulo se concentra en definir los principales componentes conceptuales de la cuestión alimentaria, así como también la situación nutricional del país y el marco institucional en el cual opera la intervención estatal. En el tercero se hace una revisión de las teorías más importantes acerca de la lógica que existe en el proceso de formulación e implementación de políticas. Aun cuando se trata de literatura académica concebida para burocracias de países desarrollados, los elementos conceptuales que se desarrollan proporcionan algunas pistas que ayudan a comprender y visualizar mejor las limitaciones e incongruencias que existen en las instituciones públicas peruanas.

4. Easton, D., *The Political System*, New York: Knopf, 1953, p. 130, citado por Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, 3a. ed., Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1997, p. 7.

El cuarto capítulo busca reconstruir cómo funciona la burocracia estatal peruana a partir del análisis del PRONAA y de una “nueva administración” que, durante parte importante del año 1996, quiso introducir cambios en la misión institucional de este organismo estatal. Al examinar la forma cómo se organizó el proceso de formulación de políticas, cuáles fueron las principales características de la gestión de los programas, el tipo de recursos humanos con los que se contó, los limitados niveles de coordinación, supervisión y evaluación desarrollados, y la relación mantenida con los beneficiarios, la cooperación internacional y las Organizaciones No Gubernamentales, se entenderán mejor las razones que condujeron a su fracaso.

El quinto y último capítulo intenta llevar a cabo una evaluación del proceso de focalización de la ayuda que se dirige a los comedores populares, así como una evaluación de impacto de un programa específico de la institución cuyo principal objetivo es garantizar el aumento de la seguridad alimentaria de los beneficiarios. Este análisis tiene la finalidad de dar un soporte cuantitativo a las principales conclusiones que se derivan del análisis realizado en los primeros cuatro capítulos. Finalmente, se presentan las principales conclusiones extraídas, así como también algunos anexos que complementan la información utilizada en el trabajo.

No podemos concluir esta introducción sin agradecer a Armando Millán, cuya labor de edición ha logrado convertir una voluminosa versión preliminar en el texto que ahora se publica. Sin su paciente y metódica dedicación a esta tarea, habría sido casi imposible que esta investigación pudiera adquirir la forma que ahora tiene. Asimismo, las observaciones y sugerencias de Carlos Filgueira, antiguo coordinador del Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, Mario Torres, Carlos Amat y León y de los evaluadores anónimos, que comentaron amplia y detalladamente las primeras versiones de este trabajo, fueron esenciales para afinar y corregir algunas ideas. Una mención especial merece nuestro colega Enrique Vásquez, quien resistió con estoicismo, tolerancia y buen humor las innumerables preguntas a las que fue sometido. Sin sus aportes y precisiones, muchas de nuestras dudas habrían quedado sin respuesta. A todos ellos nuestra gratitud. No obstante, cualquier error que subsista debe ser atribuido a la exclusiva responsabilidad de los autores.

## PRIMERA PARTE



## *I. Panorama de la pobreza y de las políticas sociales en el Perú*

En la década de los noventa, el Perú, al igual que otros países de América Latina, atravesó una fuerte crisis socioeconómica y enfrentó drásticos cambios para combatir problemas como el terrorismo, la inestabilidad económica y la hiperinflación. Si bien los problemas más urgentes fueron resueltos, las medidas adoptadas condujeron inicialmente a un empeoramiento de las condiciones de vida de los peruanos y, con ello, de la pobreza, además de un incremento de la desigualdad y una mayor concentración del ingreso.

Por tanto, antes de abordar cualquier análisis de la situación social del Perú, es necesario describir el panorama de dichas condiciones. Con este fin, en la primera parte de este capítulo, presentaremos brevemente algunos indicadores sociales del Perú en relación con la situación de América Latina, para luego centrarnos brevemente en la dimensión y evolución de la pobreza. Posteriormente, se presentará un panorama de las políticas sociales en el Perú, particularmente de las políticas asociadas a la lucha contra la pobreza porque entre ellas se consideran las políticas alimentarias que constituyen nuestro interés principal.

Así pues, este capítulo se divide en siete secciones. En la primera y segunda se desarrolla una breve descripción de la pobreza en América Latina y en el Perú, respectivamente. En la tercera sección se efectúa un apretado resumen de las políticas sociales del gobierno peruano y de las principales instituciones encargadas de la misma. En la cuarta sección se describe la evolución y las perspectivas de las políticas sociales sobre la base de la estrategia de lucha contra la pobreza presentada por el gobierno del presidente Fujimori. En quinto lugar se desarrolla el impacto de la reforma del Estado sobre las políticas sociales y el cambio de paradigma con respecto a estas últimas. Finalmente, el sexto y el séptimo punto consisten, respectivamente, en estimados del acceso a los programas sociales en general, y de los alimentarios en particular.

### 1. *El Perú y América Latina: algunos indicadores económicos y sociales*

La situación económica del Perú respecto a América Latina ha mejorado notablemente desde 1990. La tasa de crecimiento del PBI per cápita, que había llegado a ser -14.6% durante 1989, alcanzó la cifra de 12% en 1994, y se encontraba alrededor de 5.9% en 1995. Asimismo, la tasa de crecimiento del PBI, que llegó a 13.9% en 1994, fue de 7.7% en 1995 y se redujo a 2.6% en 1996. No obstante, en 1997 se recuperó con una tasa de crecimiento de 7.4%.

En el Cuadro 1.1 se pueden apreciar estos indicadores para otros países de América Latina y la posición relativa del Perú. Según dicha información, Argentina es claramente el país con una mejor situación en términos per cápita, seguido por Brasil, Chile y México. De acuerdo con este indicador, Bolivia sería el país en peor situación, seguido por Ecuador, Colombia y luego Perú. Aunque este indicador es útil, en tanto representa un promedio de la situación del país, no permite vislumbrar las diferencias existentes entre la población. Es necesario examinar la distribución del ingreso para apreciar adecuadamente el grado de desigualdad existente en estos países.

Cuadro 1.1

#### AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN Y PBI, 1995 (en miles de personas y dólares constantes de 1990)

|             | PBI                 |             | Población         |               | PBI per cápita      |             |
|-------------|---------------------|-------------|-------------------|---------------|---------------------|-------------|
|             | Millones de dólares | Tasa crec.  | Miles de personas | Tasa crec. 1/ | Dólares por persona | Tasa crec.  |
| Argentina   | 168,774.0           | 4.6%        | 34,768            | 1.2%          | 4,854.3             | 5.9%        |
| Bolivia     | 6,333.6             | 3.7%        | 7,414             | 2.4%          | 854.3               | 1.3%        |
| Brasil      | 456,433.0           | 3.9%        | 159,182           | 1.7%          | 2,867.4             | 2.2%        |
| Chile       | 40,041.0            | 2.3%        | 14,210            | 1.6%          | 2,817.8             | 0.0%        |
| Colombia    | 50,243.4            | 8.1%        | 35,814            | 1.7%          | 1,402.9             | 6.5%        |
| Ecuador     | 14,038.4            | 2.7%        | 11,460            | 2.2%          | 1,225.0             | 0.5%        |
| México      | 258,885.3           | 6.6%        | 91,145            | 1.8%          | 2,840.4             | -8.2%       |
| <b>Perú</b> | <b>47,234.7</b>     | <b>7.7%</b> | <b>23,532</b>     | <b>1.7%</b>   | <b>2,007.3</b>      | <b>5.9%</b> |
| Venezuela   | 56,829.3            | 2.3%        | 21,844            | 2.3%          | 2,601.6             | 0.1%        |

1/ Para el quinquenio 1990-1995.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, edición 1996, Chile: Naciones Unidas, febrero 1997.

Como podemos apreciar en el Cuadro 1.2, en los países de América Latina, el 20% de la población con menores ingresos participa en menos del 6% del ingreso nacional. Más aún, el 60% de la población participa como máximo en 30% del ingreso nacional. El 20% de la población con mayores ingresos concentra cerca del 50% del mismo, que llega al 67% en el caso de Brasil, país que presenta la distribución del ingreso más desigual. En comparación con este panorama, la distribución del ingreso en el Perú es la menos desigual. No obstante, como se ha repetido numerosas veces, estos indicadores económicos aislados no son adecuados para medir el grado de desarrollo de un país o las condiciones de vida del mismo. Por ello, en el Cuadro 1.3, presentamos algunos indicadores sociales para América Latina.

Cuadro 1.2

**AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN  
EN EL INGRESO NACIONAL**

|                         | Año         | Quintil inferior | Segundo quintil | Tercer quintil | Cuarto quintil | Quintil superior | Q5/Q1 <sup>1/</sup> |
|-------------------------|-------------|------------------|-----------------|----------------|----------------|------------------|---------------------|
| Argentina <sup>2/</sup> | 1994        | 5.0              | 8.8             | 14.1           | 21.0           | 51.1             | 10.22               |
| Bolivia                 | 1990        | 5.6              | 9.7             | 14.5           | 22.0           | 48.2             | 8.61                |
| Brasil                  | 1989        | 2.1              | 4.9             | 8.9            | 16.8           | 67.5             | 32.14               |
| Chile                   | 1994        | 3.5              | 6.6             | 10.9           | 18.1           | 61.0             | 17.43               |
| Colombia                | 1991        | 3.6              | 7.6             | 12.6           | 20.4           | 55.8             | 15.50               |
| Ecuador                 | 1994        | 5.4              | 8.9             | 13.2           | 19.9           | 52.6             | 9.74                |
| México                  | 1992        | 4.1              | 7.8             | 12.5           | 20.2           | 55.3             | 13.49               |
| <b>Perú</b>             | <b>1994</b> | <b>4.9</b>       | <b>9.2</b>      | <b>14.1</b>    | <b>21.4</b>    | <b>50.4</b>      | <b>10.29</b>        |
| Venezuela               | 1990        | 3.6              | 7.1             | 11.7           | 19.3           | 58.4             | 16.22               |

1/ Mide el grado de desigualdad, la proporción entre el porcentaje de participación en el ingreso nacional del quintil superior y el quintil inferior.

2/ Se refiere sólo al área urbana metropolitana.

Fuente: CUANTO, Perú *en números 1996*, Lima: CUANTO, 1997.

En efecto, el panorama de la situación de los países cambia ligeramente con estos indicadores. Por un lado, los países con mejor situación son ahora Argentina y Chile, con una Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) de 14% y 24% respectivamente, una

esperanza de vida mayor a los 70 años en ambos casos, y un porcentaje de población analfabeta menor al 6%. Asimismo, el país que presenta la peor situación sigue siendo Bolivia, con una esperanza de vida menor a los 60 años, un porcentaje de población analfabeta mayor al 20% y una TMI del orden de 75%.

El resto de países muestran un porcentaje de población analfabeta superior al 10%, una esperanza de vida entre 66 y 70 años, con excepción de México y Venezuela, y una TMI muy variable entre el 20% y el 55%. No obstante, cabe mencionar que, considerando el PBI per cápita, la situación de Brasil, Chile, México y Venezuela es más o menos comparable; sin embargo, observando estos indicadores sociales, Chile ostenta una situación claramente superior a la del resto de países. Es más, en términos relativos, el Perú presenta una peor situación en comparación con el resto de países, con excepción de Bolivia. Así, es el país con la mayor TMI y la menor esperanza de vida después de Bolivia, además de una población analfabeta del orden del 12%.

Cuadro 1.3

## AMÉRICA LATINA: INDICADORES SOCIALES, 1990-1995

|             | Esperanza de vida al nacer <sup>1/</sup> | Población analfabeta de 15 y mas años <sup>2/</sup> | Tasa de mortalidad infantil |
|-------------|--|---|-----------------------------|
| Argentina   | 71.8                                     | 4.0%  | 24.3%                       |
| Bolivia     | 59.3                                     | 20.6%   | 75.1%                       |
| Brasil      | 66.3                                     | 18.9%   | 47.0%                       |
| Chile       | 74.4                                     | 5.7%  | 14.0%                       |
| Colombia    | 69.2                                     | 13.3%   | 28.0%                       |
| Ecuador     | 68.8                                     | 11.7%   | 49.7%                       |
| México      | 71.5                                     | 12.4%   | 34.0%                       |
| <b>Perú</b> | <b>66.0</b>                              | <b>12.8%</b>  | <b>55.3%</b>                |
| Venezuela   | 71.8                                     | 10.2%   | 23.2%                       |

1/ En años promedio.

2/ Estimaciones de la UNESCO para 1990 o de censos de cada país para otros años.  
Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Edición 1996, Chile: Naciones Unidas, febrero 1997.

No obstante lo anterior, es imprescindible señalar que las condiciones de vida para el caso peruano han mostrado cierta mejoría desde la década de los ochenta. En efecto, en el Cuadro 1.4, podemos apreciar que la esperanza de vida se ha incrementado desde 61 hasta 66 años. De manera similar, la TM1 se ha reducido significativamente, de un 81% hasta un 55%. Por otro lado, vale la pena resaltar las diferencias existentes entre la población urbana y rural en cuanto al porcentaje de población analfabeta, que aunque alto no aparecía como alarmante. En el caso de las áreas urbanas, dicho porcentaje es relativamente bajo, con un promedio de 6%; en contraste, esta proporción es mucho mayor para las áreas rurales, donde se encuentra concentrada alrededor del 30% de la población analfabeta. Asimismo, a diferencia de la esperanza de vida y la TMI, la proporción de analfabetos muestra una clara diferencia entre hombres y mujeres, con una brecha total que se encuentra alrededor del 10%, que llega a más del 25% en zonas rurales.

Cuadro 1.4

## PERÚ: INDICADORES SOCIALES, 1980-2000

|   | 1980-1985    | 1985-1990    | 1990-1995    | 1995-2000 <sup>2/</sup> |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------------------|
| <b>Esperanza de vida al nacer (años)</b>                  | <b>61.55</b> | <b>64.37</b> | <b>66.74</b> | <b>68.32</b>            |
| Hombres   | 59.46        | 62.08        | 64.40        | 65.91                   |
| Mujeres   | 63.75        | 66.77        | 69.20        | 70.85                   |
| <b>Tasa de mortalidad infantil (%)</b>                    | <b>81.64</b> | <b>68.01</b> | <b>55.45</b> | <b>45.00</b>            |
| Hombres   | 87.89        | 74.73        | 61.77        | 50.14                   |
| Mujeres   | 75.07        | 60.96        | 48.82        | 39.60                   |
| <b>Población analfabeta del 5 y más años<sup>1/</sup></b> | <b>18.10</b> | <b>14.80</b> | <b>12.80</b> | <b>n.d.</b>             |
| Hombres   | 9.90         | 7.50         | 7.10         | n.d.                    |
| Mujeres   | 26.10        | 22.20        | 18.30        | n.d.                    |
| Urbana  | 8.10         | 6.40         | 6.70         | n.d.                    |
| Hombres   | 3.60         | 2.90         | 3.40         | n.d.                    |
| Mujeres   | 12.50        | 10.00        | 9.80         | n.d.                    |
| Rural   | 39.60        | 34.20        | 29.80        | n.d.                    |
| Hombres   | 23.20        | 17.90        | 17.00        | n.d.                    |
| Mujeres   | 55.80        | 51.90        | 42.90        | n.d.                    |

1/ En porcentajes. Información correspondiente al Censo de 1981, ENNIV 85-86 y Censo de 1993.

2/ Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEL.

Fuente: CUANTO, *Perú en números 1995* y 1996, Lima: CUANTO, 1996 y 1997.

Así pues, existen marcadas diferencias de género en las condiciones de vida entre la población de nuestro país, particularmente entre las zonas urbanas y rurales. Esto nos lleva a la necesidad de buscar indicadores que nos permitan graficar con mayor precisión las diferencias existentes. Por ello, hemos elegido algunas medidas acerca del acceso de la población urbana y rural a servicios básicos, que se presentan en el Cuadro 1.5.

Cuadro 1.5

**AMÉRICA LATINA: ACCESO DE LA POBLACIÓN A  
SERVICIOS BÁSICOS**

|             | Pob.        | Acceso a agua<br>(1988-1995) |             | Acceso a<br>saneamiento adecuado<br>(1990-1995) |             |              | Acceso a<br>servicios de salud<br>(1985-1995) |             |      |      |
|-------------|-------------|------------------------------|-------------|---|-------------|--------------|---|-------------|------|------|
|             |             | Total Urbana<br>(%)          | Rural       | Total Urbana                                    | Rural       | Total Urbana | Rural   |             |      |      |
| Argentina   | 87.8        | 71.0                         | 77.0        | 29.0  | 68.0        | 73.0         | 37.0  | 71.0        | 80.0 | 21.0 |
| Bolivia     | 57.6        | 55.0                         | 78.0        | 22.0  | 55.0        | 72.0         | 32.0  | 67.0        | 77.0 | 52.0 |
| Brasil      | 77.5        | 87.0                         | -           | -   | 83.0        | -            | -   | -           | -    | -    |
| Chile       | 85.6        | 85.0                         | 94.0        | 37.0  | 83.0        | 84.0         | 5.0   | 97.0        | -    | -    |
| Colombia    | 72.2        | 87.0                         | 98.0        | 74.0  | 63.0        | 76.0         | 33.0  | 60.0        | -    | -    |
| Ecuador     | 57.7        | 71.0                         | 82.0        | 55.0  | 48.0        | 56.0         | 38.0  | 88.0        | 70.0 | 20.0 |
| México      | 74.8        | 83.0                         | 91.0        | 62.0  | 50.0        | 70.0         | 17.0  | 78.0        | 80.0 | 60.0 |
| <b>Perú</b> | <b>71.7</b> | <b>71.0</b>                  | <b>88.0</b> | <b>28.0</b>                                     | <b>57.0</b> | <b>58.0</b>  | <b>25.0</b>                                   | <b>75.0</b> | -    | -    |
| Venezuela   | 92.3        | 79.0                         | 80.0        | 75.0  | 59.0        | 64.0         | 30-0  | -           | -    | -    |

1/ Correspondiente a 1994, según el Banco Mundial.

Fuente: CUANTO, *Perú en números 1996*, Lima: CUANTO, 1997; Eguren López, Fernando; Jannet Cano Pacheco y Alberto del Aguila Alfaro, *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima: Acción Ciudadana, 1997.

En términos generales, podemos apreciar que entre el 10% y 30% de la población de América Latina no tiene acceso a agua, entre 20% y 50% carece de un saneamiento adecuado, y entre 30% y 40% no tiene acceso a servicios de salud. Según estos indicadores, Brasil y Chile se presentan como los países

cuya población goza de un mayor acceso a servicios básicos. Una vez más, Bolivia muestra los peores indicadores de condiciones de vida, pues más del 30% de la población no accede a algún servicio básico. Asimismo, se puede apreciar que el Perú se encuentra entre los países cuya población accede en menor proporción a servicios básicos después de Bolivia. Así, sólo el 71% de la población tiene servicios de agua; 57%, saneamiento adecuado; y 75%, servicios de salud.

Volviendo a las diferencias existentes entre la población urbana y rural, podemos concluir que la situación de las áreas rurales es peor que la urbana. El acceso a algún servicio básico por parte de la población urbana se encuentra entre un 56% para el caso de saneamiento adecuado en Ecuador y un 98% para el acceso a agua en Colombia. En contraste, dicho acceso para la población rural oscila entre un reducido 5%, para el saneamiento adecuado en Chile, hasta un aceptable 75% para el acceso a agua en Venezuela. Específicamente en el caso peruano cabe destacar que menos del 30% de la población rural accede a servicios de agua y saneamiento adecuado, uno de los porcentajes más reducidos de América Latina.

Finalmente, en el Cuadro 1.6, presentamos una dimensión de los hogares en pobreza y pobreza extrema o indigencia en América Latina. Según esta información, el país con la mayor proporción de hogares pobres es Colombia, y los países con mayor proporción de hogares en indigencia son Perú y Colombia. Cabe anotar que, excepto el caso chileno, los hogares en áreas rurales son mucho más pobres que en áreas urbanas, lo cual es particularmente cierto para el caso peruano, cuya proporción de hogares pobres en áreas rurales alcanza el 60%, esto es, la proporción más alta de la región. Aunque esta brecha suele ser más evidente para la pobreza extrema o indigencia, esto no sucede para el Perú, cuyo nivel de indigencia rural no es tan alarmante como lo es para las áreas urbanas, que alcanza un 26%, muy superior a todos los demás países incluido Bolivia.

Cuadro 1.6

**AMÉRICA LATINA: HOGARES EN SITUACIÓN DE  
POBREZA E INDIGENCIA**

|                          | Año         | Hogares en situación de pobreza |           |           | Hogares en situación de indigencia |           |           |
|--------------------------|-------------|---------------------------------|-----------|-----------|------------------------------------|-----------|-----------|
|                          |             | Total                           | Urbana    | Rural     | Total                              | Urbana    | Rural     |
| Argentina                | 1994        | -                               | 12        | -         | -                                  | 2         | -         |
| Bolivia                  | 1994        | -                               | 41        | -         | -                                  | 14        | -         |
| Brasil                   | 1993        | 41                              | 39        | 51        | 19                                 | 16        | 30        |
| Chile                    | 1994        | 24                              | 24        | 26        | 7                                  | 6         | 8         |
| Colombia                 | 1994        | 47                              | 41        | 57        | 25                                 | 16        | 38        |
| Ecuador                  | -           | -                               | -1        | -         | -                                  | -         | -         |
| México                   | 1994        | 36                              | 29        | 47        | 12                                 | 6         | 20        |
| <b>Perú<sup>27</sup></b> | <b>1994</b> | <b>41</b>                       | <b>34</b> | <b>60</b> | <b>26</b>                          | <b>26</b> | <b>24</b> |
| Venezuela                | 1994        | 42                              | 41        | 48        | 15                                 | 14        | 23        |

1/ Porcentaje del total de hogares.

2/ Según la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1994.

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Edición 1996, Chile: Naciones Unidas, febrero 1997.

En conclusión, aunque los principales indicadores macroeconómicos muestran que la situación del Perú ha mejorado notablemente, las condiciones de vida de la población y los niveles de pobreza, sobre todo en áreas rurales, siguen siendo preocupantes en comparación con otros países de América Latina. Es más, si consideramos la proporción de la pobreza en la población y no en los hogares, dicha medida se incrementa aun más. Por ello, vale la pena presentar a continuación un panorama más detallado acerca de la dimensión, evolución y características de la pobreza en nuestro país.

## **2. La pobreza en el Perú**

Según la última Encuesta de Hogares, llevada a cabo en 1995 por el INEI, la población que se encuentra en situación de pobreza representa el 45% del total nacional, y llega casi al 60% en las áreas rurales. De la misma manera, como podemos apreciar en el Cuadro 1.7, la pobreza extrema asciende al 19.30% en el nivel nacional, y alcanza un significativo 38.34% en áreas rurales. Esta distribución de la pobreza es aun más dramática si la consideramos por ámbito



geográfico. En efecto, si bien la costa urbana y la sierra rural albergan aproximadamente al 65% de los pobres peruanos en proporciones similares, la primera reúne al 17% de los pobres extremos en el nivel nacional, y la segunda concentra casi al 50%.

Cuadro 1.7

**POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA  
SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO, 1995**

| Ámbito geográfico          | Total         | Pobres        | Pobres extremos | No pobres     |
|----------------------------|---------------|---------------|-----------------|---------------|
| <b>Total Perú</b>          | <b>100.00</b> | <b>45.30</b>  | <b>19.30</b>    | <b>54.70</b>  |
| Lima Metropolitana         | 100.00        | 28.25         | 3.65            | 71.75         |
| Area urbana                | 100.00        | 37.42         | 8.92            | 62.58         |
| Area rural                 | 100.00        | 59.75         | 38.34           | 40.25         |
| <b>Total</b>               | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b>   | <b>100.00</b> |
| Lima Metropolitana         | 28.14         | 17.55         | 5.32            | 26.62         |
| Costa urbana <sup>1/</sup> | 18.13         | 17.87         | 12.06           | 22.18         |
| Costa rural                | 6.39          | 6.37          | 7.96            | 5.19          |
| Sierra urbana              | 13.22         | 13.35         | 8.96            | 16.61         |
| Sierra rural               | 23.17         | 32.67         | 49.90           | 19.88         |
| Selva urbana               | 5.23          | 4.70          | 3.57            | 5.54          |
| Selva rural                | 5.71          | 7.49          | 12.23           | 3.97          |

1/ No incluye Lima Metropolitana.

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares 1995.

A pesar de los niveles todavía considerables de pobreza en nuestro país, es necesario mencionar que éstos se han reducido desde 1991, año en el cual se estimaba en un 55% el nivel de pobreza. Desgraciadamente, la medición de la pobreza es reciente, y las estimaciones más antiguas de las que disponemos corresponden a 1985, año en que se lleva a cabo la primera Encuesta de Niveles de Vida<sup>1</sup>.

En el Cuadro 1.8 podemos apreciar la evolución de los niveles de pobreza utilizando las fuentes disponibles. Cabe resaltar las diferencias existentes entre las estimaciones para 1995 y 1996, las

1. Encuesta que presenta, además, muchos problemas de consistencia con las encuestas posteriores. Ver Yamada, Gustavo, "Pobreza y empleo en el Perú: los aportes de la ENNIV 1985-1994", en *Apuntes 37*, Lima: CIUP, 1995.

cuales sugieren un incremento de la pobreza en el Perú. La fuente, para el primer caso, corresponde a una encuesta llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), cuya cobertura fue bastante mayor que la Encuesta de Niveles de Vida realizada en 1996. Además, las cifras presentadas corresponden a estimaciones preliminares, y sería más conveniente compararlas con la información de 1994, que presenta características similares. No obstante, vale la pena resaltar que las diferencias existentes pueden ser atribuidas a una sobreestimación de la pobreza por parte de las Encuestas de Niveles de Vida o a una subestimación por parte del INEI.

En cualquier caso, dejando de lado las medidas para 1995, podemos apreciar que de 1994 a 1996 los niveles de pobreza se han reducido mínimamente y los de pobreza extrema de manera un poco más notoria. Sin embargo, aunque desde 1991 la pobreza se ha logrado reducir considerablemente, y más aún la pobreza extrema, estas medidas todavía no alcanzan la situación de 1985, año en el cual el nivel de pobreza se encontraba cercano al 40%. Incluso considerando los estimados de 1995, la pobreza sigue siendo mayor tanto en el nivel nacional como en Lima Metropolitana.

Cuadro 1.8

**POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA:  
PERÚ, 1985-1996**

|                           | 1985  | 1991  | 1994  | 1995 <sup>1/</sup> | 1996 <sup>2/</sup> |
|---------------------------|-------|-------|-------|--------------------|--------------------|
| <b>Nacional</b>           |       |       |       |                    |                    |
| Pobres                    | 41.60 | 55.30 | 49.60 | 45.30              | 49.00              |
| Pobres extremos           | 18.40 | 24.20 | 20.20 | 19.30              | 16.60              |
| <b>Lima Metropolitana</b> |       |       |       |                    |                    |
| Pobres                    | 27.40 | 47.60 | 37.60 | 28.25              | 39.70              |
| Pobres extremos           | 3.40  | 10.10 | 4.70  | 3.65               | 4.80               |

1/ La información proviene de la Encuesta Nacional de Hogares llevada a cabo por INEI, y no es completamente compatible con las cifras de 1996, que corresponden a la Encuesta Nacional de Niveles de Vida llevada a cabo por CUANTO.

2/ Resultados preliminares.

Fuentes: INEI, *Encuesta de Niveles de Vida 1985 - 1986*; INEI, *Encuesta Nacional de Hogares 1995*; CUANTO, *Encuestas Nacionales de Niveles de Vida 1991 y 1994*; Sagasti, Francisco, "Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto", en Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo. Dos ensayos de AGENDA: Perú*, Lima: marzo 1997.

La evolución de la pobreza y pobreza extrema desde 1985, por ámbito geográfico, puede ser apreciada en el Cuadro 1.9. Esta información es interesante, pues permite medir la concentración de la pobreza. Así, las áreas con mayor concentración de pobreza y pobreza extrema serían la sierra rural y la selva rural, con niveles alrededor del 60% y 40% respectivamente. Cabe resaltar que el área con menor concentración de pobreza y pobreza extrema es Lima Metropolitana, menor al 30% y 4% respectivamente; a pesar de reunir cerca del 28% de la población nacional y, por ende, centralizar a una mayor cantidad de pobres que otras áreas. Además, es la única área que presenta una significativa y consistente reducción de la pobreza desde 1991.

Cuadro 1.9

**POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA  
SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO: 1985-1995**

|                                  | 1985  | 1991  | 1994  | 1995  |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Lima Metropolitana</b>        |       |       |       |       |
| Pobres                           | 27.40 | 47.60 | 37.60 | 28.25 |
| Pobres extremos                  | 3.40  | 10.10 | 4.70  | 3.65  |
| <b>Costa urbana<sup>1/</sup></b> |       |       |       |       |
| Pobres                           | 42.10 | 50.86 | 48.90 | 44.66 |
| Pobres extremos                  | 11.10 | 13.87 | 15.20 | 12.84 |
| <b>Costa rural</b>               |       |       |       |       |
| Pobres                           | 50.00 | .     | 66.30 | 45.14 |
| Pobres extremos                  | 26.60 | .     | 31.50 | 24.02 |
| <b>Sierra urbana</b>             |       |       |       |       |
| Pobres                           | 36.40 | 47.50 | 41.60 | 45.75 |
| Pobres extremos                  | 15.40 | 18.60 | 12.70 | 13.08 |
| <b>Sierra rural</b>              |       |       |       |       |
| Pobres                           | 49.20 | 67.80 | 68.30 | 63.87 |
| Pobres extremos                  | 32.30 | 47.00 | 45.60 | 41.56 |
| <b>Selva urbana</b>              |       |       |       |       |
| Pobres                           | 48.20 | .     | 38.90 | 40.68 |
| Pobres extremos                  | 23.30 | .     | 14.40 | 13.17 |
| <b>Selva rural</b>               |       |       |       |       |
| Pobres                           | 68.00 | .     | 69.70 | 59.40 |
| Pobres extremos                  | 43.90 | .     | 45.60 | 41.33 |

1/ No incluye Lima Metropolitana.

Fuentes: INEI, *Encuesta de Niveles de Vida 1985 - 1986*; INEI, *Encuesta Nacional de Hogares 1995*; CUANTO, *Encuestas Nacionales de Niveles de Vida 1991 y 1994*; Sagasti, Francisco, "Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto", en Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo. Dos ensayos de AGENDA: Perú*, Lima: marzo 1997.

Por el contrario, de 1994 a 1995, la concentración de la pobreza y pobreza extrema en áreas urbanas se ha incrementado, con excepción de Lima Metropolitana. En áreas rurales, la situación ha mejorado consistentemente, de manera muy significativa en la costa, y moderada en la sierra y selva. Así pues, constatamos que las diferencias entre las áreas urbanas y rurales son claramente marcadas en el Perú.

Además del método de la línea de la pobreza, que es la medida que hemos presentado hasta el momento, existen otros dos métodos frecuentemente empleados para cuantificar las condiciones de vida de la población de un país: el de la satisfacción de las necesidades básicas y el método integrado que separa la población pobre crónica y la reciente<sup>2</sup>. Como podemos apreciar en el

2. Como menciona Eguren, "La definición de la pobreza está directamente relacionada con la metodología para su medición". Los principales enfoques metodológicos son:

- Método de la línea de la pobreza. Considera pobres a quienes, de acuerdo con sus ingresos, no logran satisfacer los niveles de vida básicos. El concepto de "pobre" se divide, a su vez, en pobres no extremos y pobres extremos. Estos últimos son aquellos que no logran cubrir la canasta básica alimentaria; los primeros satisfacen sus necesidades alimentarias pero no los servicios indispensables como la luz eléctrica y el agua potable.
- Método de la satisfacción de las necesidades básicas. A diferencia del primer enfoque, que define la línea de la pobreza de acuerdo con los ingresos, éste pone el énfasis en el equipamiento social básico de los hogares. Define indicadores -vivienda, asistencia a escuelas primarias, solvencia económica del jefe de la familia, servicio de alcantarillado, etc.- que permiten determinar la pobreza de los ciudadanos de acuerdo con su obtención o carencia.
- Método integrado. Como su nombre lo indica, intenta un camino intermedio entre los dos métodos antes mencionados. Trata de distinguir la pobreza estructural de aquella que depende de las variaciones coyunturales de la economía. Para ello diferencia entre:
  - Pobreza crónica, pobreza extrema tanto por niveles de ingresos como por la carencia de servicios básicos;
  - Pobreza reciente, ingreso deficitario pero con equipamiento de servicios razonable;
  - Pobreza inercial, ingresos adecuados y equipamiento insuficiente; y
  - Población integrada, sector de ciudadanos con ingresos y equipamiento suficiente.

Eguren, Fernando, *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima: Acción Ciudadana, 1997, pp. 179-180.

Cuadro I. 10, según el Censo de 1993, el 53.9% de los hogares en el nivel nacional tiene una o más necesidades básicas insatisfechas, que reúne al 56.8% del total de la población nacional. Otra vez, la situación es más dramática para las áreas rurales que para las áreas urbanas: el 90% de la población rural tiene una o más necesidades básicas insatisfechas.

Cuadro 1.10

**POBLACIÓN Y HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS  
INSATISFECHAS: PERÚ, 1993**

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Población con una o más NBI insatisfechas</b> | <b>56.8</b> |
| Urbano   | 42.4        |
| Rural  | 90.1        |
| <b>Hogares con una o más NBI insatisfechas</b>   | <b>53.9</b> |
| Urbano   | 39.0        |
| Rural  | 88.0        |

Fuente: Sagasti, Francisco, "Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto", en Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo. Dos ensayos de AGENDA: Perú*, Lima: marzo 1997.

En el Cuadro 1.11 podemos apreciar las estimaciones de la pobreza según el método integrado para 1991 y 1994, aunque las medidas son sólo para la costa urbana y la sierra<sup>3</sup>. Según esta información, más de la mitad de los pobres en el Perú son considerados crónicos y representan el 27% de la población nacional.

Desde 1991, la pobreza reciente ha disminuido, tanto en el nivel nacional como en cada uno de los ámbitos geográficos, y ha dado paso a un incremento de la población con carencias inerciales en todos los casos. Por otro lado, la pobreza crónica ha aumentado en el nivel nacional, lo cual corresponde a un aumento de dicha pobreza en Lima Metropolitana y la costa urbana; en la Sierra la pobreza crónica se ha reducido ligeramente en la zona rural y de manera notable en la zona urbana. A pesar de lo ante-

3. Como mencionamos anteriormente, la ENNIV 1991 no incluyó la selva ni la costa rural.

rior, la población en condiciones de integración se ha mantenido alrededor del 37%.

Un análisis de la situación por áreas geográficas nos permite afirmar una vez más la alarmante situación de la pobreza en la sierra rural, que presenta un 45% de pobres crónicos y sólo un 13% de población en condiciones de integración. La sierra urbana, a diferencia de la rural, presenta sólo un 9% de pobreza crónica, y la población en condiciones de integración llega al 52%, cercana a la de Lima Metropolitana con un 55%.

**Cuadro 1.11**

**POBREZA SEGÚN EL MÉTODO INTEGRADO: 1991 / 1994**

|                                  | 1991 | 1994 |
|----------------------------------|------|------|
| <b>Total Perú</b>                |      |      |
| Pobres crónicos                  | 22.3 | 27.1 |
| Pobres recientes                 | 33.0 | 22.5 |
| Con carencias inerciales         | 7.7  | 13.2 |
| En condición de integración      | 37   | 37.2 |
| <b>Lima Metropolitana</b>        |      |      |
| Pobres crónicos                  | 14.8 | 16.6 |
| Pobres recientes                 | 32.8 | 21.0 |
| Con carencias inerciales         | 5.8  | 7.2  |
| En condición de integración      | 46.6 | 55.1 |
| <b>Costa urbana<sup>1/</sup></b> |      |      |
| Pobres crónicos                  | 18.0 | 21.3 |
| Pobres recientes                 | 36.9 | 27.6 |
| Con carencias inerciales         | 7.8  | 13.6 |
| En condición de integración      | 37.3 | 37.5 |
| <b>Sierra urbana</b>             |      |      |
| Pobres crónicos                  | 15.4 | 9.0  |
| Pobres recientes                 | 37.8 | 32.6 |
| Con carencias inerciales         | 5.0  | 6.2  |
| En condición de integración      | 41.8 | 52.3 |
| <b>Sierra rural</b>              |      |      |
| Pobres crónicos                  | 47.8 | 45.2 |
| Pobres recientes                 | 24.9 | 23.0 |
| Con carencias inerciales         | 13.8 | 18.4 |
| En condición de integración      | 13.5 | 13.3 |

1/ No incluye Lima Metropolitana.

Fuente: Eguren López, Fernando; Jannet Cano Pacheco y Alberto del Águila Alfaro, *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima: Acción Ciudadana, 1997.

Resumiendo, puede decirse que la pobreza en el Perú es alta, pero particularmente preocupante en el caso de las áreas rurales y, más específicamente, en la sierra y en la selva. Las diferentes medidas de la pobreza no hacen sino confirmar este panorama y revelar de manera más clara las diferencias existentes entre los ámbitos geográficos considerados. No obstante, todavía queda una tarea por hacer: describir las condiciones materiales de vida de los pobres en el Perú.

### **3. *Las políticas sociales y la lucha contra la pobreza***

Antes de presentar las políticas sociales del gobierno peruano es necesario precisar el concepto de "políticas sociales". Raczynski menciona que este término tradicionalmente incluye a uno o más de los siguientes componentes: (1) políticas sociales sectoriales, educación, salud, vivienda, infraestructura sanitaria; (2) programas de seguridad o previsión social; (3) políticas laborales y de remuneraciones; (4) fijación de precios o subsidios a bienes de consumo masivo; y, (5) en algunos países, en determinados momentos, propuestas de reformas estructurales<sup>4</sup>.

Según Portocarrero y Romero, se entiende por gasto público social aquel que el Estado destina, principal aunque no exclusivamente, a la atención de la población de ingresos bajos y medios<sup>5</sup>. Se puede cuantificar el gasto social, a partir de la división funcional de los gastos del gobierno central, como la sumatoria del gasto en los servicios sociales de educación, salud, vivienda y trabajo. En el Cuadro 1.12 podemos apreciar algunos indicadores del gasto social hasta 1994. Cabe resaltar que, hasta ese año, las cifras correspondientes al gasto público coyuntural relacionado con los programas de alivio a la pobreza se mantenían por separado.

4. Raczynski, Dagmar, "Compensación, gasto social y desarrollo", en DESCO, *Pretextos* No. 9, Políticas sociales en América Latina, Lima: noviembre 1996, pp. 69-93.

5. Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Serie Documentos de Trabajo No. 19, Lima: CIUP-CIID-SASE, 1994, pp. 60-65.

Cuadro 1.12

**INDICADORES DEL GASTO ESTATAL EJECUTADO EN EL  
ÁMBITO SOCIAL: PERÚ, 1991-1994**

(en millones de nuevos soles)

| Indicadores  | 1991            | 1992            | 1993            | 1994            |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Gasto total ejecutado                                  | 11,445.05       | 16,854.11       | 27,458.00       | 37,528.15       |
| Gasto ejecutado en<br>sectores sociales                | 576.20          | 925.46          | 2,892.08        | 4,362.87        |
| Gasto social reaF                                      | 1,838.20        | 1,701.42        | 3,578.50        | 4,362.87        |
| Gasto total real <sup>1/</sup>                         | 36,512.31       | 30,488.97       | 33,975.02       | 37,528.15       |
| Gasto social (% PBI)                                   | 1.7             | 1.8             | 3.6             | 4.0             |
| Gasto social<br>(% gasto total)                        | 5.0             | 5.6             | 10.5            | 11.6            |
| <b>Gasto social real<br/>por sectores<sup>1/</sup></b> | <b>1,838.21</b> | <b>1,701.42</b> | <b>3,578.50</b> | <b>4,362.87</b> |
| Salud  | 493.67          | 520.64          | 2,181.93        | 2,448.40        |
| Educación  | 1,231.31        | 1,122.08        | 1,216.54        | 1,599.40        |
| Trabajo  | 16.97           | 10.95           | 69.80           | 98.59           |
| Vivienda y construcción                                | 96.27           | 47.74           | 173.05          | 305.22          |

1/ En nuevos soles de 1994.

Fuente: INEI, *Gasto social*, Lima: 1995.

De acuerdo con esta información, se puede concluir que el gasto social fue recuperándose sostenidamente hasta 1994, año en el que alcanza el 4% del PBI y el 11.6% del gasto total del Estado. Las prioridades fiscales fueron los sectores de salud y educación, que sumados representaban entre el 91% y el 97% del total del gasto social durante estos años. Sin embargo, aunque el gasto en el sector educación creció en términos reales, su participación en el gasto total se ha reducido desde más del 60% hasta 1992, a 36% aproximadamente para 1994. Por el contrario, el *sector* salud ha incrementado fuertemente su participación, pues pasó de un promedio de 30% a más de 50%.

A partir de 1995 se inicia el Programa de Mejoramiento del Gasto Social Básico, que se constituye como un instrumento para mejorar la calidad del gasto social destinado principalmente a las poblaciones pobres. Este programa se ha traducido en recursos adicionales a los presupuestados para cada sector, y sus ejes de acción incluyen programas de salud, educación, justicia y apoyo social. En el Cuadro 1.13 pueden observarse los montos presupues-



tados y ejecutados de dicho gasto para 1995. Cabe resaltar que, en el nivel sectorial, salud es el campo que absorbe más recursos.

Cuadro 1.13

**PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO DEL GASTO  
SOCIAL BÁSICO, PERÚ 1995**  
(en millones de nuevos soles)

| Sector y programas   | Objetivos para 1995   | Presupuesto<br>1995 | Ejecución<br>1995 |
|--|---|---------------------|-------------------|
| <b>Total presupuestado</b>   |   | <b>598.20</b>       | <b>328.11</b>     |
| <b>Educación</b>   |   |                     |                   |
| • Programa de educación básica                                     | Acceso de todo menor de 11 años a educación primaria de calidad adecuada. | 80.24               | 38.00             |
| <b>Salud</b>   |   |                     |                   |
| • Programa de salud básica para todos                              | Acceso de la población al paquete básico de salud.                        | 405.92              | 221.60            |
| <b>Justicia</b>  |   |                     |                   |
| • Programa de justicia básica del Poder Judicial                   | Optimizar el sistema operativo de solución de conflictos.                 | 20.00               | 20.00             |
| • Programa justicia básica del Ministerio Público                  | Eficiencia en el desarrollo de gestión en el nivel de su competencia.     | 23.60               | 14.13             |
| <b>Apoyo social</b>  |   |                     |                   |
| • Programa de complementación alimentaria a grupos de mayor riesgo | Atención a niños menores de 3 años y madres gestantes y lactantes.        | 68.44               | 34.38             |

Fuente: INEI, Gasto social, Lima: 1995.

Después de 1995, con el inicio de la estrategia trazada por el gobierno para luchar contra la pobreza, se dejó de producir estadísticas sectoriales del gasto social, y se dio paso a la estructura de programas, entre los que se considera este gasto básico. Antes de presentar los montos presupuestados y ejecutados de los programas de lucha contra la pobreza, es indispensable hacer un breve paréntesis para describir los principales lineamientos trazados por

el gobierno en el documento *Igualdad de oportunidades para un desarrollo sostenido. Una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*<sup>6</sup>.

El objetivo principal que plantea este documento es la disminución del número de pobres extremos a la mitad –es decir, reducir la pobreza extrema del 19% al 10% para el año 2000– y la atención a los grupos más vulnerables de la población en pobreza extrema, además de la creación de condiciones y oportunidades para que se pueda salir, de manera definitiva, de tal condición.

Las prioridades que esta estrategia define, sobre la base de los principales problemas que enfrenta la población en extrema pobreza, son las siguientes:

- Atender a grupos vulnerables, especialmente a niños menores de 5 años con mayor énfasis entre los 0 y 3 años, madres gestantes y lactantes y otros grupos poblacionales en riesgo por su situación de pobreza extrema.
- Crear las condiciones de seguridad alimentaria.
- Identificar oportunidades de generación de empleo e ingresos.
- Potenciar áreas caracterizadas como “mercados emergentes”.
- Orientar la inversión pública hacia bienes públicos con altas tasas de retomo, para lo cual se focalizará dicha inversión en los distritos de extrema pobreza.
- Incorporar programas de capacitación para el desarrollo, particularmente de programas de capacitación técnica y gestión administrativa acordes con los planes de desarrollo en el nivel local.
- Fomentar la participación de la población en la formulación de los planes de acción local.

La estrategia establece tres líneas de acción básicas: (1) apoyo asistencial, que involucra programas de nutrición y alimentación, así como planificación familiar; (2) infraestructura social, construcción de centros educativos, aulas, centros de salud y postas médicas, así como infraestructura para la provisión de agua potable y desagüe; (3) infraestructura económica, que implica la

6. Ministerio de la Presidencia, *Igualdad de oportunidades para un desarrollo sostenido. Una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*, Lima: junio 1996.

construcción de vías de acceso, irrigaciones en pequeña escala y obras de electrificación. En el Cuadro 1.14 podemos apreciar los principales productos esperados, las instituciones ejecutoras y la inversión social requerida por componente estimada por el gobierno para el quinquenio 1996-2000.

**Cuadro 1.14**

**PRODUCTOS, INVERSIÓN SOCIAL REQUERIDA E  
INSTITUCIONES EJECUTORAS**  
(en millones de dólares)

| <b>Productos</b>                          | <b>Inversión requerida</b> | <b>Instituciones ejecutoras</b>   |
|---|----------------------------|---|
| <i>Nutrición y planificación familiar</i> | 470                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)</li> <li>• INABIF</li> <li>• Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)</li> <li>• Comités Regionales de Administración Regional (CTAR)</li> </ul> |
| <i>Aulas y colegios</i>                   | 580                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)</li> <li>• FONCODES</li> <li>• CTAR</li> </ul>  |
| <i>Postas y centros de salud</i>          | 144                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• INFES</li> <li>• FONCODES</li> <li>• CTAR</li> </ul>   |
| <i>Vías de acceso</i>                     | 540                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)</li> <li>• Cooperación Popular (COOPOP)</li> <li>• FONCODES</li> <li>• CTAR</li> </ul>  |
| <i>Pequeñas Irrigaciones</i>              | 440                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• INADE</li> <li>• FONCODES</li> <li>• CTAR</li> </ul>   |
| <i>Pequeñas obras de electrificación</i>  | 405                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• INADE</li> <li>• FONCODES</li> <li>• Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)</li> <li>• CTAR</li> </ul>  |
| <i>Agua y desagüe</i>                     | 121                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)</li> <li>• FONCODES</li> <li>• Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)</li> <li>• CTAR</li> </ul>   |
| <b>Total</b>                              | <b>2,700</b>               |   |

En lo que concierne a los principales organismos descentralizados que ejecutan los diversos programas públicos, el Cuadro 1.15 presenta de manera resumida una descripción de sus objetivos más importantes.

Cuadro 1.15

**PRINCIPALES ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE  
ELABORAN Y EJECUTAN POLÍTICAS SOCIALES**

| <b>Instituciones</b>  | <b>Descripción</b>   |
|---|--|
| <b>Ministerio de la Presidencia</b>   |  |
| <i>Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)</i>                              | Su objetivo es atender a la población en extrema pobreza a través del financiamiento de proyectos sugeridos por la propia población de asistencia e infraestructura social en educación, salud, nutrición y saneamiento, así como infraestructura económica en el sector agropecuario y de transporte. |
| <i>Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)</i>  | Otorgar préstamos para la financiación de viviendas e infraestructura básica. Incluye al Banco de Materiales, programas de construcción propia para pequeñas comunidades, préstamos hipotecarios, etc.   |
| <i>Instituto Nacional de Desarrollo (INADE)</i>   | Canalizar los recursos hacia grandes proyectos de inversión, como hidroeléctricas en las zonas más pobres del país. Es responsable del Programa de Apoyo al Repoblamiento, cuyo objetivo es atender a la población desplazada debido a la violencia subversiva.  |
| <i>Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)</i>                         | Construir infraestructura en los sectores de educación y salud, principalmente en zonas marginales.  |
| <b>Ministerio de Agricultura</b>  |  |
| <i>Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación del suelo (PRONAMACHS)</i> | Brindar asesoría técnica para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Realizar obras de infraestructura productiva, de acondicionamiento de viviendas y de conservación de suelos en zonas deprimidas.  |

(continúa)

(continuación)

| Instituciones   | Descripción   |
|---|---|
| <b>Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano</b> | Desarrollar programas de asistencia directa y programas de emergencia con el objetivo de elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en pobreza extrema. Además, ejecuta proyectos nacionales de infraestructura comunal y de promoción social. |
| <i>Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)</i>       |   |
| <i>Cooperación Popular (COOPOP)</i>                               | Prestar asistencia técnica y financiera en pequeña escala a organizaciones de base y de la comunidad.   |
| <b>Ministerio de Economía y Finanzas</b>                          | Programa administrado por los gobiernos locales y que funciona a través de comités dirigidos por madres de familia.   |
| <i>Programa del vaso de leche</i>                                 |   |
| <b>Ministerio de Educación</b>                                    | Prestar cuidado a los niños de trabajadores en zonas rurales y marginales urbanas.  |
| <i>Sistema Nacional Wawa-Wasi</i>                                 |   |

Elaboración: Coyuntura Económica - CIUP.

Las principales fuentes de financiamiento para esta inversión son el Tesoro Público, sujeto a la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas; el endeudamiento interno o externo concertados; los ingresos propios generados por la entidad ejecutora; los ingresos por transferencias o donaciones<sup>7</sup> para la ejecución de determinadas actividades o proyectos; FONCODES, sujeto a la aprobación de la institución; FONAVI, sujeto a la aprobación del Ministerio de la Presidencia; Fondos Contravalor, sujetos a su Concertación con los administradores de dichos fondos; y la Co-

7. Provenientes de créditos no reembolsables, convenios de donación, canje de deuda, entre otros.

peración Técnica Internacional, con requerimientos de contrapartida nacional o sin ella.

Según las optimistas estimaciones del gobierno, esta inversión permitirá, hacia el año 2000, la generación de un flujo adicional de ingresos para la población pobre que permitirá, en conjunto, un consumo sostenido y permanente de 880 millones de dólares anuales que lograrán su seguridad alimentaria y la superación de su situación de extrema pobreza.

En el Cuadro 5.16 se pueden apreciar los montos ejecutados por el programa de apoyo a la pobreza extrema. A partir de dicho cuadro queda claro que las unidades ejecutoras que movilizaron más recursos fueron: FONCODES, INFES, el Ministerio de Economía y Finanzas con el programa del Vaso de Leche. Seguidamente se encuentran el PRONAA y el PRONAMACHS. Vale la pena mencionar que, en 1995, el gasto social básico concentró el 17% del monto total destinado a la reducción de la extrema pobreza, y mantuvo el programa de salud básica como aquel con mayores recursos.

**Cuadro 1.16**

**PROGRAMA DE APOYO A LA POBREZA EXTREMA,  
1993-1996**

(Millones de nuevos soles)

| <b>Unidades ejecutoras y actividades</b>                            | <b>1993</b> | <b>1994</b>  | <b>1995</b>  |             | <b>1996</b>  |             |
|---|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| <b>Total</b>  | <b>848</b>  | <b>1,198</b> | <b>1,910</b> | <b>100%</b> | <b>2,634</b> | <b>100%</b> |
| Gasto social básico <sup>1/</sup>                                   | 0           | 0            | 328          | 17%         | 614          | 23%         |
| Programa de educación básica  |             |              | 38           | 12%         | 80           | 13%         |
| Programa de salud básica para todos                                 |             |              | 222          | 68%         | 406          | 66%         |
| Programa de justicia básica   |             |              | 34           | 10%         | 60           | 10%         |
| Programa de complementación alimentaria para grupos de mayor riesgo |             |              | 34           | 10%         | 68           | 11%         |
| <b>Apoyo social</b>   | <b>315</b>  | <b>387</b>   | <b>536</b>   | <b>28%</b>  | <b>740</b>   | <b>28%</b>  |
| Ministerio de Economía  |             |              |              |             |              |             |
| Vaso de leche   |             |              |              |             |              |             |
| Programa de apoyo social (diversos pliegos)                         |             |              |              |             |              |             |

(continúa)

(continuación)

| Unidades ejecutoras y Actividades  | 1993       | 1994       | 1995         | 1996       | 1996         | 1996       |
|--|------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| PRONAA   |            |            |              |            |              |            |
| Asistencia alimentaria   | 46         | 89         | 118          | 22%        | 158          | 21%        |
| Proyectos de asistencia alimentaria  | 12         | 9          | 17           | 3%         | 40           | 5%         |
| INADE  |            |            |              |            |              |            |
| Apoyo a la repoblación   | 0          | 0          | 4            | 1%         | 45           | 6%         |
| Ministerio de Educación  |            |            |              |            |              |            |
| Alimentación escolar y mejoramiento de la educación primaria                     | 31         | 38         | 59           | 11%        | 126          | 17%        |
| Ministerio de Salud  |            |            |              |            |              |            |
| Fondo de emergencia para lucha contra epidemias y programa de planificación fam. | 15         | 10         | 17           | 3%         | 60           | 8%         |
| Presidencia del Consejo de Ministros   |            |            |              |            |              |            |
| Acción cívica de las Fuerzas Armadas   | 0          | 0          | 0            | 0%         | 19           | 3%         |
| <b>Infraestructura, desarrollo social y económico</b>                            | <b>533</b> | <b>811</b> | <b>1,046</b> | <b>55%</b> | <b>1,280</b> | <b>49%</b> |
| FONCODES   |            |            |              |            |              |            |
| Apoyo social   | 33         | 45         | 64           | 6%         | 97           | 8%         |
| Fortalecimiento de los programas sociales  | 11         | 20         | 28           | 3%         | 31           | 2%         |
| Proyectos de inversión social  | 294        | 288        | 318          | 30%        | 330          | 26%        |
| INFES  | 64         | 250        | 389          | 37%        | 220          | 17%        |
| Cooperación Popular - Inversiones  | 10         | 10         | 17           | 2%         | 46           | 4%         |
| Ministerio de Agricultura  |            |            |              |            |              |            |
| PRONAMACH  | 104        | 142        | 111          | 11%        | 216          | 17%        |
| Ministerio de Energía y Minas  |            |            |              |            |              |            |
| PRODEIS  | 16         | 45         | 55           | 5%         | 55           | 4%         |
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones                                       |            |            |              |            |              |            |
| Caminos rurales  | 0          | 0          | 19           | 2%         | 131          | 10%        |
| Ministerio de la Presidencia   |            |            |              |            |              |            |
| Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado                               | 1          | 11         | 45           | 4%         | 154          | 12%        |

1/ Existe una pequeña discrepancia entre las mismas funciones del INE para el gasto social básico; se ha escogido la menor, que es la que proporciona la información desagregada.

2/ Montos presupuestados.

Fuente: CUANTO, *Perú en números 1996*, Lima: 1997.

#### 4. *Evolución de las políticas sociales*

Para comprender el panorama actual de las políticas sociales es necesario conocer también su evolución. Según Sagasti y Alcalde, durante los primeros meses del primer gobierno del presidente Fujimori, no se pusieron en práctica políticas coherentes para amortiguar los efectos de las medidas del ajuste sobre la población de menores ingresos<sup>8</sup>. Tres años después de adoptar las medidas de estabilización económica, con la creación del FONCODES, el gobierno empezó a formular una serie de iniciativas concretas de lucha contra la pobreza. Además, Sagasti y Alcalde señalan que la estrategia llevada a cabo distinguió entre las actividades permanentes que fueron realizadas por los respectivos ministerios (Salud, Educación), y las actividades urgentes de apoyo alimentario y generación de empleo, que se ejecutaron a través de programas especiales.

Portocarrero y Romero<sup>9</sup> identifican cuatro períodos por los cuales ha atravesado la política social durante el primer gobierno de Fujimori (agosto 1990 a julio de 1995).

- La primera de ellas, entre agosto y diciembre de 1990, estuvo caracterizada por la necesidad de aliviar los efectos negativos del programa de estabilización económica, y se concentró básicamente en programas de ayuda alimentaria. Con este fin, y debido a la disponibilidad de recursos externos, se diseña un Programa de Emergencia Social (PES), que depende administrativamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Además, para coordinar los diversos programas promovidos por el sector público, las ONG y las organizaciones populares se constituye la Comisión Transitoria Coordinadora de los Programas Sociales de Emergencia, integrada por representantes del sector público, privado, la Iglesia Católica, las Iglesias evangélicas y las ONG. La principal tarea de esta comisión era racionalizar y

8. Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde (con la colaboración de Ursula Casabonne, Fernando Cortez y Gonzalo Cobo), "Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto", en *Agenda: Perú, Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo. Dos ensayos de AGENDA: Perú*, Lima: marzo 1997, pp.17-18.

9. Portocarrero, Felipe y María Elena Romero, *op. cit.*



optimizar los recursos del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado en las áreas de alimentación, salud, empleo temporal y generación de ingresos. Sin embargo, la falta de prioridad de la “cuestión social” en los esquemas gubernamentales paralizó en la práctica el programa o, cuando menos, redujo ostensiblemente la eficiencia en su gestión.

- Durante el segundo período, que va de enero a julio de 1991, la situación de las políticas sociales no cambió mucho. En febrero de 1991, con el cambio del Ministro de Economía, se disolvió la Comisión Transitoria Coordinadora. Aunque a lo largo de este período el gobierno no había realizado acción alguna para integrar los principales programas alimentarios ni para articular los esfuerzos que diversas instituciones estaban realizando, la desactivación del PES se hizo evidente y el gobierno anunció otro programa para centralizar los esfuerzos asociados a la política social: el Sistema Nacional de Compensación Social (SNCS). Su principal función consistía en formular, coordinar, ejecutar y evaluar proyectos en los ámbitos de salud, educación y empleo productivo de carácter temporal. Estaba integrado por los ministros de los sectores sociales y por dos representantes de la sociedad civil, y se proponía coordinar con organizaciones de base como los comedores populares y los clubes de madres, entre otras.
- El tercer período se inicia con la creación del FONCODES en agosto de 1991 y se extiende hasta noviembre de 1993. La creación de este programa correspondió a la tendencia en los países de América Latina de pasar de políticas sociales de corte universal a una política de focalización de los fondos compensatorios<sup>10</sup>. Luego de los sucesivos e infructuosos intentos mencionados, el FONCODES apareció como resultado, principal aunque no exclusivamente, de las presiones y condicionalidades de los organismos financieros internacionales que acompañaron el proceso de reinserción y ajuste económico del país. La idea que inspiraba su puesta en marcha era que complementara temporalmente la acción de los ministerios sociales para atender las urgentes demandas sociales produci-

10. Estos fondos surgieron como respuesta a los programas de estabilización económica y a los procesos de reestructuración del Estado.

das por el ajuste. Por ello, fue creado como un organismo de carácter transitorio que funcionaría dirigiendo recursos hacia pequeños proyectos de inversión social presentados por la propia comunidad<sup>11</sup>. Así pues, esta nueva institución nace en un contexto en el que todos los esfuerzos del gobierno para aliviar los efectos del ajuste económico habían sido no sólo insuficientes en cuanto a su cobertura y financiamiento, sino también ineficientes en términos de su gestión interna. En un primer momento, tampoco el FONCODES pudo escapar a estos problemas.

Asimismo, en junio de 1992 se creó el Ministerio de la Presidencia, conformado por tres Viceministerios: Desarrollo Social, Infraestructura y Desarrollo Regional, integrados por entidades descentralizadas. Bajo la administración de este ministerio se encontraban el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), la Oficina de Nacional de Cooperación Popular (COOPOP), el Instituto de Bienestar Familiar (INABIF), el Instituto de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE). La creación de este nuevo ministerio intentaba lograr una mayor coordinación entre los diversos organismos gubernamentales que estaban ejecutando programas de alivio a la pobreza. Sin embargo, los problemas interinstitucionales, lejos de solucionarse, abrieron nuevas áreas de conflicto, acentuaron la duplicación de funciones, y generaron hostilidad y competencia entre diferentes instancias que buscaban un mayor protagonismo con la expectativa de conseguir una mejor ubicación entre las prioridades presupuestales del gobierno. Así pues, el grado de planificación conjunta y el intercambio de información y experiencias fue prácticamente nulo.

- Finalmente, el cuarto período se inaugura en noviembre de 1993, con la elaboración del documento *Lineamientos básicos de la política social*, y concluye en julio de 1995, con el inicio del segundo período de gobierno del presidente Fujimori. Este

11. El enfoque aplicado, llamado de *demand driven*, trabaja en función de los perfiles de proyectos que son presentados por la propia comunidad organizada, y concebida, en términos burocráticos, como “núcleos ejecutores”.

período representó un cambio fundamental en la orientación del gobierno en materia del gasto social. En efecto, no sólo el FONCODES adquirió un mayor dinamismo en la aprobación y financiamiento de proyectos, sino que hubo una renovada preocupación por priorizar, coordinar e integrar políticas destinadas a fortalecer lo que se llamó la generación de capacidades institucionales básicas. Así, el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), a través de su Secretaría Técnica, comenzó a tener reuniones periódicas en las cuales los ministros revisaban el tema de la política social. La Ley Anual de Presupuesto para 1994 proporcionó el marco legal para la operación del Programa de Focalización del Gasto Social Básico. Más aún, se recogió la experiencia anterior y se buscó dar prioridad a la consolidación de los programas de educación básica para todos, salud básica para todos, complementación alimentaria para grupos en mayor riesgo y justicia básica.

Siguiendo la lógica empleada por Portocarrero y Romero, podríamos hacer referencia a dos etapas de las políticas sociales durante el segundo gobierno de Fujimori.

- La primera se inició en julio de 1995 y se prolongó hasta fines de octubre de 1996, sin mayores cambios en la organización de las políticas sociales, pero con un nuevo mensaje por parte del gobierno que establece como meta reducir la incidencia de la pobreza extrema existente en 1995 a la mitad para el 2000. Además, se diseñó el documento *Igualdad de oportunidades para un desarrollo sostenido. Una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*, que será publicado durante la siguiente etapa, a fines de 1996.
- El 29 de octubre de 1996 se creó el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), al cual se transfieren las funciones del Viceministerio de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población, el Ente Rector del sistema de atención integral del niño y el adolescente, el Instituto Indigenista Peruano, entre otros. Además, se integraron a su administración los siguientes organismos públicos descentralizados: el INABIF, el PRONAA, el Instituto Peruano del Deporte (IPD), el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de

Zonas de Emergencia (PAR), la COOPOP, el FONAVI y la ENACE. Con la creación de este ministerio, se redujo ligeramente la concentración de los programas de lucha contra la pobreza en el Ministerio de la Presidencia, que ahora comparte la responsabilidad con el PROMUDEH.

En resumen, en la evolución de las políticas en el Perú se puede distinguir dos grandes momentos, correspondientes al primer y segundo gobierno del presidente Fujimori. Estos momentos, así como las etapas comprendidas en ellos, fueron guiados por los lineamientos propuestos por el discurso oficial, expuestos en dos documentos. El primero de ellos, vigente desde 1990 a 1995, fue la *Estrategia nacional de alivio a la pobreza*, presentado por el gobierno al Grupo Consultivo convocado por el Banco Mundial en 1992. Posteriormente, se hicieron modificaciones en 1993 y 1995 para las reuniones del Grupo Consultivo, aunque los lineamientos de la estrategia y las políticas del gobierno de lucha contra la pobreza se mantuvieron con cambios menores<sup>12</sup>. En la actualidad, las políticas sociales se encuentran guiadas por el documento *Igualdad de oportunidades para un desarrollo sostenido. Una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*, que fue terminado a fines de 1995 y publicado a inicios de 1996 por el Ministerio de la Presidencia. A continuación se exponen, brevemente, los contenidos de ambos documentos.

#### *Estrategia de lucha contra la pobreza: alcances y limitaciones*

En el primero de los documentos mencionados los elementos claves para el eficiente funcionamiento de las políticas propuestas eran los siguientes<sup>13</sup>:

- i. El diseño de una estrategia esencialmente económica que permita la satisfacción de las necesidades básicas de la población.
- ii. Lograr la eficiencia y elevación del volumen del gasto social del Estado.

12. Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, *op.cit.*, pp. 29-34.

13. Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *op.cit.*, pp. 46-56.

- iii. Coordinación estrecha con las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONG.
- iv. La transferencia de la implementación de algunos programas estatales a municipalidades y gobiernos locales.

Además, se mencionaba que se habían diseñado mecanismos de focalización y selección de la población objetivo sobre la base de un mapa geográfico de la pobreza del FONCODES.

Sagasti y Alcalde destacan tres pilares sobre los cuales des- cansa esta estrategia:

- El primero es el supuesto de que el crecimiento económico es la causa principal de la reducción de la pobreza. Sin embargo, Sagasti y Alcalde mencionan que no existen indicios claros de que las altas tasas de crecimiento de 1994 y 1995 hayan reducido en forma significativa los niveles de pobreza<sup>14</sup>.
- El segundo pilar es la mejora en la eficiencia del gasto público social, considerado como un componente fundamental de la política social. Esto llevó a poner énfasis en la coordinación entre los diversos sectores de la administración pública a través del Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Además, a partir de 1993, se establecieron reuniones semanales conjuntas del CIAS con el Comité Interministerial de Asuntos Económico-Financieros (CIAEF); pero éstas fueron espaciándose con el transcurrir del tiempo. Más aún, la alta rotación de ministros en los sectores sociales más importantes, salud y educación (más de siete ministros en seis años en ambos casos), ha hecho difícil lograr el grado de continuidad y coordinación necesarios. Según Sagasti y Alcalde, en la práctica y particularmente desde diciembre de 1995, es el Ministro de la Presidencia –en consulta con el Presidente– la entidad que dicta las pautas y la orientación de las políticas sociales.

14. En efecto, no parece existir una correlación directa entre la velocidad de aumento del PBI y la reducción de la pobreza. Así, mientras que el PBI se ha incrementado a una velocidad promedio anual del 7%, la pobreza se ha reducido sólo 10% en 4 años.

- Finalmente, la necesidad de la descentralización como un instrumento clave para el alivio de la pobreza. Aunque esta intención se materializó en el caso de los pequeños proyectos del FONCODES, sobre todo a partir de 1995, poco se ha hecho para descentralizar efectivamente el gasto social y, en la mayoría de los casos, éste se ha vuelto a centralizar en el Ministerio de la Presidencia y en el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano.

Posteriormente, en setiembre de 1993, el discurso oficial planteó algunas nuevas cuestiones<sup>15</sup>. Por ejemplo, el Primer Ministro puso un nuevo énfasis en la necesidad de potenciar el desarrollo humano a través de la inversión en salud, educación, vivienda y acceso a la justicia. De esta manera, confirma que estos recursos no representan un gasto social sino una inversión, que se dejará sentir en el mediano y largo plazo. Posteriormente, su sucesor en el premierato, Efraín Goldenberg, anunciaba un decidido aumento en el corto plazo del gasto social y la preparación de un plan de estabilización social, el cual apuntaba a fortalecer las capacidades institucionales básicas y a mejorar la calidad del gasto social. Este plan estaba dirigido a desarrollar programas simples, masivos y de gran impacto que permitieran atender las necesidades más urgentes, particularmente de la pobreza extrema.

En el segundo documento, *Igualdad de oportunidades para un desarrollo sostenido. Una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*, se señalaba que el objetivo principal de la estrategia nacional de alivio a la pobreza desarrollada desde 1990 a 1995 era atender las necesidades más urgentes de la población pobre, afectada particularmente por la grave crisis económica que sufrió el país en la segunda mitad de la década de los ochenta. No obstante, según dicho documento, el contexto socioeconómico del Perú había cambiado significativamente durante los últimos años y el reto al 2000 era la consolidación del proceso de desarrollo. Por ello se requería, por un lado, la priorización de acciones que fomentaran la producción, el incremento de la productividad y la generación de empleo; y, por otro, la reducción de

15. *Ibid.*

la pobreza extrema, que implicaba la intervención específica del gobierno a través de una estrategia de inversión social focalizada.

Los principios sobre los cuales se basaba el desarrollo de esta estrategia eran cinco:

- Primero, el desarrollo de una estrategia eminentemente económica: entorno económico estable y de crecimiento sostenido, aumento de los niveles de la inversión privada y mayor eficiencia del gasto público.
- La ejecución eficiente de programas de inversión social, que implicaba un paso progresivo respecto del asistencialismo.
- La consideración de la heterogeneidad de la pobreza, sus diversas causas locales y particularidades regionales del país, lo que supone respuestas diversas.
- La necesidad de priorizar acciones en favor de la mujer.
- La constitución de la lucha contra la pobreza como un compromiso nacional, que exige la amplia participación de todos los organismos públicos, privados y la comunidad en general.

Se planteaban como elementos claves para el desarrollo de la política social la igualdad de oportunidades (eje de la estrategia), el desarrollo en capital humano y la promoción de incentivos económicos positivos para el incremento de la producción y productividad para el desarrollo de nuevas actividades productivas de bienes y servicios.

Para conseguir lo anterior, la estrategia establecía la necesidad de lograr una acertada focalización (cuyo objetivo era la población pobre), la identificación y priorización de líneas de acción y productos, el establecimiento de una red institucional en el nivel del sector del Ministerio de la Presidencia, la concentración de esfuerzos y la evaluación del impacto social.

Por otro lado, los principales problemas de carácter institucional que señalaba la estrategia fueron divididos de la siguiente manera:

- Problemas en el nivel ministerial. Falta de instrumentos metodológicos, insuficiente coordinación intra e interinstitucional, estrategias de inversión y desarrollo del sector escasa-

mente focalizadas, débil Concertación con autoridades locales y ambigüedad en la delimitación de responsabilidades.

- Problemas en el nivel institucional. Atomización de objetivos concretos y puntuales en cada institución, escasa atención a la población más pobre, recursos económicos insuficientes, inadecuadamente distribuidos e ineficientemente utilizados, desorden en la formulación presupuestal e inadecuada programación y asignación de los recursos financieros, duplicidad de funciones y objetivos entre instituciones del Ministerio de la Presidencia, desconocimiento y/o falta de sistematización de experiencias exitosas de proyectos similares, estructuras organizacionales con deficiencias y limitada gestión por temores de fallas administrativas.
- Problemas que se derivan del entorno.

Coincidiendo con la propia autocrítica del gobierno, Sagasti y Alcalde<sup>16</sup> identifican cuatro limitaciones de esta estrategia. La primera, también mencionada por el documento oficial, se refiere a la falta de información y confusión en el manejo de las cifras oficiales, además de la confusión generada por el uso de asignaciones en el Presupuesto de la República a los sectores sociales como indicador del compromiso estatal, pues estas asignaciones nominales no siempre llegaban a ponerse en práctica y, en algunos casos, los montos efectivamente transferidos se encontraban muy por debajo de las asignaciones presupuestales.

La segunda limitación que identifican es la marcada concentración y el centralismo en el manejo de los programas y recursos destinados a la lucha contra la pobreza. Este elevado grado de concentración de programas en un ministerio asociado directamente a la figura del Presidente de la República fomenta el uso político de los programas de lucha contra la pobreza. Al respecto, mencionan que la expansión de gasto social en los meses previos a las elecciones, que ayudó a conseguir la amplia victoria del Presidente Fujimori y su mayoría en el Congreso en 1995, y la decisión de apoyar preferentemente a los alcaldes distritales pertenecientes a la coalición gubernamental, que llevó a “distritalizar” el programa del Vaso de Leche, muestran claramente la voluntad de

16. Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, *op. cit.*, pp. 49-52.



obtener beneficios políticos de los programas de lucha contra la pobreza. El manejo centralizado de estos programas permite vincularlos directamente a la figura del Presidente, quien aparece resolviendo problemas, inaugurando obras y entregando recursos a los más necesitados en su propio nombre.

El tercer problema asociado con el manejo de los programas sociales y de lucha contra la pobreza es la falta de transparencia en el manejo de recursos financieros, lo que genera oportunidades de corrupción. Por último, existe una serie de limitaciones en la concepción básica de la estrategia de lucha contra la pobreza, sobre todo en lo que concierne a la confianza excesiva en el funcionamiento del mercado y del “goteo” como mecanismos para mejorar las condiciones de vida de la población, sin incluir una visión de largo plazo para la reforma del Estado que considere la reestructuración del Ejecutivo y de sus vínculos con los gobiernos locales.

Al respecto, Sagasti<sup>17</sup> menciona cinco limitaciones estratégicas de la política social y la lucha contra la pobreza. La primera se refiere a la sustentabilidad de las acciones de lucha contra la pobreza, la que se pondrá en evidencia cuando concluyan los programas de ayuda estatal como el apoyo a los comedores populares, los desayunos escolares y el programa del vaso de leche, los cuales no están diseñados para continuar sin el aporte, supuestamente temporal, del Estado. La segunda limitación hace referencia al escaso desarrollo institucional de una amplia gama de entidades públicas que participan, o deberían participar, activamente en el diseño y la ejecución de políticas sociales. En tercer lugar, menciona el enfoque mayormente asistencial de los programas de apoyo alimentario, cuya efectividad también ha sido cuestionada ya que, por errores en su diseño y ejecución, no llegan en realidad a quienes más los necesitan, particularmente los niños menores de cinco años en las zonas rurales.

Una cuarta limitación se refiere a la necesidad de complementar los programas de apoyo financiero a las actividades productivas con programas de asistencia técnica. Finalmente, se indica una limitación que se deriva del predominio del corto plazo y

17. Sagasti, Francisco, “Pobreza, exclusión y estrategias de desarrollo: una aproximación preliminar”, en *Agenda: Perú*, *op.cit.*, p. 97.

del “pragmatismo”, esto es, la incapacidad para ubicar la política social en un horizonte temporal más amplio.

Desde la perspectiva de Sagasti, un enfoque alternativo debería considerar, entre otras cosas:

- “Un marco conceptual más amplio, capaz de establecer prioridades y de integrar una variedad de políticas y acciones (asistencia financiera, apoyo alimentario, asistencia técnica, capacitación, entre otros) de manera coherente, así como de definir una secuencia lógica de acciones e intervenciones en los diversos ámbitos de la política social y de la lucha contra la pobreza.
- Introducir explícitamente la dimensión temporal en el diseño y ejecución de políticas, adoptando horizontes de corto, mediano y largo plazo que estén de acuerdo con las exigencias de las diferentes medidas para ejecutar la política social y reducir la pobreza endémica, crónica y coyuntural.
- Facilitar la coordinación entre entidades estatales autónomas o descentralizadas y buscar la complementación entre las acciones de los sectores público, privado y de organizaciones de la sociedad civil, lo que implica adoptar una actitud abierta, tolerante y respetuosa de los deseos y puntos de vista de la ciudadanía, y en particular de quienes se benefician de los programas sociales.
- Promover la reforma del Estado y el desarrollo institucional de las diversas organizaciones y entidades del sector público, así como las de los sectores privado e independiente, para garantizar la mejor ejecución y continuidad de las políticas sociales y el éxito de los programas de reducción de los diversos tipos de pobreza”<sup>18</sup>.

## 5. *Cambio de paradigma*

Existen diversos enfoques acerca de la reforma del Estado y su repercusión sobre las políticas sociales. Al respecto, Dagmar Raczynski<sup>19</sup> menciona que, aunque existen enormes diferencias entre los países de América Latina, se pueden identificar algunos

18. *Ibid.*, p. 101.

19. Raczynski, Dagmar, *op. cit.*, pp. 73-76.

rasgos comunes a las políticas sociales llevadas a cabo en el pasado. Con respecto a las sectoriales, señala que se privilegiaron programas homogéneos y poco selectivos, en los cuales el Estado definía, financiaba y se encargaba de la producción de los servicios y beneficios sociales. El eje de dicha provisión estaba conformado por servicios gratuitos o altamente subsidiados de educación y salud sin restricción para el acceso de la población. Además, en algunos países se fomentó y promovió desde el gobierno la organización vecinal y comunitaria en áreas pobres urbanas. Aunque en algunos casos ello significó la promoción de una política de participación de la población, otras veces formaba parte de acciones orientadas a ampliar y consolidar el apoyo a los partidos o grupos en el poder. En todo caso, bajo ambos esquemas, los pobres terminaron siendo básicamente clientes, aunque en el discurso oficial se presentaban como participantes.

De acuerdo con la autora, el fracaso de este tipo de políticas estatales creó el marco propicio para el surgimiento de un nuevo modelo, cuyos elementos centrales serían la focalización y el replanteamiento del papel del Estado en términos cuantitativos y cualitativos. Con respecto a la focalización, el nuevo énfasis se pondría en la promoción de políticas sociales sectoriales focalizadas (educación, salud y vivienda), así como en la creación de programas sociales compensatorios de las situaciones de pobreza más extremas (subsidios en alimentación, planes de emergencia de empleo, distribución de pensiones asistenciales y similares). En este punto, la hipótesis es que los programas compensatorios y una política social sectorial también focalizada serían más eficientes respecto al objetivo específico de reducir la pobreza que programas de carácter universal. La creación de Fondos de Emergencia Social y de Fondos de Inversión Social constituye un instrumento importante en estos esfuerzos de focalización. Asimismo, se diseñan mecanismos de copago por sobre determinado nivel de ingreso o situación social como medio de recuperación de costos y de focalización en las poblaciones más pobres.

La modificación del papel del Estado hace referencia, primero, a la reducción del gasto fiscal social, el cual se ajusta a las restricciones fiscales y a la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Además, reconoce el papel que desempeñan otras instituciones en la formulación y gestión de las políticas y los pro-

gramas sociales. En segundo lugar, se menciona también la necesidad de impulsar la desconcentración y descentralización del aparato estatal para lograr un mayor nivel de acceso de la población a los servicios y programas, así como facilitar los procesos de participación social.

Podemos sintetizar lo anterior utilizando las cuatro características básicas de la reforma del Estado asociadas a la política social identificadas por Martín Beaumont<sup>20</sup>: la focalización, la privatización, la desregulación y la descentralización. La focalización alude a cambiar las políticas sociales con pretensión universal a políticas selectivas. La privatización y la desregulación expresan el retiro del Estado de sus intervenciones directas en la economía. Finalmente, la descentralización tiene como objetivo explícito la desmonopolización de las funciones estatales que recaían en el gobierno central, las que son transferidas a instancias de menor nivel o jerarquía.

Sin embargo, quizás la presentación más esquemática y más útil para nuestro propósito es la de Rolando Franco<sup>21</sup>, quien define dos modelos de desarrollo adoptados por los países de América Latina, que generaron dos diferentes paradigmas de la política social<sup>22</sup>: el dominante y el emergente, con diferentes características, cuya combinación describe adecuadamente el paradigma actual. Las características de cada uno de ellos y las diferencias existentes son desarrolladas en once ámbitos que se pueden ob-

20. Beaumont, Martín, "Reforma del Estado y política social como reconstituyentes de la trama social", en DESCO, *Pretextos* No. 9. Políticas sociales en América Latina, Lima: noviembre 1996, pp. 41-52.

21. Franco, Rolando, "Cambios de paradigma de la política social en América Latina y el Perú", en DESCO, *Pretextos* No. 9. Políticas sociales en América Latina, Lima: noviembre 1996, pp.7-40.

22. *Ibid.* El primer modelo, de sustitución de importaciones, es el anterior a la etapa de los desequilibrios. Su principal motor de desarrollo era el mercado interno, con un Estado interventor que busca el "desarrollo hacia adentro", y un énfasis social marcado por la protección al trabajador. Sin embargo, el modelo empezó a exhibir dificultades que intentaron ser subsanadas mediante la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, las cuales condujeron a los grandes desequilibrios macroeconómicos y fenómenos inflacionarios que marcaron el inicio de la crisis. Después de lograr la estabilización económica empieza el segundo modelo, de postajuste, cuya mirada se enfoca ahora hacia el mercado externo, con un Estado de corte neoclásico y regulador que pone mucho énfasis en la inversión en capital humano.

servar en el Cuadro 1.17. A continuación mencionamos algunos de los más importantes.

- Institucionalidad, referida a dos puntos en particular: responsabilidad estatal versus pluralidad de sectores, y centralismo *versus* descentralización. Cabe resaltar que la tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora, pero esta característica lleva a que se tomen decisiones que carecen de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona. Por ello, se prefería optar por decisiones homogéneas para realidades heterogéneas, y se asignaba de manera ineficiente los recursos, sin solucionar los problemas. Asimismo, el centralismo solía favorecer a un grupo en particular e inhibir la participación de la sociedad, que ahora es invitada a participar en la elaboración de las políticas sociales.
- Lógica decisional, que contrasta una lógica burocrática con una de proyectos. En el paradigma dominante se parte del principio según el cual el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger; sólo les cabe aceptar o no aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria. Por el contrario, el paradigma emergente tiende a fomentar la participación de otros actores. Olvida el paternalismo y cree que la capacidad de innovación, que debe aprovecharse, se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado.
- Financiamiento, también en dos ámbitos: fuentes de recursos estatales *versus* cofinanciación con otras instituciones; y asignación de recursos vía subsidio a la oferta *versus* subsidio a la demanda. Debido al centralismo del primer paradigma, el financiamiento proviene principalmente de fuentes fiscales. En el segundo caso, el Estado no es el único actor, y promueve el financiamiento por parte de varios aportantes de recursos, recalcando la importancia de que los beneficiarios contribuyan, no sólo porque son recursos suplementarios, sino porque avivan el compromiso de la comunidad en el programa.
- Población objetivo. El paradigma dominante se preocupa por atender a sectores que tenían capacidad de presión sobre el Estado, en especial a la clase media. Por el contrario, para el paradigma emergente la única manera de lograr la equidad es

atender a los más necesitados porque su situación de carencia es extrema y porque los sectores que han sido beneficiados hasta ahora tienen capacidad para solucionar autónomamente sus problemas. Para ello, se sugiere focalizar, es decir, identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios.

- Enfoque e indicador utilizado. El primer paradigma se concentra en los medios y se destaca la importancia de la ampliación de la cobertura. Sin embargo, esto puede conducir a distorsiones, puesto que es más fácil ampliarla atendiendo a poblaciones concentradas (especialmente urbanas) que dispersas, generalmente rurales con más necesidad. El paradigma emergente pretende orientar los programas para lograr un cambio en las condiciones de vida de la población y se preocupa por el impacto, por la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas de acuerdo con los objetivos buscados. El enfoque se encuentra íntimamente relacionado con el indicador utilizado, esto es, gasto público en el primer caso y costo-impacto en el segundo.

Es interesante y necesario verificar en qué medida la reforma del Estado ha significado efectivamente un cambio en el enfoque de las políticas sociales e identificar las principales características de la misma para entender el caso peruano.

En términos generales, podemos decir que el paradigma vigente según el discurso oficial es el emergente. Sin embargo, en la práctica podemos identificar más bien una transición del tradicional al emergente y, por tanto, el actualmente vigente contiene características de ambos paradigmas. Por ejemplo, aunque el indicador utilizado debería ser la relación costo-impacto, de acuerdo con el discurso oficial, hasta ahora no se han llevado a cabo mediciones serias al respecto. Por ello, el gasto público social asignado sigue siendo el indicador utilizado para hacer referencia al combate contra la pobreza, debido a la imposibilidad de construir otros dada la falta de información.

**Cuadro 1.17**  
**PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL**

|   | <b>Dominante</b>  | <b>Emergente</b>   |
|---|---|--|
|   | <i>Monopolio estatal</i>  | <i>Pluralidad de subsectores</i>   |
| <b>Institucionalidad (D)</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Financia</li> <li>Diseña</li> <li>Implementa</li> <li>Controla</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estatai</li> <li>Privado con fines de lucro</li> <li>Privado sin fines de lucro: ONGs y organizaciones sociales de base</li> <li>informal (familia)</li> </ul>            |
| <b>Institucionalidad (II)</b>                         | <i>Centralismo</i>  | <i>Descentralización</i>   |
| <b>Lógica de toma de decisiones</b>                   | <i>Burocrática</i>  | <i>De proyectos</i>  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias macro</li> <li>El Estado sabe</li> <li>Asigna recursos vía administrativa</li> <li>Usuario sin elección</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Asignación competitiva</li> <li>Licitaciones</li> <li>Usuario propone</li> <li>Capacidad de innovación está diseminada en toda la sociedad y debe aprovecharse</li> </ul> |
| <b>Financiamiento (I)</b>                             | <i>Estatal</i>  | <i>Cofinanciación</i>  |
| <b>Financiamiento (II)</b>                            | <i>De la oferta</i>   | <i>Lo que no cuesta no vale</i>  |
| <b>Asignación de recursos</b>                         | <i>Falta de competencia</i>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Recuperación de costos: el que puede, debe pagar (riesgo: marginar pobres)</li> <li>Subsidio a la demanda</li> </ul>  |
|   |   | <i>Creación de cuasimercados</i>   |
|   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia</li> <li>Libertad de elegir</li> <li>¿Consumidor tiene información suficiente?</li> </ul>   |
| <b>Objetivo buscado</b>                               | <i>Universalismo de la oferta</i>   | <i>Universalidad de la Satisfacción</i>  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alto costo, bajo impacto</li> <li>Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados.</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente.</li> </ul>   |
| <b>Criterios de prioridad y expansión del sistema</b> | <i>Ampliación progresiva de arriba hacia abajo</i>  | <i>Primero los más necesitados</i>   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso segmentado: a menor gasto social, menos equidad</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumento: focalización</li> </ul>  |
| <b>Población objetivo</b>                             | <i>Clase media</i>  | <i>Pobres</i>  |
|   | <i>Grupos organizados</i>   |  |
|   | <i>En los medios</i>  | <i>En los fines:</i>   |
| <b>Enfoque</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Infraestructura social</li> <li>Gasto corriente</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto: magnitud del beneficio que recibe P.O., según objetivos buscados.</li> </ul>   |
| <b>Indicador utilizado</b>                            | <i>Gasto público social</i>   | <i>Relación costo-impacto</i>  |

Fuente: Franco, Rolando. "Cambios de paradigma de la política social en América Latina y el Perú", en DESCO, *Pretextos* No. 9, Políticas sociales en América Latina, Lima: noviembre 1996, p.13.

Por otro lado, los criterios *de* prioridad y expansión del sistema que se encuentran estrechamente vinculados con la focalización de los programas sociales, han demostrado un avance *significativo en el caso peruano. Así, pues, la focalización empieza con el FONCODES, que estudia la distribución de la pobreza y desarrolla un enfoque basado en la demanda. Aunque aún subsisten algunos problemas al respecto, se puede afirmar que existe focalización del gasto social ejecutado.*

Con respecto a la asignación de recursos y la lógica de toma de decisiones, se puede decir que nos encontramos *otra vez en un proceso de transición. En efecto, cada vez más se intenta involucrar a la sociedad en la formulación de proyectos, es decir, desarrollar una lógica de proyectos basados en la demanda, como es el caso del FONCODES y los Comités Locales de Administración de Salud. No obstante, excepto éstas y algunas otras excepciones, el Estado mantiene su actitud paternalista de decidir qué es lo mejor.*

Asimismo, con referencia a la institucionalidad, es posible encontrar características de ambos paradigmas. Por un lado, existen nuevos actores en la formulación y ejecución de los programas sociales que participan activamente. Evidencias de ello son las ONG y diversas organizaciones de la comunidad, entre las que se encuentran las organizaciones sociales de base. Por ejemplo, el programa del Vaso de Leche, que se ha llevado a cabo gracias a la participación de organizaciones comunitarias autónomas; los wawawasis, que se ejecutan con participación directa de la comunidad, con capacitación por parte del Ministerio de Educación, una ONG o la Iglesia; los comedores populares, que son el eje de la política alimentaria, entre otros. Sin embargo, aunque el discurso oficial afirma la necesidad de descentralizar, el Ministerio de la Presidencia concentra los programas sociales más importantes, los cuales, en la mayoría de los casos, podrían recaer en los ministerios de línea o en los gobiernos locales.

Es más, según Sagasti y Alcalde, “durante la primera etapa de las reformas de política económica, los esfuerzos privados de organizaciones religiosas, no gubernamentales y de base, ocuparon el lugar de la red gubernamental de apoyo social que normalmente se espera en una situación en la cual las políticas



de estabilización macroeconómica tienen un elevado costo social”<sup>23</sup>.

Finalmente, con respecto al financiamiento, Portocarrero y Romero<sup>24</sup> afirman que es necesario tener en cuenta el monto de financiamiento que canalizan las ONG, la cooperación internacional y la Iglesia<sup>25</sup>. De manera similar, Sagasti<sup>26</sup> afirma que un rasgo que caracteriza a los programas de lucha contra la pobreza a partir de 1994 es la participación del financiamiento externo. Así pues, según dicho autor, el papel que desempeña la cooperación internacional (CI) como financiadora de los programas de lucha contra la pobreza es crucial, ya que los recursos que se requieren para financiar la inversión social necesaria para el desarrollo en el Perú están totalmente fuera de cualquier posibilidad de financiamiento del Estado o cualquier otro grupo de la sociedad <sup>27</sup>. Por esta razón, es importante realizar una breve descripción de la participación de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza.

### **La cooperación internacional y la lucha contra la pobreza**

Desde la década de los sesenta, el Perú ha mantenido un flujo creciente de recursos provenientes de la cooperación internacional, y se encuentra entre los principales países receptores de ayuda en América Latina. Ha llegado a ocupar los primeros lugares en cuanto al volumen de la cooperación de gobiernos como los de Estados Unidos, Japón, Alemania y Holanda. Esta atención internacional se ha intensificado aun más durante la

23. Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, *op. cit.*, p. 33.

24. Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *op. cit.*, pp. 95-98.

25. Que trabajan, mayoritariamente en ambos casos, con fondos de la cooperación internacional.

26. *Ibíd.*

27. Sagasti, Francisco, “Las fundaciones, la empresa privada y el rol de la inversión social”, en DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*, Lima: 1996, pp. 37-43.

década de los ochenta debido, principalmente, a los niveles de pobreza, violencia y actividad del narcotráfico en este período<sup>28</sup>.

Sin embargo, en los últimos años, el ritmo de crecimiento de la CI se ha reducido y sus nuevos intereses, después de la caída del muro de Berlín, parecen establecerse sobre escenarios como Europa del Este y África. Al respecto, Arroyo señala, además, que los "...recursos volcados a la cooperación internacional han venido reduciéndose en muchos países en razón de los recortes presupuestales efectuados por los gobiernos, como respuesta a los problemas que han debido enfrentar recientemente los países donantes (...) sin embargo (...) una situación particular la constituye América Latina. Si bien en los últimos años ha habido un progresivo desinterés por la región, en particular en Europa, hay algunos indicios muy recientes que podrían mostrar una tendencia al cambio de esta situación". Así pues, Arroyo concluye que la CI "forma parte destacada de las relaciones internacionales de todos los tiempos y pese a las críticas y los recortes presupuestales todo parece indicar que sobrevivirá, tanto a pesar de sus detractores como de sus defensores"<sup>29</sup>.

En efecto, según las cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OECD- (ver Gráfico 1.1), la asistencia oficial para el desarrollo recibida por el Perú, que incluye las modalidades de préstamo y donación, estaría efectivamente en proceso de reducción<sup>30</sup>.

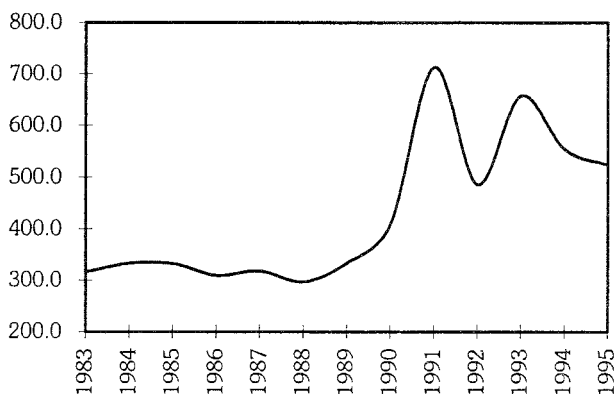
28. Valderrama, Mariano, "Estado y cooperación internacional en el Perú", en DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*, Lima: 1996, pp. 149-158.

29. Arroyo, Alvaro, "Cambios y perspectivas de la cooperación internacional al desarrollo", en DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*, Lima: 1996, p. 24.

30. Las cifras de cooperación internacional presentadas por la OECD, PNUD y SECTI no son consistentes. En este punto presentamos diversas fuentes sólo para mostrar tendencias. No obstante, las cifras oficiales y más confiables son las de la SECTI, a las cuales hacemos referencia más adelante.

**Gráfico I.1**

**ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO  
RECIBIDA POR EL PERÚ, 1983 - 1995<sup>1/</sup>**  
(en millones de dólares corrientes)



1/ ODA Gross es el término utilizado por la OECD.

Fuente: OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing countries*, París: varios años.

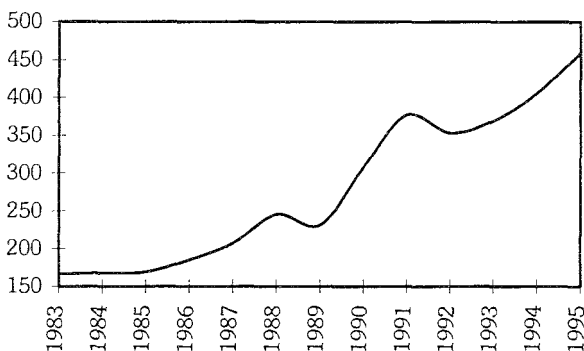
Elaboración propia.

El Gráfico 1.1 parece confirmar la tesis de que los montos de CI se están reduciendo. Sin embargo, si consideramos sólo a las donaciones, se puede apreciar que el flujo de fondos se encuentra en crecimiento (ver Gráfico 1.2). Si bien es cierto que dicho crecimiento experimentó una desaceleración en los años 1988-1989 y 1991-1992, a partir de 1993 y 1994 parece incrementar su ritmo.

Gráfico I.2

**ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO EN LA  
MODALIDAD DE DONACIÓN RECIBIDA POR EL  
PERÚ, 1983 - 1995**

(en millones de dólares corrientes)



1/ ODA Gross es el término utilizado por la OECD.

Fuente: OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, París: varios años.

Elaboración propia.

En realidad, lo que parece suceder es que se están reduciendo los flujos de CI oficiales, bilaterales y multilaterales. Sin embargo, se puede apreciar que la presencia de instituciones privadas extranjeras en la CI al Perú se está incrementando. Así, según las cifras de la SECTI, aunque los montos provenientes de fuentes bilaterales representan más del 50% del total de la CI, se advierte un ligero descenso del 53% al 52% de 1994 a 1995. Quizás más importante sea señalar que los aportes provenientes de fuentes multilaterales descienden no sólo nominalmente, sino que su participación se reduce del 26% al 23% entre 1994 y 1995. Esta disminución está acompañada, a su vez, de un incremento en la participación de los fondos provenientes

de instituciones privadas extranjeras del 18% al 21% que, de acuerdo con los expertos, se espera continúe en aumento.

Por otro lado, la estructura de la CI por sectores presentada en el Cuadro 1.18 corresponde a los ministerios que fijan los lineamientos de política sectorial en el Perú para 1994 y 1995. Cabe resaltar que los sectores que más recursos externos recibieron durante 1994 fueron Agricultura, en primer lugar, con 22.27%, Salud con 21.75%, y el Ministerio de la Presidencia con 20.80%. En los siguientes lugares se encuentran los sectores de Transportes y Comunicaciones, Educación, industria y Otros con 10.75%, 7.85%, 6.54% y 2.18% respectivamente. Durante 1995, la estructura cambió ligeramente y el sector Salud pasó a ocupar el primer lugar, con 23.13% del total de los aportes externos, seguido por Agricultura con 22.31% y el Ministerio de la Presidencia con 17.72%. El cuarto lugar pasó a ser ocupado por el sector Educación, con 8.31%, seguido por Industria con 7.22%, Otros con 3.40% y Transportes y Comunicaciones con 3.29%.

Cuadro 1.18

**COMPOSICIÓN DE LA CTI POR ORIGEN DE LOS APORTES  
Y SECTORES, 1994-1995**  
(en dólares corrientes)

| Período                   | 1994       |            |            | 1995       |            |            |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                           | Total      | Ap. ext.   | Ap. nac.   | Total      | Ap. ext.   | Ap. nac.   |
| Ministerio de la          |            |            |            |            |            |            |
| Presidencia <sup>1/</sup> | 68,720,558 | 54,302,289 | 14,418,269 | 60,115,352 | 46,078,523 | 14,037,329 |
| Agricultura               | 74,857,595 | 58,143,712 | 16,713,883 | 70,443,806 | 58,021,949 | 12,421,857 |
| Salud                     | 73,906,204 | 56,771,895 | 17,134,309 | 83,057,366 | 60,151,003 | 22,906,363 |
| industria                 | 19,317,497 | 17,078,538 | 2,238,959  | 21,609,230 | 18,769,687 | 2,839,543  |
| Educación                 | 30,034,562 | 20,488,257 | 9,546,305  | 30,433,112 | 21,601,561 | 8,831,551  |
| Transportes y             |            |            |            |            |            |            |
| Comunicaciones            | 28,947,667 | 28,057,400 | 890,267    | 9,026,179  | 8,550,901  | 475,278    |
| Minería                   | 5,021,306  | 5,021,306  | 0          | 7,476,743  | 7,476,743  | 0          |
| Energía                   | 1,802,402  | 1,545,130  | 257,272    | 15,921,283 | 14,329,562 | 1,591,725  |
| Gobierno"                 | 6,507,967  | 4,865,451  | 1,642,516  | 7,068,586  | 5,321,151  | 1,747,435  |
| Pesquería                 | 3,049,946  | 1,100,972  | 1,948,974  | 4,755,764  | 1,484,547  | 3,271,217  |
| Justicia                  | 4,586,649  | 4,418,018  | 168,631    | 7,882,953  | 6,118,845  | 1,764,108  |
| Vivienda                  | 1,893,242  | 1,658,018  | 235,224    | 1,703,158  | 1,533,648  | 169,510    |
| Trabajo                   | 1,420,266  | 1,420,266  | 0          | 1,636,091  | 1,053,176  | 582,915    |

(continúa)

(continuación)

| Período             | 1994        |             |            | 1995        |             |            |
|---------------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|
|                     | Total       | Ap. ext.    | Ap. nac.   | Total       | Ap. ext.    | Ap. Nac.   |
| Turismo             | 570,000     | 460,000     | 110,000    | 933,457     | 746,575     | 186.882    |
| Otros <sup>3/</sup> | 6,006,672   | 5,701,163   | 305,509    | 9,109,638   | 8,836,492   | 273,146    |
| Total               | 326,642,533 | 261,032,415 | 65,610,118 | 331,173,218 | 260,074,363 | 71,098,855 |

1/ Comprende los proyectos ejecutados en el ámbito de las instituciones y organismos públicos descentralizados de este Ministerio y por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTARs).

2/ Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores y proyectos ejecutados por el Poder Legislativo.

3/ Se incluyen proyectos que no se enmarcan en ninguno de los sectores administrativos claramente definidos.

Fuente: Ministerio de la Presidencia, SECTI, *Cooperación técnica internacional en el Perú. Evaluación 1994-1995*, Lima: 1997, pp. 16-17.

Elaboración propia.

De manera similar, en el Cuadro 1.19, se puede apreciar la orientación de los fondos de la CI en las diferentes áreas temáticas<sup>31</sup>. Durante 1994 y 1995, las áreas que han captado la mayor

31. Además, cada área contiene subáreas que vale la pena mencionar:

- **Desarrollo productivo**, incluye pequeña y microempresa urbana y rural, agricultura y actividades pecuarias, energía, agroindustria y agroexportación, turismo y conservación de monumentos históricos, manejo y conservación de recursos naturales, pesca artesanal, minería y comercio.
- **Desarrollo social**, incluye educación, salud, derechos humanos, mujer, derechos del niño y adolescente, planificación familiar y salud reproductiva, empleo, desplazados y justicia.
- **Asistencia social**, incluye ayuda alimentaria y humanitaria no alimentaria.
- **Infraestructura social**, incluye saneamiento básico (agua, desagüe), así como infraestructura en salud, educativa, de vivienda y de comedores populares.
- **Infraestructura económica**, agropecuaria (canales, irrigaciones), de transporte, de electrificación y pesquera.
- **Apoyo gestión pública y privada**, que incluye el programa de estabilización, el fortalecimiento institucional del sector público, la modernización del Estado, la descentralización y el fortalecimiento institucional del sector privado.
- **Transferencia tecnológica**, que incluye equipamiento en comunicaciones e informática, becas, formación técnica y profesional e investigaciones, estudios y asesorías especializados.
- **Desarrollo alternativo**, que incluye el combate al narcotráfico, su prevención y cultivos alternativos.

cantidad de recursos provenientes del exterior son desarrollo productivo, con 27.95% para 1994 y 29.21% para 1995; desarrollo social, con 19.98% y 20.96% para 1994 y 1995 respectivamente. Ambos sectores ocupan los dos primeros lugares, incluso si se considera el total de los recursos, es decir, si se incluye la contrapartida nacional. Los siguientes sectores son asistencia social e infraestructura económica, con 13.12% y 15.24% del total de aportes externos, respectivamente para 1994 y 10.04% y 10.14% para 1995. Finalmente, se encuentran las áreas de infraestructura social, apoyo a la gestión pública y privada y transferencia tecnológica.

Cuadro I. 19

**COMPOSICIÓN DE LA CTI POR ÁREAS TEMÁTICAS,  
1994-1995**  
(en dólares corrientes)

| Área temática                   | 1,994              |                    |                   | 1,995              |                    |                   |
|---------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
|                                 | Total              | Ap. ext.           | Ap. nac.          | Total              | Ap. ext.           | Ap. nac.          |
| Desarrollo productivo           | 93,278,484         | 72,947,262         | 20,331,220        | 93,527,426         | 75,971,617         | 17,555,809        |
| Desarrollo social               | 71,810,277         | 52,161,409         | 19,648,868        | 79,233,559         | 54,513,005         | 24,720,554        |
| Asistencia social               | 44,699,171         | 34,243,492         | 10,455,679        | 34,773,237         | 26,098,545         | 8,674,692         |
| Infraestructura social          | 20,417,192         | 15,966,358         | 4,450,834         | 29,228,720         | 24,327,850         | 4,900,870         |
| Infraestructura económica       | 41,441,503         | 39,781,418         | 1,660,085         | 29,180,844         | 26,367,479         | 2,813,365         |
| Apoyo gestión pública y privada | 19,587,383         | 15,746,478         | 3,840,905         | 26,351,336         | 20,967,001         | 5,384,335         |
| Transferencia tecnológica       | 19,165,108         | 16,948,031         | 2,217,077         | 19,727,246         | 17,283,034         | 2,444,212         |
| Desarrollo alternativo          | 11,392,306         | 8,804,176          | 2,588,130         | 12,402,304         | 8,790,120          | 3,612,184         |
| Medio ambiente                  | 2,003,626          | 1,846,199          | 157,427           | 3,144,230          | 2,322,240          | 821,990           |
| Otros                           | 2,847,483          | 2,587,590          | 259,893           | 3,604,316          | 3,433,472          | 170,844           |
| <b>Total</b>                    | <b>326,642,533</b> | <b>261,032,415</b> | <b>65,610,118</b> | <b>331,173,218</b> | <b>260,074,361</b> | <b>71,098,855</b> |

Fuente: Ministerio de la Presidencia, SECTI, *Cooperación técnica internacional en el Perú. Evaluación 1994 - 1995*, Lima: 1997, pp. 18-19.

Elaboración propia.

- **Medio ambiente**, que incluye aire, agua, suelos, fauna, reforestación, medio ambiente en general y publicaciones.

Cabe resaltar que, según el Cuadro 1.19, los montos destinados en el Perú a objetivos vinculados propiamente con el desarrollo económico (desarrollo productivo, infraestructura económica y transferencia tecnológica) suman alrededor del 50% del total de los aportes externos para 1994 y 46% para 1995. Los montos destinados a áreas vinculadas con el desarrollo social (desarrollo social, infraestructura social y desarrollo alternativo) suman aproximadamente 30% para 1994 y se incrementan a 34% para 1995. Finalmente, los recursos destinados particularmente a la asistencia social se encuentran alrededor del 13% para 1994 y 10% para 1995.

Sin embargo, como señala Arroyo, "...bajo la denominación de cooperación se han incluido en realidad acciones de ayuda y asistencia internacional". Asimismo, indica que la CI se ha orientado "...desde los planes y programas de los organismos internacionales y de los gobiernos, hasta las prioridades (o modas) de las ONGs del Norte que se definen en Europa o en Estados Unidos y se tienen por buenas aunque no hayan tenido al menos una instancia de contrastación o validación con alguien en el país destinatario de la cooperación"<sup>32</sup>.

Al respecto, García Salas señala que "(...) la agenda de la cooperación ya no se hace más desde un solo lado. Y yo creo que más bien nos corresponde a nosotros, los que estamos en el Sur (...) reflexionar sobre la agenda de la cooperación en nuestro propio territorio y en nuestro propio entorno"<sup>33</sup>.

Por su parte, la SECTI afirma que "los resultados indican que, en términos generales, la cooperación técnica internacional ha contribuido significativamente a los esfuerzos nacionales orientados a la solución de los problemas más apremiantes del país, tales como la pobreza urbana y rural; el desempleo, a través del apoyo decidido a la promoción de las micro y pequeñas empresas; el acceso a los servicios de salud y educación, ayudando a su universalización y mejoramiento de la calidad. Cabe mencionar, asimismo, el aporte al desarrollo de la infraestructura para la

32. Arroyo, Alvaro, *op. cit.*, p. 26.

33. García Salas, Manuel, "Las agencias del norte y las ONGs", en DESCO, *op.cit.*, pp. 31-35.



dotación de agua potable y energía, siendo no menos importante la contribución al desarrollo de infraestructura económica”<sup>34</sup>.

En todo caso, revisando el impacto de la CI sobre el país, es importante señalar que aunque no se puede negar el carácter asistencial de la CTI, esta última ha jugado un importante papel en la lucha contra la pobreza. En efecto, de acuerdo con estimados oficiales, la CTI se encuentra presente en 250 de los 419 distritos identificados como de extrema pobreza, es decir, el 60%. La población beneficiada por los proyectos en ejecución en estos distritos se calcula alrededor de los 11 millones en áreas urbanas de extrema pobreza y 2 millones en áreas rurales de extrema pobreza<sup>35</sup>.

## 6. *Acceso a los programas sociales*

En la sección anterior hemos podido apreciar las principales políticas sociales gubernamentales y su asignación en el presupuesto, así como las diferentes etapas que han atravesado y los lineamientos generales que han seguido. En esta parte nos dedicaremos a examinar las políticas sociales desde el punto de vista de los beneficiarios<sup>36</sup>. Para ello, utilizaremos la Encuesta Nacional de Hogares (ENHO) de 1995, que logró obtener información sobre los principales programas sociales que se ejecutan en el país. Para la aplicación de dicha encuesta se consideró la existencia de 18 programas sociales, 8 en el área de alimentación, 2 en educación, 3 en salud, 3 en infraestructura básica y 2 en bienestar familiar<sup>37</sup>.

34. Ministerio de la Presidencia, SECTI, *Cooperación técnica internacional en el Perú. Evaluación 1994-1995*, Lima: 1997, p. iii.

35. *Ibid.*

36. Como desarrollaremos posteriormente, el gasto social es uno de muchos indicadores que deben ser utilizados para medir las políticas sociales y, aún así, no se encuentra entre los mejores.

37. Los programas alimentarios: desayuno escolar, vaso de leche, Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo (PANFAR), comedor popular, clubes de madres, comedor parroquial, donación directa de alimentos, pago de alimentos por trabajo. En la siguiente sección se describirá cada uno de ellos y se presentará información de acceso a los programas alimentarios en particular. En el área de educación se consideró el acceso a centros educativos estatales y a programas de alfabetización. En el campo de la salud se incluyeron las campañas de salud, de vacunación infantil y de

Según los resultados de la ENHO, el 61.4% de los hogares del país –aproximadamente 2,949 miles de hogares– conoce y se beneficia por lo menos de un programa social. Este porcentaje es mucho mayor en el área rural, 77.3% frente al 53.1% del área urbana; vale la pena resaltar que sólo el 3.5% manifestó no tener conocimiento de los programas sociales. En el Cuadro 1.25 se puede apreciar el total de hogares que conocen y hacen uso de programas sociales según el ámbito geográfico. Es importante anotar que, de acuerdo con esta información, los hogares de la sierra y la selva son los más beneficiados, en una proporción que oscila entre el 66% y 75% para la sierra y de 71% para la selva.

Cuadro 1.20

**HOGARES QUE CONOCEN Y HACEN USO DE PROGRAMAS  
SOCIALES SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO**

(En porcentaje)

| <b>Ámbito geográfico</b> | <b>Total</b> | <b>Hacen uso</b> | <b>No hacen uso</b> | <b>No conocen</b> |
|--------------------------|--------------|------------------|---------------------|-------------------|
| Total                    | 100          | 61.4             | 35.1                | 3.5               |
| Urbano                   | 100          | 53.1             | 43.5                | 3.4               |
| Rural                    | 100          | 77.3             | 19.0                | 3.7               |
| Costa norte              | 100          | 56.0             | 38.7                | 5.3               |
| Costa centro             | 100          | 59.9             | 35.1                | 5.0               |
| Costa sur                | 100          | 52.4             | 42.8                | 4.8               |
| Sierra norte             | 100          | 71.3             | 25.0                | 3.7               |
| Sierra centro            | 100          | 75.9             | 20.5                | 3.6               |
| Sierra sur               | 100          | 66.3             | 29.8                | 3.9               |
| Selva                    | 100          | 71.7             | 23.7                | 4.6               |
| Lima metropolitana       | 100          | 49.4             | 49.0                | 1.6               |

Fuente: INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

planificación familiar. En cuanto a infraestructura básica, se consideraron programas de electrificación rural, proyectos de abastecimiento de agua y alcantarillado y créditos para vivienda. Finalmente, bajo el título de bienestar familiar se incluyeron los programas de cunas y guardería, así como el de wawawasis.

Por otro lado, es importante considerar el número de programas sociales a los que los hogares acceden. Aproximadamente el 41% se beneficia de un programa, 28,6% de 2, 16,5% de 3 y 13,5% de 4 y más. Es interesante observar que en áreas rurales la población se beneficia de más proyectos que en áreas urbanas. Así, mientras el 14% urbano se beneficia de 3 programas, en áreas rurales este porcentaje llega a 20%. Asimismo, el porcentaje de la población que se beneficia con 4 o más proyectos llega al 21,4% en áreas rurales, frente a un 9,8% en áreas urbanas.

Cuadro 1.21

**HOGARES USUARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES  
SEGÚN NÚMERO DE PROGRAMAS**  
(En porcentajes)

| No.<br>Programas | Total      | 1           | 2           | 3           | 4          | 5          | 6          | 7 a 9      |
|------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Total</b>     | <b>100</b> | <b>41.4</b> | <b>28.6</b> | <b>16.5</b> | <b>8.0</b> | <b>3.6</b> | <b>1.3</b> | <b>0.6</b> |
| Urbana           | 100        | 46.7        | 28.7        | 14.8        | 6.3        | 2.5        | 0.7        | 0.3        |
| Rural            | 100        | 29.9        | 28.3        | 20.4        | 11.7       | 5.9        | 2.6        | 1.2        |
| Costa norte      | 100        | 44.5        | 28.6        | 16.5        | 6.5        | 2.8        | 0.8        | 0.3        |
| Costa centro     | 100        | 48.5        | 28.1        | 13.4        | 7.0        | 2.4        | 0.3        | 0.3        |
| Costa sur        | 100        | 46.0        | 25.8        | 14.5        | 7.6        | 4.5        | 1.4        | 0.2        |
| Sierra norte     | 100        | 43.4        | 26.8        | 16.3        | 8.4        | 3.9        | 0.5        | 0.7        |
| Sierra centro    | 100        | 36.8        | 29.7        | 17.4        | 9.4        | 4.3        | 1.5        | 0.9        |
| Sierra sur       | 100        | 38.6        | 25.6        | 16.9        | 9.3        | 5.3        | 2.7        | 1.6        |
| Selva            | 100        | 37.2        | 32.0        | 18.1        | 8.1        | 3.4        | 1.1        | 0.1        |
| Lima             | 100        | 50.6        | 27.4        | 14.3        | 5.7        | 1.3        | 0.6        | 0.1        |

Fuente: INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

De otra parte, siguiendo la referencia de los entrevistados acerca de los organismos ejecutores, las instituciones que más destacan en el nivel nacional son el Ministerio de Salud con 68.7%, los gobiernos locales o municipalidades con el 36.9%, el PRONAA con 19.3% y el Ministerio de Educación con 17%. Otros organismos importantes son el FONCODES con 5%, CARITAS con 4.7% y el Ministerio de la Presidencia con 3.2%. Cabe resaltar

el alto porcentaje de hogares que no sabrían identificar el organismo que brinda los programas de apoyo, cuya proporción se encuentra alrededor del 44%. En el Cuadro 1.27 podemos apreciar los resultados *según* ámbitos geográficos.

Cuadro 1.22

**HOGARES USUARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN ORGANISMO**  
(En porcentajes)

| Organismo ejecutor | Total | Urbana | Rural | Costa norte | Costa centro | Costa sur | Sierra norte | Sierra centro | Sierra sur | Selva | Lima |
|--------------------|-------|--------|-------|-------------|--------------|-----------|--------------|---------------|------------|-------|------|
| M. Presid.         | 3.2   | 3.8    | 2.5   | 1.8         | 5.1          | 2.1       | 0.7          | 2.0           | 3.8        | 1.3   | 6.0  |
| M. Salud           | 68.7  | 69.8   | 67.2  | 78.9        | 72.7         | 70.5      | 39.1         | 66.5          | 79.3       | 85.2  | 56.8 |
| M. Educ.           | 17.0  | 13.3   | 21.9  | 4.6         | 13.9         | 24.4      | 3.0          | 28.5          | 31.4       | 6.8   | 14.6 |
| Municipalidad      | 36.9  | 24.0   | 54.1  | 36.1        | 32.0         | 16.6      | 35.5         | 48.2          | 51.6       | 45.6  | 17.7 |
| PRONAA             | 19.3  | 14.0   | 26.3  | 31.0        | 11.6         | 23.5      | 17.6         | 16.6          | 22.0       | 29.3  | 10.3 |
| Cáritas            | 4.7   | 3.6    | 6.1   | 1.9         | 3.6          | 4.1       | 2.7          | 9.1           | 6.4        | 1.4   | 4.1  |
| FONCODES           | 5.0   | 3.1    | 7.4   | 1.2         | 0.8          | 0.6       | 5.5          | 20.4          | 2.3        | 1.0   | 0.3  |
| Iglesia            | 1.8   | 1.9    | 1.6   | 2.2         | 1.7          | 4.2       | 1.1          | 0.9           | 3.3        | 0.5   | 1.7  |
| Otro <sup>1/</sup> | 8.5   | 9.0    | 7.9   | 12.1        | 6.7          | 10.3      | 4.1          | 9.1           | 9.7        | 8.4   | 6.9  |
| No sabe            | 44.2  | 41.3   | 48.0  | 25.1        | 35.8         | 24.8      | 95.7         | 25.7          | 47.0       | 32.1  | 61.6 |

1/ Comprende: INABIF CARE, OFASA, INPPARES, APROPO, PRISMA y otros.

Nota: La sumatoria de los porcentajes no expresa el 100% porque cada ítem ha sido calculado de manera independiente, ya que los hogares pueden ser atendidos por una o más instituciones.

Fuente: INEI, Perú: *acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

Como ya fue señalado anteriormente, los programas sociales considerados corresponden a cinco ámbitos: alimentación, educación, salud, vivienda y bienestar familiar. Aunque posteriormente nos concentraremos en los programas alimentarios, vale la pena revisar rápidamente el acceso de la población a los programas según ámbitos de acción. Algunas características resaltan de manera especial:

- En relación a los programas alimentarios, el 49.5% de los hogares –aproximadamente 2,378 miles de familias– se habrían beneficiado al menos con uno. Según ámbito geográfico, el 71.6% de los hogares rurales respondió haber tenido acceso al menos a uno de estos programas. El programa alimentario de mayor alcance es el de desayuno escolar, y las principales instituciones que lo ejecutan, según la opinión de los beneficiarios, son los gobiernos locales, el PRONAA y CARITAS.
- Con respecto a los programas de educación, el 59% de la población hace uso de centros de educación, proporción que representa el 55% en áreas urbanas y 66% en áreas rurales. Por otro lado, el 5% de los hogares en el nivel nacional se beneficiaron con programas de alfabetización, porcentaje que llega al 13% en zonas rurales.
- De manera similar, el 42.6% de los hogares se beneficiaron con programas de salud. En el área rural, los beneficiados llegan al 54.7%. En cuanto al acceso a hospitales, puestos y centros de salud administrados por el MINSA, el 41% de los hogares había hecho uso de dichos establecimientos, cifra que asciende al 51.5% para las áreas rurales.
- El 23.7% de los hogares en el nivel nacional se beneficiaron de programas de electrificación rural y proyectos de abastecimiento de agua y alcantarillado. Dicha proporción es menor, de 8.4%, para el área urbana. Por otro lado, el 3.7% de los hogares tuvieron acceso al crédito para mejorar, construir o ampliar su vivienda. Con respecto a esto último, el organismo ejecutor más identificado (64.9%) es el Banco de Materiales.
- Sólo el 2.2% de los hogares en el nivel nacional se beneficiaron de algún programa de bienestar familiar. Este porcentaje asciende al 7.1% en áreas rurales.

Con respecto a las características de aquellos hogares que acceden a los programas sociales vale la pena indicar que la ENHO revela como factores discriminantes de dicho acceso el nivel educativo del jefe del hogar, el ingreso familiar mensual y el

tamaño del hogar<sup>38</sup>. Así, el acceso a los programas es mayor cuanto menor sea el nivel educativo del jefe de hogar, o menor sea el ingreso familiar, o mayor sea el tamaño del hogar. De esta manera, parecería que tal y como se debería esperar, a mayor pobreza es mayor el acceso a los programas.

Los resultados de la ENHO (ver Cuadro 1.23) indican que el 65% de la población pobre se benefició de algún programa social. Esta proporción es mayor para la pobreza extrema (74.9%) que para la no extrema (59.5%). Aproximadamente el 40% de los pobres acceden sólo a un programa, y el 24% a más de uno. Cabe destacar que, a pesar de lo anterior, si consideramos el total de beneficiarios de algún programa social, la proporción de pobres entre la población que hizo uso de algún programa es ligeramente mayor al 50%: la población beneficiaria restante es no pobre.

**Cuadro 1.23**

**HOGARES USUARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN  
NIVEL DE POBREZA**  
(En porcentaje)

|                       | Total                | Pobres                 |                       | No pobres              |                        |
|-----------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|
|                       |                      | Total                  | Extremos              | No extremos            |                        |
| <b>Total Perú</b>     | <b>100</b><br>(4804) | <b>34.99</b><br>(1681) | <b>13.12</b><br>(630) | <b>21.87</b><br>(1050) | <b>65.01</b><br>(3123) |
| No se beneficiaron    | 100                  | 21.48                  | 5.82                  | 15.66                  | 78.52                  |
| Se beneficiaron       | 100                  | 52.53                  | 22.60                 | 29.93                  | 47.47                  |
| <b>Total nacional</b> | <b>100.0</b>         | <b>100.0</b>           | <b>100.0</b>          | <b>100.0</b>           | <b>100.0</b>           |
| Ninguno               | 56.5                 | 34.7                   | 25.1                  | 40.5                   | 68.2                   |
| Uno                   | 30.0                 | 40.0                   | 40.5                  | 39.7                   | 24.7                   |
| Más de uno            | 13.5                 | 25.3                   | 34.4                  | 19.8                   | 7.1                    |

Fuente: INEI, *Perú: medición de niveles de vida y pobreza*, Lima: 1996.

38. INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: 1995. Según los resultados de la ENFIO, el sexo y la edad de los jefes de hogar no representan factores discriminantes, pues las diferencias encontradas son poco significativas.

En resumen, aunque alrededor del 50% de la población peruana se benefició de algún programa, menos de la mitad de los atendidos se encuentran en pobreza extrema. Afortunadamente, la población rural, que es más pobre en promedio que la urbana, accede en mayor proporción a los distintos programas sociales, e incluso más del 70% se beneficia de más de uno. Finalmente, los programas de los que la mayoría de la población se ha beneficiado son, en primer lugar, los de educación (casi el 59%); en segundo lugar, los alimentarios (alrededor del 50%); y, en tercer lugar los de salud (aproximadamente 42%). En la siguiente sección se realizará un análisis más detallado acerca de los programas alimentarios existentes y el acceso a la población de los mismos, dado que esta área representa el interés central de nuestra investigación.

## **7. *Programas alimentarios***

Los programas alimentarios, según el discurso oficial, constituyen una forma de atención focalizada a determinados grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Como ya se mencionó anteriormente, la principal organización gubernamental encargada de los programas alimentarios es el PRONAA, cuya labor se lleva a cabo en coordinación con algunas ONG y organizaciones sociales de base. En el Cuadro 1.24 se puede apreciar un resumen de los programas que realizan asistencia alimentaria en el Perú.

A pesar de que existen numerosos programas y ejecutores de las políticas sociales, los beneficiarios identifican particularmente siete programas alimentarios: desayunos escolares, vaso de leche, comedor popular, club de madres, programa de alimentación y nutrición a familias en alto riesgo (PANFAR), donación directa de alimentos y pago en alimentos por trabajo.

Según la ENHO, cerca de la mitad de los hogares del país se beneficiaron con algún programa alimentario (ver Cuadro 1.25). Cabe resaltar una vez más la diferencia existente entre zonas urbanas, con una proporción de acceso del 38%, y zonas rurales, con un porcentaje de acceso del 71%. En términos generales, se puede apreciar que el nivel de acceso en la sierra es, en promedio, veinte puntos más alto que en la costa.

Cuadro 1.24

## PERÚ: PROGRAMAS ALIMENTARIOS

| <i>Nombre del programa</i>         | <b>Programa de Alimentación y Nutrición para Familias en Alto Riesgo de Desnutrición (PANFAR)</b>             | <b>Comunidad feliz "Kusi Ayllu" (como parte del PANFAR)</b>                          |
|------------------------------------|---|--|
| <i>Dependencia ejecutora</i>       | Ministerio de Salud/PRISMA  | Ministerio de Salud/PRISMA   |
| <i>Ámbito de acción</i>            | Nacional  | 40 comunidades campesinas  |
| <i>Fuente financiera</i>           | USAID   | USAID  |
| <i>Objetivos</i>                   | Mejorar el estado de salud y nutrición de madres gestantes y lactantes y de niños entre 0 y 59 meses de edad. | Mejorar la seguridad alimentaria de las familias más necesitadas del país.           |
| <i>Metas</i>                       | Reducción en la prevalencia de baja talla/edad en 10% en el nivel nacional y en 15% en las áreas rurales.     | Reducción en la prevalencia de baja talla/edad en 15%.                               |
| <i>Líneas</i>                      | Atención integral de salud.<br>Educación en nutrición y salud.<br>Apoyo alimentario.                          | Atención integral de salud.<br>Educación en nutrición y salud.<br>Apoyo alimentario. |
| <i>Beneficiarios</i>               | Familias con niños menores de cinco años en riesgo nutricional.   | Familias con niños menores de tres años con desnutrición aguda.                      |
| <i>Tipo y cantidad de recursos</i> | 75,500 raciones mensuales de alimentos de 12.5 kg.  | 6,500 raciones mensuales de alimentos de 25 kg.                                      |



| <b>Nombre del programa</b>  | <b>Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PAFCO)</b>   | <b>Programa Social de Desayunos Escolares (PSDE)</b>   | <b>Programas Alimentarios</b>  |
|---|--|--|--|
| <p><i>Dependencia ejecutora</i><br/><i>Ambito de acción</i></p> <p><i>Fuente financiera</i></p> | <p>Instituto Nacional de Salud (INS)/Ministerio de Salud<br/>Cuzco, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Puno<br/>Tesoro Público</p> | <p>Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, PRONAA, FON-CODES Nacional.<br/><br/>Tesoro Público</p>   | <p>PRONAA<br/>Nacional</p> <p>Tesoro Público 70%<br/>AID/CARE 6%<br/>Unión Europea 16%<br/>Programa Mundial de Alimentos 8%</p> <p>Contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, ejecutando acciones de asistencia, apoyo y seguridad alimentaria.</p> |
| <p><i>Objetivos</i></p>   | <p>Mejorar el estado de salud y nutrición de madres gestantes y lactantes, y de niños entre 0 y 36 meses de edad.</p>              | <p>Mejorar el nivel nutricional de los niños en edad escolar (entre 3 y 14 años) de las zonas más pobres del país, y fomentar el desarrollo cognoscitivo y psicológico del niño.</p> |  |
| <p><i>Metas</i></p>   | <p>Reducción de deficiencias alimentarias globales, especialmente de calorías, proteínas, yodo, hierro y vitamina A.</p>           | <p>Cubrir 30% de las necesidades calóricas y proteicas de los beneficiarios, y casi 100% de su requerimiento de micronutrientes, minerales y vitaminas.</p>                          |  |

(continúa)

(continuación)

| <b>Nombre del programa</b>         | <b>Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (PAFCO)</b>  | <b>Programa Social de Desayunos Escolares (PSDE)</b>                                 | <b>Programas Alimentarios</b>  |
|------------------------------------|---|--|--|
| <i>Líneas</i>                      | <p>Refuerzo en deficiencias nutricionales</p> <p>Atención integral de salud</p> <p>Promoción de la salud</p> <p>Apoyo alimentario</p> <p>234,201 niños entre 0 y 36 meses, y 90,317 madres embarazadas o lactantes.</p> | <p>Niños escolares entre los 3 y 14 años de las zonas en extrema pobreza.</p>        | <p>Asistencia alimentaria (niños, madres gestantes y lactantes, y comedores populares).</p> <p>Alimentos por trabajo.</p> <p>Emergencia y acciones cívicas.</p> <p>Niños, madres gestantes y lactantes, desplazados por la violencia, mujeres organizadas en clubes de madres. Un total de 2 millones y medio de personas en extrema pobreza para 1997</p> |
| <i>Tipo y cantidad de recursos</i> | <p>Raciones de 90g para niños y de 150g para niñas.</p> <p>US\$ 31.2 millones en 1997</p>   | <p>Desayuno: 600 calorías, 5 días a la semana.</p> <p>US\$ 60.5 millones en 1997</p> | <p>165,900 TM de alimentos, con un presupuesto de \$/.</p> <p>310,931,919</p>  |

| <b>Nombre del programa</b>         | <b>Programa del Vaso de Leche</b>  | <b>Proyecto de Salud y Nutrición Básica (PSNB)</b>  | <b>Programa Nacional de Erradicación de Desórdenes por Deficiencia de Yodo (PRONEDDI)</b>  |
|------------------------------------|--|---|--|
| <i>Dependencia ejecutora</i>       | Municipalidades distritales  | Ministerio de Salud   | Ministerio de Salud  |
| <i>Ámbito de acción</i>            | Nacional   | Nacional (70% en el ámbito rural)   | Nacional   |
| <i>Fuente financiera</i>           | Tesoro Público   | Banco Mundial 76%<br>Gobierno norteamericano 24%  | Tesoro Público   |
| <i>Objetivos</i>                   | Combatir la malnutrición entre los grupos de alto riesgo, promover la lactancia de pecho, fortalecer las organizaciones comunales y la capacidad de los gobiernos locales. | Mejorar el estado de salud y nutrición de la población beneficiaria, a través del incremento en la cobertura y calidad de los servicios de salud y la promoción de mejores prácticas en salud y nutrición.                                    | Erradicar los desórdenes por deficiencia de yodo de la población en riesgo.  |
| <i>Metas</i>                       |  | Disminuir la morbilidad y mortalidad materno-infantil   |  |
| <i>Líneas</i>                      |  | Promoción de los servicios básicos de salud y atención preventiva.<br>Información y educación en salud y nutrición.<br>Mejora de la atención integral en salud en el nivel de los recursos humanos y la dotación de equipo e insumos médicos. | Educación sanitaria dirigida a la población de alto riesgo.<br>Administración de aceite yodado.<br>Universalización del consumo de sal yodada. |
| <i>Beneficiarios</i>               | Niños menores de 6 años y niños escolares de hasta 13 años en vacaciones, mujeres embarazadas, pacientes con tuberculosis, mujeres sobre 55 años y hombres sobre 60 años.  | 160,000 niños menores de 3 años y 450,000 mujeres en edad fértil.   | Población en extrema pobreza en riesgo de deficiencias de yodo   |
| <i>Tipo y cantidad de recursos</i> | Ración que contiene 200-240 Kcal (12%-15% de proteínas, 20%-30% grasas y el resto en carbohidratos). 230 millones de soles en 1995.  | US\$ 44.5 millones en 1997.   | US\$ 890,000 en 1997.  |

Fuentes: Ministerio de la Presidencia; Municipalidad de Lima; Ministerio de Educación; PRONAA; Ministerio de Salud. Elaboración propia.

Cuadro 1.25

**TOTAL DE HOGARES QUE HACEN USO DE ALGÚN  
PROGRAMA ALIMENTARIO  
SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO**  
(En porcentajes)

|                    | <b>Total</b> | <b>Hacen uso</b> | <b>No hacen uso</b> |
|--------------------|--------------|------------------|---------------------|
| <b>Total</b>       | <b>100</b>   | <b>49.5</b>      | <b>50.5</b>         |
| Urbano             | 100          | 37.9             | 62.1                |
| Rural              | 100          | 71.6             | 28.4                |
| Costa norte        | 100          | 35.1             | 64.9                |
| Costa centro       | 100          | 39.2             | 60.8                |
| Costa sur          | 100          | 42.8             | 57.2                |
| Sierra norte       | 100          | 68.7             | 31.3                |
| Sierra centro      | 100          | 68.2             | 31.8                |
| Sierra sur         | 100          | 60.6             | 39.4                |
| Selva              | 100          | 57.7             | 42.3                |
| Lima Metropolitana | 100          | 37.2             | 62.8                |

Fuente: INEI, Perú: *acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

Con respecto a las características de los jefes de los hogares que acceden a los programas sociales, ni el sexo ni la edad parecen actuar como factores discriminantes del acceso a los programas. Por el contrario, el nivel de educación parece ser una variable que se encuentra inversamente relacionada con el uso de programas alimentarios.

Igualmente, el tamaño del hogar y el nivel de ingresos son también variables que se encuentran inversamente relacionadas con el uso, de programas alimentarios. Así, cerca del 70% de los hogares con 7 o más miembros usan un programa alimentario. De manera similar, más del 60% de los hogares con un nivel de ingresos menor a 600 soles acceden también a un programa alimentario.

Cuadro 1.26

**CARACTERÍSTICAS DEL JEFE DE HOGAR SEGÚN USO DE  
LOS PROGRAMAS SOCIALES**

(En porcentajes)

|                   | Total | Hacen uso | No hacen uso |
|-------------------|-------|-----------|--------------|
| <b>Total</b>      | 100.0 | 49.5      | 50.5         |
| <b>Sexo</b>       |       |           |              |
| Hombre            | 100.0 | 51.1      | 48.9         |
| Mujer             | 100.0 | 41.7      | 58.3         |
|                   | Total | Hacen uso | No hacen uso |
| <b>Edad</b>       |       |           |              |
| 12-19             | 100.0 | 30.9      | 69.1         |
| 20-29             | 100.0 | 57.6      | 42.4         |
| 30-39             | 100.0 | 44.5      | 55.5         |
| 40-49             | 100.0 | 38.3      | 61.7         |
| 50 y más          | 100.0 | 31.7      | 68.3         |
| <b>Educación</b>  |       |           |              |
| Sin nivel         | 100.0 | 63.2      | 36.8         |
| Primaria          | 100.0 | 58.5      | 41.5         |
| Secundaria        | 100.0 | 49.0      | 51.0         |
| Superior no univ. | 100.0 | 34.9      | 65.1         |
| Superior univ.    | 100.0 | 22.2      | 77.8         |
| <b>Ocupación</b>  |       |           |              |
| Ocupados          | 100.0 | 52.8      | 47.2         |
| Desocupados       | 100.0 | 36.1      | 63.9         |

Fuente: INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

Cuadro 1.27

**CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SEGÚN USO DE  
LOS PROGRAMAS SOCIALES**

(En porcentajes)

|                 | Total | Hacen uso | No hacen uso |
|-----------------|-------|-----------|--------------|
| Total           | 100.0 | 49.5      | 50.5         |
| <b>Miembros</b> |       |           |              |
| menos de 4      | 100.0 | 31.5      | 68.5         |
| 4 a 6           | 100.0 | 51.1      | 48.9         |
| 7 a 9           | 100.0 | 67.3      | 32.7         |
| 10 y más        | 100.0 | 69.5      | 30.5         |
| <b>Ingresos</b> |       |           |              |
| menos de 200    | 100.0 | 66.0      | 34.0         |
| de 200 a 399    | 100.0 | 63.5      | 36.5         |
| 400 - 599       | 100.0 | 61.4      | 38.6         |
| 600 - 899       | 100.0 | 52.8      | 47.2         |
| 900-1,299       | 100.0 | 43.2      | 56.8         |
| 1,300 y más     | 100.0 | 25.7      | 74.3         |

Fuente: INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

Los programas con mayor nivel de acceso por parte de la población son el de desayuno escolar, el vaso de leche y los clubes de madres, respectivamente. Mientras que el primero beneficia a un poco más de 731 mil familias, el segundo lo hace con 621 mil hogares. En el Cuadro 1.28 podemos apreciar el porcentaje de uso y la frecuencia de cada programa. Cabe resaltar que, en la mayoría de los casos, la frecuencia de uso se encuentra alrededor del mes.

Cuadro 1.28

**HOGARES QUE ACCEDEN A PROGRAMAS SOCIALES  
SEGÚN FRECUENCIA DE USO**

(En porcentajes)

|                                  | %<br>uso | Diario | Inter-<br>diario | Sema-<br>nal | Quin-<br>cenal | Men-<br>sual |
|----------------------------------|----------|--------|------------------|--------------|----------------|--------------|
| Total <sup>1/</sup>              |          | 39.1   | 7.1              | 7.4          | 4.3            | 59.5         |
| Comedor popular                  | 8.3      | 62.9   | 20.3             | 8.0          | 4.3            | 4.5          |
| Vaso de Leche                    | 35.7     | 34.5   | 3.6              | 6.3          | 3.7            | 51.9         |
| Club de Madres                   | 20.2     | 10.1   | 5.9              | 9.5          | 4.5            | 70.0         |
| Alimentos por trabajo            | 3.4      | 1.1    | 0.3              | 7.4          | 1.2            | 90.0         |
| Donación directa de<br>Alimentos | 4.5      | 4.9    | 1.0              | 0.9          | 2.5            | 90.7         |
| Desayuno escolar                 | 45.4     | 67.7   | 0.8              | 0.9          | 0.8            | 29.8         |
| PANFAR                           | 3.4      | 42.9   | 26.2             | 9.4          | 5.7            | 15.8         |
| Comedor parroquial               | 1.4      | 35.8   | 34.1             | 14.8         | 3.4            | 11.9         |

1/ La sumatoria de los porcentajes no expresa el 100% porque cada rubro ha sido calculado de manera independiente, de manera que los hogares pueden ser usuarios de uno o más programas.

Fuente: INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

Con respecto a los ejecutores de los diversos programas sociales, vale la pena destacar al Ministerio de Educación para el programa del desayuno escolar, las municipalidades para el vaso de leche, y el PRONAA para comedores populares, clubes de madres, donación de alimentos y alimentos por trabajo. Sin embargo, es necesario resaltar el alto porcentaje existente de población beneficiaria que no sabe qué organismo es el ejecutor del programa del cual se beneficia.

Cuadro No. 1.29

**OPINIÓN ACERCA DEL ORGANISMO EJECUTOR DE LOS  
PROGRAMAS SOCIALES**  
(En porcentajes)

| Organismo ejecutor | Desa-<br>yuno<br>escolar | Vaso de Comedor<br>leche popular | Club de<br>madres | PAN FAR | Donación<br>alimentos | Alimentos<br>por trabajo | Comedor<br>parroquial |
|--------------------|--------------------------|----------------------------------|-------------------|---------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| <b>Total</b>       | 100.0                    | 100.0                            | 100.0             | 100.0   | 100.0                 | 100.0                    | 100.0                 |
| M. Prssid.         | 3.7                      | 1.1                              | 1.9               | 0.7     | 0.0                   | 2.6                      | 0.0                   |
| M. Salud           | 3.6                      | 0.8                              | 0.7               | 0.4     | 84.5                  | 5.1                      | 2.5                   |
| M. Educac.         | 27.6                     | 0.6                              | 0.1               | 0.0     | 0.0                   | 0.3                      | 0.5                   |
| Municipalidad      | 6.1                      | 71.6                             | 9.6               | 25.7    | 2.1                   | 7.9                      | 6.2                   |
| PRONAA             | 9.5                      | 5.5                              | 45.2              | 31.4    | 0.5                   | 28.3                     | 21.6                  |
| ÍNABIF             | 0.0                      | 0.1                              | 0.2               | 0.1     | 0.0                   | 0.0                      | 0.0                   |
| CARE (ONG)         | 0.0                      | 0.1                              | 0.6               | 0.7     | 0.0                   | 0.0                      | 0.8                   |
| Caritas (ONG)      | 0.9                      | 0.9                              | 6.9               | 8.6     | 0.4                   | 8.3                      | 11.0                  |
| Prisma (ONG)       | 0.1                      | 0.0                              | 0.0               | 0.2     | 1.1                   | 0.4                      | 0.0                   |
| Ofasa (ONG)        | 0.1                      | 0.1                              | 0.2               | 0.1     | 0.0                   | 1.1                      | 3.0                   |
| FONCODES           | 7.6                      | 0.2                              | 0.0               | 0.2     | 0.0                   | 0.7                      | 2.7                   |
| iglesia            | 0.3                      | 0.1                              | 1.2               | 1.6     | 0.0                   | 2.1                      | 4.2                   |
| Otro               | 1.1                      | 0.9                              | 1.9               | 1.7     | 0.6                   | 5.1                      | 27.6                  |
| No sabe            | 38.7                     | 17.4                             | 30.7              | 27.6    | 9.6                   | 36.9                     | 18.7                  |
| Nep                | 0.7                      | 0.8                              | 0.8               | 1.0     | 1.1                   | 1.1                      | 1.4                   |

Fuente: *INEI, Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: *INEI*, 1996.

De los hogares beneficiados, el 84% manifestó que la asistencia recibida contribuyó “bastante” al bienestar del hogar; 81%, de manera “regular”; y 30%, “poco”. Para cada programa específicamente la opinión dominante correspondió a un nivel de contribución “regular” que se encontraba entre el 40% y el 50%, con excepción de la donación de alimentos, donde el 49% de los beneficiarios señalan su contribución como “bastante”. Vale la pena mencionar que el porcentaje de beneficiarios que opina que la



contribución de los programas alimentarios fue poca se encuentra entre el 10%, para el caso de la donación de alimentos, y el 25% para los alimentos por trabajo.

Cuadro No. 1.30

**OPINIÓN ACERCA DEL NIVEL DE CONTRIBUCIÓN DE  
LOS PROGRAMAS SOCIALES AL BIENESTAR DEL HOGAR**

(En porcentajes)

|                       |       | Nada | Muy<br>poco | Poco  | Regular | Bastante |
|-----------------------|-------|------|-------------|-------|---------|----------|
| Total <sup>1/</sup>   |       | 6.90 | 3.10        | 31.30 | 81.20   | 84.40    |
| Desayuno escolar      | 100.0 | 5.9  | 1.7         | 20.5  | 48.1    | 23.8     |
| Vaso de leche         | 100.0 | 2.4  | 2.3         | 21.4  | 45.8    | 28.1     |
| Comedor popular       | 100.0 | 1.5  | 0.8         | 13.9  | 45.3    | 38.5     |
| PANFAR                | 100.0 | 6.2  | 3.0         | 21.1  | 43.6    | 26.1     |
| Club de madres        | 100.0 | 0.8  | 2.5         | 17.1  | 46.6    | 33.0     |
| Donación de alimentos | 100.0 | 1.2  | 0.3         | 10.8  | 38.3    | 49.4     |
| Alimentos por trabajo | 100.0 | 0.5  | 0.8         | 25.9  | 36.1    | 36.7     |
| Comedor parroquial    | 100.0 | 0.2  | 0.2         | 14.3  | 43.9    | 41.4     |

1/ La sumatoria no expresa el 100% porque cada hogar, al ser usuario de un programa, pudo manifestar más de una alternativa.

Fuente: INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

Entre las principales razones que se mencionaron para no hacer uso de los programas alimentarios se encuentran “no necesita” o “no existe”. Vale la pena mencionar que para el programa del vaso de leche y el PANFAR, alrededor del 13% de la población dice no hacer uso de los mismos por la mala organización de los programas.

Cuadro No. 1.31

**HOGARES QUE NO PARTICIPAN EN PROGRAMAS  
ALIMENTARIOS SEGÚN RAZONES**

|                            |       | Falta<br>de<br>tiempo | Mala<br>organiza-<br>ción | Muy<br>distante | No<br>necesita | No<br>existe | Otra<br>razón |
|----------------------------|-------|-----------------------|---------------------------|-----------------|----------------|--------------|---------------|
| Desayuno escolar           | 100.0 | 2.7                   | 4.0                       | 0.5             | 37.4           | 22.9         | 32.5          |
| Vaso de leche              | 100.0 | 11.6                  | 12.7                      | 2.0             | 31.1           | 21.2         | 21.4          |
| Comedor popular            | 100.0 | 12.7                  | 8.7                       | 4.0             | 29.5           | 31.7         | 13.4          |
| PANFAR                     | 100.0 | 22.6                  | 13.8                      | 3.0             | 22.2           | 26.5         | 12.2          |
| Club de madres             | 100.0 | 4.3                   | 3.3                       | 0.7             | 31.5           | 51.7         | 8.5           |
| Donación de ali-<br>mentos | 100.0 | 5.4                   | 3.6                       | 1.3             | 45.4           | 27.7         | 16.6          |
| Alimentos / trabajo        | 100.0 | 5.9                   | 1.5                       | 0.2             | 27.9           | 56.0         | 8.5           |
| Comedor parroquial         | 100.0 | 8.4                   | 2.3                       | 3.1             | 34.9           | 43.3         | 7.9           |

Fuente: INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1996.

En resumen, alrededor del 50% de la población accede a algún programa alimentario; las principales zonas beneficiadas son la sierra y Lima Metropolitana. Parece que existe una relación entre mayor pobreza y acceso a los programas alimentarios; sin embargo, ésta sólo ha sido medida de manera relativamente indirecta a través del nivel de educación del jefe de hogar, el tamaño de la familia y el promedio de ingresos. Aquellos que no se benefician de programa alimentario alguno declaran que no lo necesitan o que no conocen de su existencia.

Los programas a los que se accede mayormente son los desayunos escolares, el vaso de leche, los clubes de madres y, en menor medida, los comedores populares. No obstante, es importante resaltar que, aunque estos dos últimos son considerados por el PRONAA como parte de sus programas, menos del 50% de la población beneficiada asocia dicho programa con el PRONAA; es más, alrededor del 30% de los beneficiados no saben identificar al organismo ejecutor. Quizás la principal razón de lo anterior es que estos dos programas que el PRONAA iden-

tífica como propios involucran la participación de distintos agentes: la cooperación internacional, las ONG y la misma población beneficiada organizada. En el próximo capítulo, luego de presentar una breve descripción de la situación alimentaria en el Perú, se desarrollará más detalladamente el marco en el cual el PRONAA brinda su asistencia y la participación de los diferentes agentes antes mencionados.

## *II. La cuestión alimentaria*

El propósito del presente capítulo es mostrar bajo qué esquemas se ha abordado el problema del hambre en el nivel teórico y, sobre esa base, conocer cuál es la tendencia en materia de política alimentaria; asimismo, se presentan indicadores sobre la situación alimentaria del Perú, así como un esquema de la organización y el marco institucional de la intervención gubernamental para resolver el problema alimentario.

### *1. ¿Hambre de qué?: definición del problema*

Cuando se habla del problema del hambre, es importante tener claro lo que éste implica o cómo se define. Durante la década de los setenta, se vinculaba el concepto de seguridad alimentaria con la necesidad de resolver un problema de disponibilidad de alimentos. Según esta concepción, había que implementar políticas que incrementaran la oferta de alimentos. No obstante, con el transcurrir del tiempo, se confirmó que subsistían otro tipo de dificultades vinculadas con la demanda de alimentos. De acuerdo con Eguren, “quedaba claro, por tanto, que la cantidad de alimentos disponibles era una condición necesaria mas no suficiente para lograr la seguridad alimentaria”<sup>1</sup>.

En la década de los ochenta, se llegó al consenso que era necesario atacar el problema desde dos frentes: el de la oferta y el de la demanda. El supuesto del cual se partía era que quienes debían acceder regularmente a una alimentación balanceada se enfrentaban con una serie de obstáculos relacionados básicamente con la pobreza.

Considerando estas dos dimensiones del problema, de acuerdo con la FAO, el concepto más difundido de seguridad alimentaria es el acceso permanente de todos a los alimentos que

1. Eguren, Fernando, “Principales enfoques sobre la seguridad alimentaria”, en PMA, COINCIDE y NCOS, *Seguridad alimentaria*, texto que presenta los resultados del seminario “Condiciones para lograr la seguridad alimentaria en el Perú”, Lima: COINCIDE y NCOS, 1995, p. 17.

posibiliten una vida saludable y activa<sup>2</sup>. La seguridad alimentaria abarca tres aspectos principales:

- Disponibilidad de suficientes cantidades de alimentos, sean de origen nacional o importado.
- Acceso a los alimentos, lo que supone ingresos adecuados.
- « Uso apropiado de los alimentos, lo que implica poseer ciertos conocimientos sobre nutrición y el acceso a servicios de salud y sanidad.

## ***2. Miradas distintas a un mismo problema***

Tanto los académicos como los políticos han elaborado y/o llevado a la práctica diferentes maneras de garantizar la seguridad alimentaria. Durante la década de los setenta y parte de la década de los ochenta, vinculado al problema de una insuficiente oferta de alimentos, se manejó con cierta frecuencia el concepto de dependencia alimentaria. Ésta consistía en la importancia relativa que tenían los alimentos importados en el total de la oferta de alimentos de un país. No obstante, hay quienes defienden que dicha dependencia está en función del nivel de desarrollo económico del país para financiar dichas importaciones. Así, según Egueren, “un país desarrollado con una economía suficientemente poderosa y diversificada puede asumir sin problema, aun considerando lo complejo del mercado internacional de alimentos, importaciones masivas”<sup>3</sup>.

Por otro lado, hubo también una tendencia a concebir la autosuficiencia o autarquía en materia de alimentos como algo no sólo positivo, sino también deseable. La idea era que los habitantes de un determinado país –sobre todo los países del Tercer Mundo– sólo consumieran lo que éste podía producir. Posteriormente, este concepto se relativizó, y lo que se propugnaba era el proteccionismo eficiente de la producción interna de alimentos, a través de diversos mecanismos económicos<sup>4</sup>. Paralelamente, surgió una

2. Rlordan, James T. y otros, *Estrategia de seguridad alimentaria para el Perú*, USAID/PERÚ, diciembre 1994.

3. Eguert, Fernando, *op. cit.*, p. 24.

4. Lajo, Manuel, “Principales enfoques sobre la seguridad alimentaria”, en PMA, COINCIDE y NCOS, *op. cit.*, p. 33.

visión según la cual la dependencia alimentaria estaría siendo promovida por la intervención internacional, a través de la venta de alimentos importados a precios extremadamente bajos o a través de las donaciones de sus excedentes de alimentos<sup>5</sup>.

A lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa se ha adquirido una creciente conciencia de la necesidad de enfrentar el problema del hambre desde el lado de la demanda y no sólo desde el lado de la oferta. Se asume que se trata de un problema de oferta y demanda que el mercado puede solucionar. No obstante, se presentan dificultades, producto de la falta de poder adquisitivo, para que ciertas necesidades puedan traducirse en demanda efectiva<sup>6</sup>. Por ello, la política alimentaria deberá “satisfacer tanto la demanda efectiva existente como las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que, por problemas de ingreso, no pueden traducirlas en demandas de mercado”<sup>7</sup>.

Este enfoque del problema alimentario desde la demanda supone enfrentar los factores que impiden un adecuado acceso y uso de los alimentos. Los aspectos que se deben trabajar se vinculan con la lucha contra la pobreza y la distribución del ingreso, así como, más precisamente, con el saneamiento ambiental y la educación alimentaria.

Además de todos los aspectos considerados, la seguridad alimentaria debe contemplar la proyección al futuro y su sustentabilidad. Un sistema alimentario será sustentable si tiene “la capacidad de asegurar, en determinado plazo, que los niveles de suficiencia, estabilidad y autonomía alcanzados, no impliquen un deterioro de los recursos naturales, renovables y no renovables, que hagan imposible el sostenimiento de las condiciones deseables del sistema alimentario en el largo plazo afectando la seguridad alimentaria de generaciones futuras”<sup>8</sup>.

5. Este aspecto se tratará con mayor profundidad cuando se analice la situación alimentaria en el Perú.

6. Eguren, Fernando, op. cit., p. 23.

7. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*, 1994, p. 117.

8. /bid., p. 128.

### 3. *Política alimentaria: ¿hacia dónde?*

En la última década se han sucedido los programas de ajuste y estabilización en la mayoría de países latinoamericanos. En ellos ha primado la llamada economía de mercado. En dicho esquema, la política alimentaria se ha caracterizado por formar parte de programas de compensación temporales que han pretendido aliviar las consecuencias del ajuste y la estabilización; en ese esquema se ha utilizado la focalización como herramienta para hacer, teóricamente, más eficiente el gasto social público. Sin embargo, la evidencia indica que existe una serie de problemas que requieren de intervenciones permanentes para impedir su recurrencia. Incluso se encuentra que muchas veces las políticas macroeconómicas han provocado una serie de efectos no deseados en el acceso de la población a alimentos, debido a que la política alimentaria no forma parte del plan integral de desarrollo y crecimiento de la economía; por ello, su papel se circunscribe a corregir y a compensar.

Cuando hablamos de política alimentaria cabe precisar que ésta se diferencia de la política nutricional y de la política agrícola; y está enmarcada en una visión global de desarrollo y bajo la sombra de la política económica. Según la definición de la FAO, se entiende por política alimentaria “toda iniciativa pública destinada a incidir en el sistema alimentario de modo directo”<sup>9</sup>; mientras que por política nutricional se entenderá “toda acción pública destinada a mejorar el status nutricional de la población, lo que abarca no sólo las acciones que inciden en el consumo de alimentos, sino además, sobre la serie de condiciones socio-ambientales que determinan el aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos”<sup>10</sup>. Se encuentran pues áreas de yuxtaposición entre las políticas alimentaria y nutricional –e incluso agrícola-. Lo cierto es que la política alimentaria es una de las formas como se puede combatir la desnutrición, pero deberá ser complementada con medidas nutricionales, que incidan en las formas de aprovechamiento de la energía de los alimentos.

9. *Ibid.*, p. 155.

10. *Ibid.*

En países como el nuestro, el objetivo fundamental de la política alimentaria, en la medida en que se yuxtapone con la política nutricional, será disminuir los niveles de desnutrición de la población pobre. En ese sentido, en el mediano o largo plazo, deberá incrementarse el ingreso y el nivel educativo de dicha población; aunque, en el corto plazo, estos cambios estructurales deberán ser complementados con programas alimentarios focalizados cuyo principal objetivo sea luchar contra la pobreza<sup>11</sup>.

#### **4. Situación alimentaria en el Perú**

El Perú adolece, actualmente, de inseguridad alimentaria básicamente por la falta de acceso a los alimentos. Esto se desprende de la extrema pobreza que vive el 19.30% de la población y de la pobreza crónica que vive el 27% de la población. Si se lograra solucionar esta causa fundamental de la inseguridad alimentaria, se debería entonces atacar los problemas de falta de disponibilidad de alimentos y de uso de los mismos.

De acuerdo con un estudio auspiciado por USAID, la falta de disponibilidad de alimentos constituye un problema debido a: i) la declinación e inadecuación de las ofertas de alimentos; ii) el deterioro de la diversidad en la dieta nacional; iii) la declinación de la producción de alimentos per cápita; y iv) el incremento de la dependencia en la importación de alimentos, incluida la asistencia alimentaria<sup>12</sup>.

Durante los últimos 20 años, en materia de alimentación, los patrones de consumo privilegiaron el componente importado que, por sus precios bajos, desplazó la producción de bienes nacionales. Ello determinó que autores como Lajo hablaran de una dependencia alimentaria en el Perú: “si denunciamos la tremenda dependencia alimentaria a que se ha inducido al Perú no es porque creamos que el Perú pueda o deba producir el máximo posible de los alimentos que consume (...) si denunciamos la dependencia alimentaria es porque ésta se nos ha impuesto mediante mecanismos desleales y no mediante una competencia de rendi-

11. Homedes, Nuria, *Towards Improved Nutrition: A Contribution to Food and Nutrition Policy in Perú*, LA3HR, abril 1996.

12. Riordan, James T. y otros, *op. cit.*



mientos o productividades”<sup>13</sup>. Aquí se hace referencia a la existencia de políticas de precios, subsidios y tipo de cambio, así como donaciones de alimentos que mediante “precios relativos” moldearon el patrón de consumo de alimentos en el Perú. La contrapartida, naturalmente, fue la ausencia de un incremento en la productividad de la producción nacional, y la escasa participación del Estado en la promoción y difusión del consumo de determinados alimentos de origen nacional.

#### **4.1 Perfil nutricional**

En esta sección se pretende realizar un breve diagnóstico de la situación nutricional en el Perú, para lo cual se revisarán los principales problemas que en este campo enfrenta la población peruana y sus prácticas alimentarias más tradicionales. En primer lugar, se presentan los tres problemas nutricionales que afectan más frecuentemente a los peruanos: la deficiencia de energía y proteínas, la anemia y las deficiencias de yodo. En una segunda parte, se presentan algunas particularidades en materia de prácticas alimentarias obtenidas a partir de la revisión de los resultados de encuestas de consumo e ingresos.

Los principales problemas nutricionales son los siguientes:

##### **a) Malnutrición energético-proteica (MEP)**

La MEP constituye el problema nutricional de mayor importancia en nuestro país no sólo por su alta prevalencia, sino porque afecta a los niños, primordialmente, en la etapa de su vida en que se establecen las bases de su desarrollo físico, emocional y mental. Se presenta como consecuencia de distintos factores asociados a la pobreza, como son una inadecuada ingestión de alimentos, un ambiente insalubre y la falta de acceso a la atención y cuidados de salud.

El crecimiento físico de los niños se evalúa mediante diversos indicadores antropométricos, los cuales permiten una aproximación al estado nutricional. Existen diversas medidas corporales que se usan para describir el estado nutricional, tales como el prime-

13. Lajo, Manuel, op. cit., pp. 41-42.

tro braquial y el cefálico. Sin embargo, las más utilizadas son el peso y la talla, en relación con la edad y el sexo de un sujeto. Además, estos métodos para determinar el estado nutricional son fáciles de obtener e implican un bajo costo.

El primero de los indicadores es el que se refiere a la desnutrición global. Para hallar este indicador se relaciona *el peso de un niño con la edad*; se toma como peso esperado para una edad dada el que figura en las tablas de una población actualmente aceptada como población de referencia. Se considera que el indicador está en niveles adecuados cuando el peso para la edad y sexo está entre más/menos dos desviaciones estándar de la mediana de la población de referencia. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha recomendado que la población de referencia utilizada para todos los países sea la del *National Center of Health Statistics* (NCHS).

Un déficit en este indicador global se produce ante procesos agudos (enfermedad, falta de apetito, etc.) o procesos de larga evolución (prácticas deficientes de alimentación: iactancia materna no exclusiva; inicio, frecuencia o densidad del destete que no se adecúa a las necesidades energéticas para el crecimiento apropiado del niño).

El segundo indicador de esta naturaleza es el de desnutrición aguda, el cual relaciona *el peso para la talla*; se toma como longitud o talla esperada para un peso dado el de la población de referencia mencionada anteriormente. La forma de determinar si el indicador está en niveles adecuados es la misma que para el caso del indicador anterior. El peso para la talla es un indicador del estado nutricional actual, cuyo déficit generalmente está asociado con procesos agudos (enfermedades, falta de apetito, desastres naturales o desastres producidos por el hombre).

Por último, se encuentra el indicador de desnutrición crónica. Este indicador relaciona *la talla para la edad*, es decir, el crecimiento lineal observado en un niño con su edad. Al igual que con los dos indicadores mencionados, se utiliza la población de referencia para hacer las comparaciones, y los niveles adecuados se determinan en función del alejamiento de la mediana. La estatura según la edad mide el retraso del crecimiento a largo plazo que puede originarse en los tres primeros meses de vida, y es difícil de invertir a menos que el ambiente del niño mejore sustancialmente.

En el Perú, la población de niños mayores de cinco años presenta un retardo en el crecimiento (desnutrición crónica), cuya magnitud, si bien ha disminuido entre 1975 y 1996, todavía permanece en niveles altos. En el nivel nacional, el retardo en el crecimiento de dicha población disminuyó del 36.5% al 25.8% entre 1991 y 1996 (ENDES I y ¡I). Los cambios más notorios ocurrieron en áreas rurales, con una disminución de 53.4% a 40.4% (ver Cuadro II. 1).

El segundo problema de la población de niños menores de cinco años, en orden de magnitud, es el bajo peso para la edad (desnutrición global). En este caso se observa también una tendencia decreciente de 1975 a 1996, período en el cual el indicador disminuyó de 16.1% (FAO) a 10.8% (ENDES II) y a 7.8%, según la ENDES III.

### *Niños*

La malnutrición infantil es un grave problema en el Perú. Para analizar esta situación en el nivel nacional se han realizado diferentes encuestas. En 1972, se realizó la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA), que enfatizó la medida de la desnutrición global. Tres encuestas posteriores determinaron, además, la relación talla para la edad y el peso para la talla en niños preescolares. Estas encuestas fueron las siguientes: Evaluación Nutricional del Poblador Peruano (ENPPE 1975), Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNSA 1984) y las ENDES.

En los primeros días de nacido se puede detectar un problema nutricional en los niños: el bajo peso al nacer. El peso al nacer depende fundamentalmente de dos factores: duración del embarazo y crecimiento intrauterino; *este último se asocia* al estado nutricional de la madre y es un referente del futuro crecimiento y desarrollo del niño<sup>14</sup>.

La información referente al peso al nacer proviene de registros oficiales; generalmente se pesa a los niños nacidos en hospitales, pero esta información no siempre se reporta en forma regular y oportuna. De otro lado, cuando el nacimiento no se produce en instituciones formales, el peso registrado y reportado es poco

14. La OPS ha definido como bajo peso al nacer aquél menor de 2,500 g.

confiable. Dado que en el Perú el 48% de los nacimientos no son atendidos por personal de salud, se deben tomar con cuidado los datos que permiten estimar el promedio nacional de bajo peso al nacer en 12%<sup>15</sup>. Se asume que este problema está asociado con una maternidad a temprana edad, el elevado número de embarazos, la falta de cuidado prenatal, el bajo nivel educativo de la madre, el deficiente estado nutricional previo al embarazo y una ingestión dietética inadecuada durante el mismo.

Por otro lado, según la ENDES II, el 36.5% de los niños menores de 5 años en el Perú adolecían de retardo en el crecimiento. En una encuesta más reciente (ENDES III), se muestra un porcentaje de niños menores de 5 años con baja talla para la edad del 25.8%. En niños de 4 y 5 años el porcentaje se eleva al 30%, lo que muestra los efectos acumulativos del retraso del crecimiento. Por lugares de residencia y nivel educativo, las disminuciones más notorias en los porcentajes se observan entre los hijos de mujeres con bajo grado de instrucción; la disminución es menos evidente entre los de madres con educación superior (ver nuevamente Cuadro II. 1). De igual forma, se dieron mayores reducciones entre los residentes en la sierra y la costa (excluida Lima Metropolitana) y en las áreas rurales.

Evaluando de acuerdo con distintas características demográficas, se constata que los mayores retrasos de crecimiento se dan a partir de los 12 meses. Igualmente se observa que existe una relación directa entre la presencia de este problema y el orden del nacimiento de los niños; las probabilidades de sufrir de retraso en la talla respecto a la edad son mayores entre los hijos menores. Por otra parte, la diferencia existente entre las tasas registradas tanto para niños como para niñas es poco significativa (26.4 y 25.1%, respectivamente).

En el caso de la desnutrición global, para distintos lugares de residencia y nivel educativo, las disminuciones más notorias en el período 1991-1996 se observan entre los hijos de mujeres con bajo nivel educativo, residentes en la sierra y costa (excepto Lima y grandes ciudades) y en áreas rurales.

15. Ver Amat y León, Carlos y otros, *Seguridad alimentaria*, Serie Cuadernos de Investigación No. 24, Lima: CIUP, 1996.

Cuadro 11.1

**INDICADORES DE DESNUTRICIÓN EN NIÑOS  
MENORES DE 5 AÑOS SEGÚN SEXO, RESIDENCIA,  
REGIÓN NATURAL Y NIVEL DE EDUCACIÓN  
(En porcentajes)**

| Características                       | Desnutrición global |      | Desnutrición crónica |      | Desnutrición aguda |      |
|---------------------------------------|---------------------|------|----------------------|------|--------------------|------|
|                                       | 1991                | 1992 | 1991/92              | 1996 | 1991/92            | 1996 |
| <b>Total</b>                          | 10.8                | 7.8  | 36.5                 | 25.8 | 1.4                | 1.1  |
| <b>Sexo</b>                           |                     |      |                      |      |                    |      |
| Hombres                               | 11.6                | 8.1  | 37.1                 | 26.4 | 1.6                | 1.2  |
| Mujeres                               | 9.9                 | 7.4  | 35.8                 | 25.1 | 1.3                | 1.1  |
| <b>Residencia</b>                     |                     |      |                      |      |                    |      |
| Urbana                                | 6.4                 | 3.9  | 25.9                 | 16.2 | 1.3                | 0.8  |
| Rural                                 | 17.7                | 13.7 | 53.4                 | 40.4 | 1.7                | 1.7  |
| <b>Región natural</b>                 |                     |      |                      |      |                    |      |
| Lima Metropolitana                    | 2.7                 | 1.0  | 11.2                 | 10.1 | 0.6                | 0.3  |
| Resto de costa                        | 7.2                 | 3.7  | 29.3                 | 17.0 | 1.1                | 0.3  |
| Sierra                                | 14.6                | 11.5 | 51.6                 | 37.8 | 1.7                | 1.4  |
| Selva                                 | 16.4                | 15.4 | 41.4                 | 33.0 | 2.2                | 3.1  |
| <b>Nivel de educación de la madre</b> |                     |      |                      |      |                    |      |
| Sin instrucción                       | 23.6                | 16.8 | 65.0                 | 50.1 | 1.7                | 2.1  |
| Primario                              | 14.5                | 11.4 | 48.5                 | 36.0 | 1.8                | 1.3  |
| Secundario                            | 6.2                 | 3.8  | 25.5                 | 16.1 | 1.1                | 0.7  |
| Superior                              | 2.5                 | 1.8  | 9.0                  | 5.3  | 1.3                | 1.0  |

Fuente: INEI, ENDES II y III (1991-1992, 1996).

Como es de esperar, en general, hay menor presencia de desnutrición global entre los niños de Lima Metropolitana, así como entre aquellos que habitan en las zonas urbanas, y aquellos cuyas madres tienen un mayor nivel de educación, dado que todas estas características implican un nivel relativamente mayor de los ingresos de la familia del niño, lo que se traduce en su mejor estado nutricional.

Por último se encuentra la desnutrición aguda. Entre la ENDES II y la ENDES 111, se observa una disminución del porcentaje de niños menores de cinco años con este tipo de problema nutricional. Para distintos lugares de residencia y nivel educativo, el indicador se

ha incrementado en el caso de madres sin educación, y los descensos más notorios se observan en las mujeres con algún nivel educativo. El indicador se ha reducido en el área urbana y se ha mantenido en el área rural. En la selva el indicador se ha incrementado. Para distintas características demográficas, se observa que las disminuciones de mayor magnitud han ocurrido en niños más que en niñas, y en el grupo de edad de 12 a 23 meses.

Según la ENDES III, el 1.1% de los niños menores de cinco años sufre de desnutrición aguda. Los departamentos más afectados son: Amazonas con 8.2%, Loreto con 4.4%, Huánuco con 2.7%, Madre de Dios con 2.7%, Ucayali con 2.2%, Cajamarca con 2.1%, Cuzco y Puno con 1.9%. Este porcentaje es casi similar en el caso de niños y niñas, pero muy diferenciado en el caso de áreas urbanas y rurales: 0.8% frente a 1.7%. Los mayores porcentajes se observan en la sierra con 1.4% y en la selva con 3.1%. El porcentaje es mayor cuando el nivel educacional de las madres es menor.

Como se observa en los párrafos anteriores, la desnutrición crónica y la desnutrición global muestran las mejoras más importantes de los últimos años entre las poblaciones en las cuales el problema era más grave (zonas rurales, niños cuyas madres tienen un bajo nivel de educación, residentes de la sierra). Esto pone de manifiesto el éxito relativo de las políticas públicas y de las actividades privadas (ONG) en combatir los problemas más profundos de la desnutrición, especialmente en aquellas zonas donde son más agudos y, por lo mismo, donde es relativamente sencillo obtener los resultados más importantes. Ello no va a ocurrir en el caso de la desnutrición aguda, ya que es un tipo de malnutrición episódica y de corta duración, que está más bien vinculada con enfermedades y prácticas alimentarias deficientes, las cuales pueden ser modificadas en un plazo más largo de acción.

### *Escolares*

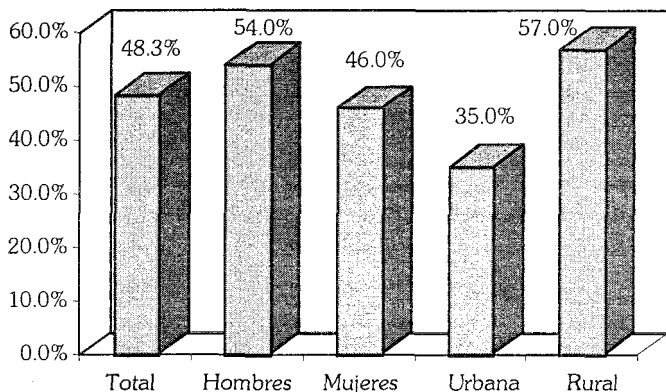
En 1993, se realizó el *Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado*, que permitió conocer la alta magnitud del retardo en el crecimiento de niños en edad escolar (de 6 a 9 años), la cual fue establecida en 48% en el nivel nacional, es decir, unos 317 mil niños. De acuerdo con este Censo, los grupos más afectados son aquellos que viven en áreas rurales y que estudian en

escuelas públicas; asimismo, se observa un retardo de crecimiento relativamente mayor entre los niños de sexo masculino.

Como se aprecia en el Gráfico II.1, el porcentaje registrado en áreas rurales es de 57% (197 mil niños), y en el caso de varones alcanza 54% (173 mil niños). Según los resultados de este Censo, en 1993, la proporción de niños con desnutrición crónica era superior al 50% en 15 de los 24 departamentos del Perú. Esta distribución geográfica de la malnutrición crónica se realizó hasta el nivel de distrito y reveló variaciones demográficas significativas. Las prevalencias oscilan entre 18% en la costa (Tacna) y más de 60% en la sierra. Los departamentos de Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, Ayacucho, Amazonas, Huánuco y Cuzco tuvieron una desnutrición crónica de 60% o más entre los niños en edad escolar.

**Gráfico II.1**

**DESNUTRICIÓN CRÓNICA DE PRIMER GRADO  
TOTAL POR SEXO Y RESIDENCIA  
(1993)**



Fuente: I Censo Nacional de Talla en Escolares, 1993.

## b) Desórdenes por deficiencia de hierro (anemia)

La anemia es un estado que se caracteriza por una concentración anormalmente baja de hemoglobina en la sangre. Es una consecuencia tardía de la carencia de uno o más nutrientes esenciales, entre los que se encuentran principalmente el hierro y la vitamina B12. Los grupos más vulnerables son los niños menores de 5 años y las gestantes; también son afectados, aunque en menor grado, los niños en edad escolar y las mujeres en edad fértil<sup>16</sup>.

La ENDES III permite contar con datos nacionales sobre indicadores relacionados con anemia (anemia en niños menores de 5 años y en mujeres de 15 a 49 años). De la misma manera, los datos pueden ser diferenciados por sexo, residencia, región natural, nivel de educación y edad. Los estudios anteriores a la ENDES III que analizan indicadores relacionados con anemia no permiten identificar los grupos de mayor riesgo; no obstante, facilitan una apreciación de la magnitud que tenía este problema y su distribución geográfica.

### *Anemia en preescolares*

Según criterios establecidos internacionalmente por la OMS, se considera que existe anemia en niños de edad comprendida entre los 6 meses y los seis años, cuando la concentración de hemoglobina en la sangre es menor a 11 gr./dl. La mayoría de estudios muestra una tendencia hacia la reducción en la proporción de anémicos en la medida que aumenta la edad del niño.

La prevalencia de anemia entre niños menores de 5 años es un serio problema en el Perú. La información de la ENDES III señala que más de la mitad de los niños dentro del rango de estudio (56.7%) sufren algún grado de anemia (ver Cuadro II.2).

Por regiones, los niveles más altos de prevalencia se alcanzan en la sierra (60.5%). Hay que señalar, sin embargo, que las diferencias interregionales no son demasiado acentuadas, ya que la

16. La anemia se clasifica en tres niveles según su intensidad: hasta 10.0 gr/dl es considerada leve; entre 9.9 y 7.0, moderada; para niveles menores a 7.0 gr/dl, severa (OMS).



selva, que exhibe los niveles más bajos de prevalencia (50.9%), está sólo diez puntos porcentuales por debajo de la sierra.

### Cuadro II.2

#### PREVALENCIA DE ANEMIA EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (1996)

| Característica               | Severa     | Moderada    | Leve        | Total       |
|------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Total</b>                 | <b>1.5</b> | <b>29.7</b> | <b>25.5</b> | <b>56.7</b> |
| <b>Sexo</b>                  |            |             |             |             |
| Hombre                       | 1.7        | 29.8        | 25.9        | 57.4        |
| Mujer                        | 1.3        | 29.6        | 25.1        | 56.0        |
| <b>Residencia</b>            |            |             |             |             |
| Urbana                       | 1.1        | 29.6        | 26.2        | 56.9        |
| Rural                        | 2.3        | 29.9        | 24.4        | 56.6        |
| <b>Región natural</b>        |            |             |             |             |
| Lima Metropolitana           | 0.3        | 25.5        | 29.6        | 55.4        |
| Resto de costa               | 1.3        | 29.9        | 24.6        | 55.8        |
| Sierra                       | 2.4        | 34.2        | 23.9        | 60.5        |
| Selva                        | 2.4        | 26.1        | 22.4        | 50.9        |
| <b>Nivel de educación</b>    |            |             |             |             |
| Sin instrucción              | 0.5        | 27.3        | 27.3        | 55.1        |
| Primaria                     | 2.4        | 31.1        | 26.0        | 59.5        |
| Secundaria                   | 1.3        | 29.6        | 26.2        | 57.1        |
| Superior                     | 0.4        | 27.9        | 20.9        | 49.2        |
| <b>Edad del niño (meses)</b> |            |             |             |             |
| 6-11                         | 4.1        | 38.6        | 36.0        | 78.7        |
| 12-23                        | 3.7        | 49.3        | 22.6        | 75.6        |
| 24-35                        | 0.0        | 33.1        | 25.5        | 58.6        |
| 36-47                        | 0.6        | 17.2        | 30.7        | 48.5        |
| 48-59                        | 0.6        | 15.0        | 17.2        | 32.8        |

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES 111), Lima: INEI, 1996.

En relación con lo anterior, la mayor o menor presencia de anemia entre los infantes no parece depender tampoco del sexo, el área de residencia, e incluso el nivel educativo de la madre, por lo que aparentemente el problema de la anemia alcanza a todos los segmentos de la población, y trasciende las principales diferen-

cias demográficas. Esto llevaría a concluir que las razones que explican la presencia de este mal están más bien vinculadas con las inadecuadas prácticas alimenticias de las familias y el deficiente nivel de saneamiento básico e higiene que rodea a los hogares, problemas que en nuestro país afectan a la población en su conjunto, independientemente de sus distinciones sociodemográficas.

Asimismo, y como ya se mencionó anteriormente, la edad del niño parece afectar sensiblemente la prevalencia de anemia, pues decrece a medida que se incrementa la edad del infante. Así, como se observa en el Cuadro II.2, la tasa para menores de un año (78.7%) es más del doble que en el caso de niños entre cuatro y cinco años de edad (32.8%).

Cabe mencionar que la mayor parte de los casos de anemia registrados son leves o moderados. Una mayor prevalencia de anemia severa se presenta sobre todo en niños de 6 a 11 meses de edad (4.1%).

#### *Anemia en mujeres en edad fértil y gestantes*

Según los criterios establecidos para la ENDES III, se considera que existe anemia en las mujeres de edad comprendida entre los 15 y los 49 años, cuando la concentración de hemoglobina en la sangre es menor a 12 gr./dl (11gr/dl para mujeres embarazadas). La anemia crónica es particularmente frecuente entre mujeres con períodos menstruales intensos que conllevan niveles importantes de pérdida de sangre. Asimismo, la anemia en mujeres embarazadas es causa de complicaciones mayores en las etapas de pre y postparto.

La tasa de prevalencia de anemia entre las mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años de edad) es elevada: alcanza un nivel global del 35.8% en el nivel nacional, según la ENDES III (ver Cuadro II.3).

Respecto a las regiones, es en la sierra donde se registran las tasas más elevadas (41.7%), seguida por Lima Metropolitana (34.4%) y el resto de la costa (33.4%). En último lugar se ubica la selva con un 28.9%.

La prevalencia de anemia entre las mujeres no parece depender significativamente de la edad del grupo estudiado, ya que las tasas para los distintos segmentos de edades son bastante si-

milares, si bien los niveles más bajos de prevalencia se dan en mujeres de 45 a 49 años (31.4%) y de 25 a 29 años (33.6%).

Si bien hay variaciones en la frecuencia de cuadros anémicos según el área de residencia y por nivel de educación, éstas no son importantes, por lo que puede decirse que la alta tasa de prevalencia de anemia en el Perú es un problema que afecta a las mujeres en todos los estratos sociodemográficos. Esta situación puede ser explicada por las inadecuadas prácticas alimenticias dentro de la familia, donde se prioriza la alimentación de los varones, la elevada fecundidad y la inexistencia de programas integrales de control prenatal.

### Cuadro II.3

#### PREVALENCIA DE ANEMIA EN MUJERES (1996)

| Característica            | Severa     | Moderada   | Leve        | Tota!       |
|---------------------------|------------|------------|-------------|-------------|
| <b>Total</b>              | <b>0.5</b> | <b>8.1</b> | <b>27.2</b> | <b>35.8</b> |
| Residencia                |            |            |             |             |
| Urbana                    | 0.5        | 7.5        | 26.1        | 34.1        |
| Rural                     | 0.3        | 9.7        | 30.5        | 40.5        |
| <b>Región natura!</b>     |            |            |             |             |
| Lima Metropolitana        | 0.3        | 9.2        | 24.9        | 34.4        |
| Resto de costa            | 0.3        | 7.3        | 25.8        | 33.4        |
| Sierra                    | 0.9        | 8.6        | 32.2        | 41.7        |
| Selva                     | 0.0        | 4.5        | 24.4        | 28.9        |
| <b>Nivel de educación</b> |            |            |             |             |
| Sin instrucción           | 0.0        | 11.5       | 27.0        | 38.5        |
| Primaria                  | 0.8        | 7.3        | 29.9        | 38.0        |
| Secundaria                | 0.2        | 8.4        | 27.1        | 35.7        |
| Superior                  | 0.6        | 7.6        | 23.8        | 32.0        |
| <b>Edad</b>               |            |            |             |             |
| 20-24                     | 0.3        | 7.7        | 29.0        | 37.0        |
| 25-29                     | 0.5        | 8.1        | 25.0        | 33.6        |
| 30-34                     | 0.6        | 11.3       | 28.3        | 40.2        |
| 35-39                     | 1.6        | 7.4        | 29.0        | 38.0        |
| 40-44                     | 0.0        | 14.6       | 24.3        | 38.9        |
| 45-49                     | 0.2        | 3.9        | 27.3        | 31.4        |

Fuente: INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES III), Lima: INEI, 1996.

### c) Desórdenes por deficiencia de yodo<sup>17</sup>

El bocio y el cretinismo endémicos, como otros desórdenes asociados con la deficiencia de yodo en la dieta, son condicionados por la falta de este mineral en las tierras de cultivo, principalmente en las zonas montañosas y selváticas.

El mayor riesgo se da durante el embarazo y la lactancia, ya que la deficiencia de yodo es una de las principales causas de discapacidad humana y, por lo tanto, compromete seriamente el desarrollo y la calidad de vida del individuo y la colectividad.

El Programa Nacional de Control del Bocio y Cretinismo Endémicos realizó un diagnóstico de la situación existente entre julio de 1986 y abril de 1987; la investigación comprendió las regiones de la sierra y la selva, y abarcó un total de 136 provincias con 505 distritos y 775 localidades. Fueron estudiados 62,235 escolares<sup>18</sup>.

Los resultados mostraron que la excreción urinaria de yodo, medida en el 12% de los escolares estudiados, fue inferior al valor mínimo normal (10 ug./dl, equivalente a 100 ug/dl al día) en el 61% de los casos. Esta cifra extrapolada a la población total de las dos regiones estudiadas puso en evidencia que la población en riesgo era del orden de 6 millones de habitantes. En el 25% de los casos (equivalente a 2.5 millones) la deficiencia fue de grado leve; en el 17.7% (1.7 millones), moderada; y en el 18.4% (1.8 millones), severa. Cabe mencionar que en los últimos dos grados de la enfermedad existe el riesgo de comprometer el desarrollo intelectual. Por otro lado, la investigación puso en evidencia que en el 87% de las localidades estudiadas el bocio era endémico.

#### *Prácticas de alimentación*

De acuerdo con la *ENNPJ 94*, aproximadamente la mitad del gasto mensual de las familias peruanas está destinado a cubrir su alimentación. La proporción se incrementa significativamente a medida que el gasto disminuye. Es decir, mientras se es más pobre

17. Ver nuevamente Amat y León, Carlos y otros, op. cit.

18. Ver Pretell, E. y A.M. Higa, *Manual para personal de salud. Programa Nacional de Control del Bocio y Cretinismo Endémicos*, Lima: Ministerio de Salud, 1991.

una mayor proporción del gasto se destina a la compra de alimentos. Por ejemplo, los pobres extremos destinan el 68% de su gasto a satisfacer sus necesidades alimenticias.

En las áreas rurales se destina una mayor proporción del gasto a la alimentación que en las ciudades. Así, en la costa rural, las familias dedican el 62% de su presupuesto a alimentarse, en tanto que en la sierra y en la selva rural este porcentaje se incrementa al 64%. Para las familias del campo que viven en pobreza extrema, esta proporción aumenta hasta un 74%. En las ciudades del interior del país, el porcentaje del gasto en alimentos se acerca al 50%, en tanto que en Lima Metropolitana esta proporción solamente llega al 43%.

El gasto real de las familias en alimentos está conformado tanto por el gasto monetario realizado como por la valoración del autoconsumo. De acuerdo con la *ENNIV 94*, de cada 100 nuevos soles de gasto en alimentos, 84 nuevos soles son gastados en el mercado y 16 nuevos soles corresponden a la valoración monetaria del autoconsumo o autosuministro, como promedio nacional. En los hogares situados en las áreas rurales, el autoconsumo alcanza aproximadamente la mitad del consumo, como en el caso de la selva rural. En cambio, en las zonas urbanas se accede a los alimentos básicamente a través de su compra. Por ejemplo, en Lima Metropolitana ésta alcanza el 94% del gasto en alimentos.

La misma encuesta también ha captado información sobre la ayuda alimentaria que recibe la población que desayuna, almuerza y cena fuera de su domicilio. Al respecto, el 32% de los que desayunan fuera de su casa lo hacen gratuitamente, el 29% de los que almuerzan fuera de su hogar de similar manera, lo mismo que sucede con el 24% de los que cenar fuera de su vivienda. Con respecto a los organismos *ejecutores* de los programas alimentarios, la *Encuesta Nacional de Hogares 1996* destaca la participación de los gobiernos locales (municipios), los que habrían atendido al 51.1% de hogares beneficiarios. Le sigue en importancia el PRONAA con 24.2%, el FONCODES con 14.8% y el Ministerio de Salud con 10.6%.

Por otro lado, la *Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos 1972* permitió conocer una serie de aspectos importantes de la realidad socioeconómica de las familias peruanas. De acuerdo con esta encuesta, la canasta de consumo se caracteriza por su uni-

formidad en los diversos centros urbanos, y se compone de alimentos procesados, en cuya confección se utilizan en medida importante insumos importados: pan, fideos, aceite vegetal, carne de aves, huevos, azúcar (único producto procesado totalmente nacional), y otros productos de consumo directo, especialmente el arroz. En cambio, la canasta rural se caracteriza por su diversidad al reflejar las condiciones ecológicas y prácticas locales de cultivo; se compone de papa y otros tubérculos, cebada, maíz (amiláceo), granos andinos y habas.

Finalmente, en lo que se refiere a las prácticas de lactancia materna en nuestro país, cabe mencionar que el inicio y la duración de la misma no constituyen un problema importante. Más del 95% de los niños ha lactado alguna vez. Al año de edad, el 70% de los niños sigue siendo amamantado y hacia los dos años el 45% aún amamanta. Sin embargo, la duración de la lactancia materna exclusiva es muy baja (2.1 meses). El problema radica en la introducción extremadamente temprana de agua, otros líquidos (caldos y jugos) y otras leches.

A lo largo de la década pasada, el porcentaje de niños que había lactado alguna vez se incrementó. La razón de esto puede estar relacionada con la reducción de la capacidad de gasto de los hogares. El porcentaje es similar para las diferentes características socioeconómicas consideradas en las encuestas, así como por lugar de residencia o regiones administrativas.

La lactancia materna exclusiva para niños menores de 4 meses es una práctica poco común en áreas urbanas del Perú; la costa, sierra y selva rural tienen los porcentajes más altos de niños que reciben lactancia materna exclusiva (43%, 61% y 65% respectivamente), mientras que en Lima el porcentaje es de sólo 18%.

Las prácticas de destete también son inapropiadas y afectan el nivel nutricional desde los 6 meses de edad. La ingestión de alimentación complementaria para los niños entre los 10 y 12 meses de edad alcanza el 80% de las recomendaciones energéticas; la ingestión de micronutrientes también es baja<sup>19</sup>.

A través de esta revisión de los principales problemas nutricionales que afectan a la población peruana, así como de sus prácticas alimenticias, podemos concluir que las carencias de mi-

19. Ver Amat y León, Carlos y otros, *op. cit.*

cronutrientes afectan en forma más o menos homogénea al grueso de la población peruana, y trascienden sus características socio-demográficas; ello debido a que son más bien consecuencia de prácticas alimenticias y de salubridad inadecuadas. No obstante, las deficiencias energético-proteicas que se observan en diferentes segmentos de la población sí guardan una vinculación directa con el nivel de los ingresos familiares y la educación de los padres, lo que se traduce a su vez en importantes diferencias entre zonas geográficas.

#### 4.2 Inseguridad alimentaria

La reducida producción doméstica de alimentos, la creciente dependencia de la importación de alimentos –incluida la asistencia alimentaria–, y la no muy amplia diversidad en la dieta nacional, determinan problemas en la disponibilidad de alimentos. Sin embargo, la causa fundamental de la inseguridad alimentaria en nuestro país es la falta de acceso a los alimentos, producto del escaso nivel de ingresos de los pobres. La situación se hace más grave si tenemos en cuenta que la estrategia natural para hacer frente a este problema –incrementar dichos ingresos– podría enfrentarse con una dificultad: estudios en otros países demuestran que la respuesta en términos de la ingesta de energía de los alimentos (*food energy intakes*) es 50% más lenta que el ritmo de crecimiento de los ingresos.

Por otro lado, la utilización de los alimentos –que es una medida de la absorción biológica de los nutrientes– es deficiente. Este déficit es causado por la ingesta dietética (*dietary intake*) y por la presencia de enfermedades infecciosas. Las inadecuadas condiciones de vida de los pobres, particularmente, el acceso limitado al agua limpia y a servicios sanitarios y de salud, así como los bajos niveles de educación, incrementan el riesgo de contraer enfermedades infecciosas y limitan la efectiva utilización de los nutrientes<sup>20</sup>.

Finalmente, si se dirige la atención a la situación nutricional en el Perú se concluirá que la oferta de alimentos nacionales, los programas de ayuda alimentaria y las importaciones directas no han

20. Homedes, Nuria, op. cit.

sido suficientes para cubrir las necesidades nutricionales del país. El hecho de que la desnutrición infantil continúe extendida, a pesar de las grandes inversiones realizadas en programas alimentarios, haría suponer que dichos programas no identificaron con éxito, o enfrentaron correctamente, las causas fundamentales de la desnutrición<sup>21</sup>, y que sus objetivos habrían sido muy amplios o que sus diseños no habrían sido claros y consistentes en el tiempo<sup>22</sup>.

#### 4.3 Organización y marco institucional de la intervención

En cuanto a las políticas sociales en general, se puede afirmar que tanto las iniciativas como los lineamientos y, sobre todo, los recursos se concentran en el Ministerio de la Presidencia (PRES) y en el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). En el Perú, la política alimentaria del gobierno se concentra básicamente en una agencia gubernamental: el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). No obstante, los programas de distribución alimentaria están dirigidos por un amplio grupo de organizaciones, que incluye al gobierno central y a los gobiernos regionales, los grupos comunitarios, las agencias donantes y las ONG. El resultado de esto ha sido una duplicación de la ayuda, brechas en la cobertura y una amplia variación en los costos por beneficiario, todo lo cual pone de manifiesto que no existe un sistema de coordinación de programas y estrategias interinstitucionales.

La institucionalidad en la que se basa la política alimentaria y social tiene sus antecedentes en instituciones y programas sociales que surgieron en gobiernos pasados. En 1977 se creó la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA), que funcionaba como organismo autónomo del Ministerio de Agricultura para repartir alimentos, principalmente provenientes de donaciones del exterior. Entre 1980 y 1985 se recreó el Sistema Nacional de Cooperación Popular (COOPOP), el mismo que ya había existido en la década de los sesenta; a través de esta institución se apoyó la creación de cocinas y comedores populares. De otro lado, en 1984

21 *Ibid.*

22. Benavente, Miyaray, "Pobreza, canasta alimentaria y desnutrición en el Perú", en PMA, COINCIDE y NCOS, op. cit.



surgió, a iniciativa de la Municipalidad de Lima, el programa del Vaso de Leche, que funcionaba a través de comités operados por las propias madres de familia, con financiamiento básicamente estatal.

Durante el gobierno aprista (1985-1990), COOPOP ejecutó un ambicioso programa de empleo temporal llamado PAIT (Programa de Apoyo al Ingreso Temporal), que llegó a generar hasta 150 mil empleados temporales. También se creó un Programa de Desarrollo Microrregional y un Fondo Nacional de Desarrollo Comunal (hoy desaparecidos), así como el Programa de Asistencia Directa (PAD) que trabajaba con clubes de madres; asimismo, se creó la Fundación por los Niños del Perú, un organismo no público pero dirigido por la primera dama de la nación y que recibía fondos principalmente del Estado.

Dada la multiplicidad de organismos existentes, el gobierno aprista creó en 1989 el Programa de Compensación Social, de carácter multisectorial, con la finalidad de unificar los esfuerzos para hacer frente a los problemas de extrema pobreza. Este programa careció de apoyo político, institucional y financiero, razón por la cual fracasó.

El gobierno actual tuvo, asimismo, una serie de intentos fallidos para crear un sistema que englobara ordenadamente los diferentes componentes de un programa de alivio a la pobreza. El primero de estos intentos fue la Comisión Transitoria Coordinadora de los Programas Sociales de Emergencia. Este organismo careció de estabilidad y continuidad política, por lo que fracasó y dio paso, en 1991, al Sistema Nacional de Compensación y Desarrollo Social, que debía ejecutar programas de alimentación, educación, salud y empleo productivo, principalmente para los más pobres.

Finalmente, se creó el Ministerio de la Presidencia (PRES), en el que se concentrarían la mayor parte de los programas gubernamentales de alivio a la pobreza, especialmente en el ámbito de su Viceministerio de Desarrollo Social. Bajo su jurisdicción nació, en agosto de 1991, el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), como una de las principales fuentes de fondos para atender las necesidades de las poblaciones más pobres del país; así, este fondo se constituyó en un organismo financiero, no ejecutor, de proyectos y programas de inversión social, preferentemente en las áreas de salud, educación, empleo productivo y alimentación.

Simultáneamente, en febrero de 1992, se creó el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), como resultado de la fusión del PAD y la ONAA. Hasta antes de la creación del PRONAA, la ONAA había estado prácticamente desactivada, y recibía recursos presupuestales muy limitados; asimismo se encontraron alimentos donados a la ONAA en mal estado así como deudas por fletes. Paralelamente, el PAD se limitaba a repartir sólo en Lima los alimentos que recibía de la ONAA.

El problema de la multiplicación de organismos orientados a aliviar la pobreza del país ha sido la dispersión de esfuerzos y la duplicación de actividades, debido a la ausencia de un ente que funcione efectivamente como coordinador. Asimismo, en octubre de 1996, se creó el PROMUDEH, el cual incluye al PRONAA -entre otros organismos que antes dependían del PRES- dentro de su estructura organizativa, como organismo público descentralizado. Dentro de esta compleja institucionalidad es que se ubica al PRONAA, el organismo estatal que centraliza la política alimentaria del gobierno.

En el caso específico de los programas alimentarios, la acción que lleva a cabo el gobierno central no sólo la realiza el PRONAA, sino también los Ministerios de Salud y Educación, en colaboración con el PRONAA, y el FONCODES, adscrito al Ministerio de la Presidencia, entre otros<sup>23</sup>. Respecto a la naturaleza tanto del PRONAA como del FONCODES, vale la pena mencionar que éstos fueron concebidos como programas compensatorios, focalizados y temporales; no obstante, tienen más de 7 años de trabajo, lo que relativizaría el carácter temporal de los mismos. Asimismo, ambos programas se caracterizan por contar con asignaciones presupuestales importantes; en contraste, los ministerios sociales -de Salud y Educación-, que supuestamente tienen el carácter de instituciones permanentes, redujeron su participación en proyectos o programas y mostraron inestabilidad en sus respectivas direcciones<sup>24</sup>.

23. La acción del gobierno central en materia de política alimentaria con las municipalidades se limitaría a la administración del Programa del Vaso de Leche, a través de los Comités del Vaso de Leche. Las municipalidades tendrían la responsabilidad de aplicar el programa y cubrir los costos administrativos.

24. Se observó una excesiva rotación de ministros: más de siete ministros en seis años.

En los últimos años, el PRONAA ha cobrado una importancia particular en la estrategia de alivio a la pobreza del gobierno; según un informe interno de! PRONAA, el volumen de recursos presupuestados para proyectos durante 1997 fue de S/.244.52 millones (US\$85.80 millones<sup>25</sup>), mientras que, de acuerdo con una evaluación interna del propio PRONAA, lo que se gastó efectivamente alcanzó la cifra de S/.243.66 millones (US\$85.50 millones<sup>26</sup>), el 99.65% de lo programado<sup>27</sup>.

Como ya ha sido señalado, oficialmente, el objetivo principal del PRONAA es contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población que se encuentra en pobreza crítica. Para ello, se ha priorizado la atención de los grupos de mayor vulnerabilidad social, tales como: niños menores de 6 años, madres gestantes y lactantes, ancianos, mujeres organizadas en comedores populares y clubes de madres, así como poblaciones afectadas por casos de emergencia. El PRONAA lleva a cabo una serie de proyectos y actividades de acuerdo con las siguientes líneas de acción: elevación del nivel nutricional, promoción de la seguridad alimentaria, y atención de emergencias y casos especiales.

Cada una de las líneas de acción mencionadas comprende diversos proyectos y actividades. La línea de elevación del nivel nutricional, que recibió el 63% de los recursos programados para 1997 (ver Cuadro 11.4), está conformada por los siguientes programas: i) madres gestantes y lactantes, ii) alimentación infantil (que se subdivide en niños menores de 3 años y niños entre 3 y 6 años), iii) alimentación escolar, iv) niños y adolescentes en riesgo moral y salud, v) comedores populares, y vi) enfermos de TBC y bocio. La línea de promoción de la seguridad alimentaria, a la que correspondió el 28% de los recursos programados para 1997 (ver Cuadro 11.4), comprende los siguientes programas: generación de ingresos, reactivación de la economía rural, y reactivación de la economía rural con proyectos integrales. Mientras que la línea de atención de emergencias y casos especiales, a la que se asignó el 9% de los recursos programados

25. Suponiendo un tipo de cambio de S/.2.85 por dólar americano.

26. Suponiendo un tipo de cambio de S/.2.85 por dólar americano.

27. Estas cifras fueron obtenidas del documento *Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997*, el cual fue elaborado por la Oficina de Planificación y Presupuesto del PRONAA.

para 1997 (ver Cuadro II.4), tuvo dos componentes: emergencias y casos especiales, y el Fenómeno El Niño,

Ahora bien, respecto a los recursos programados y a lo que efectivamente se gastó, se encontró que en el documento interno "Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997" se presentaba una discrepancia entre lo que se afirmaba en el texto y la información que aparecía en el anexo estadístico. Con el fin de aclarar estas dudas, se procedió a indagar en la información que se presenta en el referido informe sobre cada una de las líneas de trabajo y los respectivos programas.

#### a) Elevación del nivel nutricional

En la línea de trabajo "elevación del nivel nutricional", se menciona que en 1997 se logró atender a 2,569,323 personas (el 84.3% de lo programado) y que ello significó la entrega de 76,618 tm. de alimentos (el 70% de lo programado), cuyo valor ascendió a 111,983,819 nuevos soles (el 67% de lo programado). Ahora bien, los porcentajes de ejecución no consideran los recursos que fueron ejecutados por las ONG. Si se observa el desenvolvimiento de los programas que integran la línea de trabajo, se encontrará lo siguiente:

#### Cuadro II.4

### EVALUACIÓN DE METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS DEL PRONAA - 1997 PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL (En porcentaje)

| Línea de acción / procesos                      | Toneladas métricas |              | Nuevos soles |              |
|---|--------------------|--------------|--------------|--------------|
|   | Programado         | Ejecutado    | Programado   | Ejecutado    |
| <b>I. Elevación del nivel nutricional</b>       |                    |              |              |              |
| 1. Madres gestantes y lactantes                 | 0.12               | 0.00         | 0.16         | 0.00         |
| 2. Niños menores de 3 años                      | 8.83               | 0.81         | 8.58         | 1.20         |
| 3. Niños de 3 a 6 años                          | 10.32              | 5.33         | 12.75        | 5.70         |
| 4. Escolares de nivel primario                  | 13.95              | 24.39        | 16.82        | 28.10        |
| 5. Niños y adolescentes en riesgo moral y salud | 0.80               | 0.54         | 0.92         | 0.62         |
| 6. Comedores populares                          | 27.27              | 46.47        | 22.67        | 42.67        |
| 7. Enfermos de TBC y Bocio                      | 2.03               | 0.94         | 0.93         | 0.42         |
| <b>Subtotal</b>                                 | <b>63.31</b>       | <b>78.48</b> | <b>62.83</b> | <b>78.70</b> |

(continúa)

(continuación)

| Línea de acción / procesos                                    | Toneladas métricas |               | Nuevos soles  |               |
|---|--------------------|---------------|---------------|---------------|
|   | Programado         | Ejecutado     | Programado    | Ejecutado     |
| <b>II. Promoción de la seguridad alimentaria</b>              |                    |               |               |               |
| 1. Generación de ingresos                                     | 11.49              | 1.79          | 9.81          | 2.43          |
| 2. Reactivación de la economía rural (jornales)               | 18.74              | 17.02         | 17.51         | 15.98         |
| 3. Reactivación de la economía rural con proyectos integrales | 0.00               | 0.00          | 0.64          | 0.32          |
| <b>Subtotal</b>   | <b>30.23</b>       | <b>18.81</b>  | <b>27.95</b>  | <b>18.73</b>  |
| <b>III. Atención de emergencias y casos especiales</b>        |                    |               |               |               |
| 1. Emergencias y casos especiales                             | 0.86               | 2.70          | 0.81          | 2.56          |
| 2. Fenómeno El Niño   | 5.60               | 0.02          | 8.40          | 0.01          |
| <b>Subtotal</b>   | <b>6.46</b>        | <b>2.72</b>   | <b>9.21</b>   | <b>2.57</b>   |
| <b>Total</b>  | <b>100.00</b>      | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> |

Fuente: PRONAA, *Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997*, mecanografiado, Lima: Oficina de Planificación y Presupuesto, 1998.

### *Madres gestantes y lactantes*

Este programa se lleva a cabo gracias al convenio de seguridad alimentaria suscrito en el marco del "Programa de apoyo a la seguridad alimentaria Perú Unión Europea", con la participación de la Comunidad Europea, el PRONAA y la Asociación Benéfica Prisma. El propósito del programa es contribuir a la reducción de la desnutrición infantil aguda en familias de pobreza extrema a través de la provisión de un refuerzo nutricional, en el marco de acciones de educación y capacitación en alimentación, higiene y cuidado de la salud. En el informe del PRONAA se menciona que la meta es atender a 30,000 beneficiarios, pero no hay referencia alguna al cumplimiento de metas. Esto se debería a que no disponen de la información necesaria, por lo que el anexo estadístico indica que no hubo ejecución. Este programa recibió el 0.26% de los recursos programados para la línea de acción (ver Cuadro 11.5).

### *Alimentación infantil*

El programa brinda atención a niños menores de 6 años, con el apoyo de instituciones como el Ministerio de Educación, comedo-

res infantiles y Care, Cáritas del Perú, ADRA OFASA y la Asociación Benéfica Prisma. Estas últimas han ejecutado sus respectivos programas en el marco del convenio de donación de ayuda alimentaria del Título II para monetización y distribución directa entre el gobierno del Perú y el gobierno de los EE UU, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Una de las causas de las discrepancias entre las cifras globales de ejecución y la información detallada que aparece en el anexo estadístico del informe "Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997" es que, según se afirma en el documento, PRONAA no dispone de información sobre los resultados de los proyectos que fueron ejecutados por las ONG. Por esta razón, se hace referencia a lo ejecutado por el PRONAA, pero se toma como base el monto total programado -que incluye lo programado para las ONG-: se atendió al 34.4% de los beneficiarios, se distribuyó el 18% de los alimentos previstos, los cuales representan el 17% de la inversión programada. El programa de alimentación infantil se ha desagregado en los siguientes dos componentes:

- Niños menores de 3 años, cuyo objetivo declarado es mejorar el estado nutricional de la población infantil, para lo cual se proporciona una ración complementaria y se incluyen acciones de capacitación en materia de nutrición. El grueso de los recursos corresponde a la ejecución que estuvo a cargo de las ONG (75%); desafortunadamente el referido informe del PRONAA no contó con información sobre el cumplimiento de estas metas. Del 25% restante, se puede afirmar que se ejecutó el 31% de lo programado. Más aún, se observa que si bien fue atendido el 100% de la población objetivo, no se encontró correspondencia con los niveles de distribución de alimentos. En el caso del convenio suscrito con el Ministerio de Educación, se distribuyó el 48% de lo programado; mientras que, en el caso del convenio con Care Perú, este porcentaje fue de 4%. El componente niños menores de 3 años obtuvo el 13.66% de los recursos asignados a la línea de acción correspondiente (ver Cuadro II.5).
- Niños de 3 a 6 años, cuyo propósito es mejorar el consumo alimentario de la población infantil, a través de la provisión de una ración complementaria que cubra sus requerimientos nutri-

dónales; incluía también acciones de capacitación. De acuerdo con las cifras del informe del PRONAA, se atendió al 62% de los niños previstos, se distribuyó el 29% de lo programado y se ejecutó, en términos de nuevos soles, el 24% de lo inicialmente presupuestado. La diferencia entre beneficiarios atendidos y cantidad de alimentos entregados indica que no se habrían distribuido raciones balanceadas. El programa de niños de 3 a 6 años recibió el 20.29% de los recursos que se presupuestaron para la línea de acción (ver Cuadro 11.5).

Cuadro II.5

**EVALUACIÓN DE METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS  
DEL PRONAA - 1997  
PARTICIPACIÓN POR LÍNEAS DE ACCIÓN**  
(En porcentaje)

| Línea de acción / procesos   | Toneladas métricas |               | Nuevos soles  |               |
|--|--------------------|---------------|---------------|---------------|
|  | Programado         | Ejecutado     | Programado    | Ejecutado     |
| <b>I. Elevación del nivel nutricional</b>                            |                    |               |               |               |
| 1. Madres gestantes y lactantes                                      | 0.19               | 0.00          | 0.26          | 0.00          |
| 2. Niños menores de 3 años   | 13.94              | 1.03          | 13.66         | 1.52          |
| 3. Niños de 3 a 6 años   | 16.30              | 6.79          | 20.29         | 7.24          |
| 4. Escolares de nivel primario                                       | 22.04              | 31.08         | 26.77         | 35.70         |
| 5. Niños y adolescentes en riesgo moral y salud                      | 1.27               | 0.69          | 1.46          | 0.79          |
| 6. Comedores populares   | 43.07              | 59.22         | 36.08         | 54.22         |
| 7. Enfermos de TBC y Bocio   | 3.20               | 1.20          | 1.48          | 0.53          |
| <b>Subtotal</b>  | <b>100.00</b>      | <b>100.00</b> | <b>100.0</b>  | <b>100.0</b>  |
| <b>11. Promoción de la seguridad alimentaria</b>                     |                    |               |               |               |
| 1. Generación de ingresos  | 38.00              | 9.50          | 35.09         | 12.97         |
| 2. Reactivación de la economía rural (jornales)                      | 62.00              | 90.50         | 62.64         | 85.34         |
| 3. Reactivación de la <i>economía</i> rural con proyectos integrales | 0.00               | 0.00          | 2.27          | 1.69          |
| <b>Subtotal</b>  | <b>100.00</b>      | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> |
| <b>III. Atención de emergencias y casos especiales</b>               |                    |               |               |               |
| 1. Emergencias y casos especiales                                    | 13.25              | 99.36         | 8.82          | 99.43         |
| 2. <i>Fenómeno</i> El Niño   | 86.75              | 0.64          | 91.18         | 0.57          |
| <b>Subtotal</b>  | <b>100.00</b>      | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> | <b>100.00</b> |

Fuente: PRONAA, *Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997*, mecanografiado, Lima: Oficina de Planificación y Presupuesto, 1998.

En cuanto al programa de alimentación infantil, el propio PRONAA, en el informe interno “Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997”, reconoce que las razones por las cuales no se habrían alcanzado los objetivos planteados serían las siguientes:

- Los problemas que se presentaron para la suscripción del convenio marco entre el PRONAA y los Ministerios de Educación y Salud; ello terminó perjudicando la ejecución de acciones de vigilancia nutricional.
- La falta de implementación de los Servicios de Alimentación Infantil (SAIS) con cocinas, ollas y menaje.
- El hecho de que no se ejecutaran las acciones de capacitación y orientación respecto a la importancia de la alimentación y nutrición infantil.
- La falta de capacitación a los responsables del programa de alimentación infantil en las unidades operativas; como era personal nuevo, demostró desconocimiento respecto a los lineamientos y estrategias de atención.
- La falta de disponibilidad de alimentos en algunas unidades operativas no permitió que se pudiera contar con una canasta completa (balanceada desde el punto de vista nutricional).
- La limitación de los recursos humanos en las unidades operativas generó que no se pudiera tener dedicación exclusiva al programa, por lo que se dedicaban adicionalmente a otros programas. Esto, sumado al problema de movilidad insuficiente, impidió que se cumpliera con las labores de supervisión<sup>28</sup>.

#### *Programa de alimentación escolar*

El propósito del programa es disminuir los niveles de desnutrición, ausentismo y deserción escolar. Contempla la distribución de alimentos y un componente de información, comunicación y educación (ICE), y supone la realización conjunta de actividades con los sectores de educación y salud. Según consta en el docu-

28. PRONAA, *Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997*, mimeografiado, Lima: Oficina de Planificación y Presupuesto del PRONAA, 1998, p. 10.



mentó de evaluación del PRONAA, la carencia de los alimentos esenciales impidió que el programa se iniciara en abril, como se tenía previsto, y tuvo que postergarse hasta agosto de 1997. La demora en la adquisición de alimentos determinó que, para mantener un número mínimo de raciones, se entregaran raciones incompletas, o que se utilizaran alimentos de otros programas; ambas acciones redujeron el efecto nutricional esperado del programa. Para compensar el retraso, para el segundo semestre, se incrementaron las metas del programa. Finalmente, se llegó al 99% de la población objetivo; se distribuyó el 99% de los alimentos previstos y se ejecutó el 89% de los recursos programados. Este programa percibió el 26.77% de los recursos que se presupuestaron para la línea de acción (ver Cuadro II.5).

#### *Programa de niños y adolescentes en riesgo moral y salud*

La finalidad del programa es atender a niños y a adolescentes que reciben apoyo de diferentes instituciones sociales, priorizando a los adolescentes ubicados en zonas de extrema pobreza. Se llegó al 73% de la población objetivo, se distribuyó el 38% de los alimentos previstos, y se ejecutó el 36% de los recursos programados. Los recursos presupuestados para este programa representaron el 1.46% del total de recursos asignados a la línea de acción.

El documento elaborado por la Oficina de Planificación y Presupuesto reconoce que el incumplimiento de las metas se explica por las siguientes razones:

- El retraso en la adquisición de alimentos generó que se distribuyeran raciones incompletas.
- La tardía entrega de alimentos por parte de los productores y las dificultades que se presentaron para identificar los albergues determinaron que la atención a los beneficiarios fuera inoportuna.
- La ausencia de mecanismos de supervisión, acordes con la actividad, imposibilitaron que se tomaran acciones inmediatas para superar las limitaciones existentes<sup>29</sup>.

29. PRONAA, *op. cit.*, p. 12.

*Programa de comedores populares*<sup>30</sup>

En este programa se observa que la cobertura excedió lo programado, tanto en número de beneficiarios (111%) como en el monto de recursos ejecutados (101%), mientras que se distribuyó el 97% de los alimentos programados. Además de la distribución de alimentos se consideran actividades complementarias cuyo fin es incrementar los efectos del programa y promover la creación de microempresas. Asimismo, en este programa se incluye el subsidio 'pecuniario' que otorga PRONAA a algunos comedores<sup>31</sup>. El programa recibió el 36.08% del total de recursos programados para la línea de acción (ver Cuadro 11.5) .

A pesar de haber cumplido con las metas cuantitativas, en el informe interno "Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997", se reconoce las siguientes limitaciones del programa:

- No se logró implementar una adecuada supervisión de los comedores existentes, ni la identificación de nuevos comedores en áreas de pobreza extrema.
- No fue posible establecer un programa de calificación de aquellos comedores que originalmente se encontraban en zonas de extrema pobreza, pero que habían pasado a la categoría de pobreza.
- Los programas de supervisión se han visto limitados por el escaso número de personas vinculadas al programa, lo que no ha sido posible superar por restricciones presupuestales<sup>32</sup>.

*Programa de enfermos de TBC y bocio*

Este programa pretende atender a las personas que sufren desnutrición y falta de micronutrientes. Se atendió al 59% de la población objetivo, se distribuyó el 26% de los alimentos programados, y se ejecutó el 24% de los recursos presupuestados. El in-

30. Llama la atención el hecho de que no se mencione el objetivo de este programa en el documento elaborado por la Oficina de Planificación y Presupuesto del PRONAA.

31. Este subsidio benefició a 2,130 comedores y alcanzó la cifra de S/.,11,383,461.

32. PRONAA, *op. cit.*, p. 13.

forme elaborado por la Oficina de Planificación y Presupuesto sostiene que la razón de estos resultados es que el Ministerio de Salud fue asumiendo paulatina y constantemente la atención de estos enfermos; y esto permitió que los recursos destinados a este programa fueran empleados en otros<sup>33</sup>.

#### b) Promoción de la seguridad alimentaria

En esta línea de acción participan como ejecutores, además del PRONAA, Cáritas del Perú, ADRA OFASA, CARE y la Asociación Benéfica Prisma, quienes en el marco del convenio de donación de ayuda alimentaria del Título II para monetización y distribución directa entre el gobierno del Perú y el gobierno de los EE UU, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), participaron en diversos programas. Al respecto, la evaluación del PRONAA llevada a cabo por la Oficina de Planificación y Presupuesto no cuenta con los resultados de los programas que fueron ejecutados por las referidas ONG. Los proyectos que comprende esta línea de acción son los siguientes:

- **Generación de ingresos:** el objetivo de este programa es promover la generación de ingresos de grupos organizados. Se contó con el financiamiento del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y USAID.
- **Reactivación de la economía rural:** este programa consiste en la entrega de alimentos a la población en extrema pobreza, que se ubica en el área rural, en compensación por su participación en jornadas de trabajo para la ejecución de obras de infraestructura.
- **Reactivación de la economía rural con proyectos integrales:** la mayoría de proyectos cuentan con el apoyo del Fondo Contravalor Perú – Unión Europea.

#### c) Atención de emergencias y casos especiales

El propósito de esta línea de acción es brindar apoyo alimentario a las poblaciones que hayan sufrido desastres naturales.

33. *Ibid.*

- **Emergencias y casos especiales:** la cobertura de este programa superó lo previsto (299% de lo programado); asimismo, se distribuyó el 179% de los alimentos programados, y se ejecutó el 168% de los recursos destinados<sup>34</sup>.
- **Fenómeno El Niño:** ante las posibles consecuencias del fenómeno El Niño, se constituyó una reserva de alimentos. Sin embargo, no se observa consistencia entre las cifras a las que se hace referencia en el texto del informe interno “Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997” y las que aparecen en el anexo estadístico del mismo. En el texto se menciona la creación de una reserva de alimentos por S/.52,660,354, y la asignación de S/.2,862,899 para el acondicionamiento y reparación de la infraestructura, implementación y equipamiento de almacenes, transporte y distribución de alimentos; por otro lado, de acuerdo con la información del anexo estadístico, se había programado S./22,333,077 y se había ejecutado S/.21,025<sup>35</sup>.

El PRONAA maneja recursos del Tesoro Público y de la cooperación internacional para ejecutar sus diversos proyectos. Los organismos internacionales que brindan apoyo al PRONAA son USAID, el PMA y la Unión Europea (UE). En lo que concierne a los recursos programados, la cooperación internacional financia el 42% de los fondos que fueron asignados para 1997; mientras que USAID contribuye con el 25%; UE, con el 12%; y PMA, con el 5% (ver Cuadro II.6). La fuente cooperante más importante es USAID, puesto que -para 1997- representó el 59.9% del total de recursos que aportó la cooperación internacional; por su parte, la UE y el PMA contribuyeron con el 28.5% y 11.6, respectivamente.

Respecto a la vinculación del PRONAA con algunas ONG, debe mencionarse que los proyectos que son financiados por USAID son ejecutados por ADRA-OFASA, Cáritas del Perú, CARE y la Asociación Benéfica Prisma<sup>36</sup>. Independientemente de este trabajo,

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. CARE monetiza alimentos (*commodities*) importados en el mercado comercial para generar efectivo para programas de ayuda alimentaria y otros programas sociales y de desarrollo económico; Cáritas opera una red nacional de programas de distribución de alimentos, los cuales algunas veces han

existe diversas ONG que trabajan activamente en la ejecución de programas alimentarios y/o nutricionales.

### Cuadro II.6

#### METAS FINANCIERAS DEL PRONAA POR FUENTE COOPERANTE - 1997 (En porcentajes)

| Línea de acción / procesos                                    | Programado |           |           |           | Total      |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
|   | TP         | UE        | PMA       | AID       |            |
| <b>I. Elevación del nivel nutricional</b>                     |            |           |           |           |            |
| 1. Madres gestantes y lactantes                               | 0          | 100       | 0         | 0         | 100        |
| 2. Niños menores de 3 años                                    | 16         | 16        | 0         | 68        | 100        |
| 3. Niños de 3 a 6 años  | 97         | 3         | 0         | 0         | 100        |
| 4. Escolares de nivel primario                                | 65         | 23        | 12        | 0         | 100        |
| 5. Niños y adolescentes en riesgo moral y salud               | 67         | 33        | 0         | 0         | 100        |
| 6. Comedores populares  | 87         | 3         | 0         | 10        | 100        |
| 7. Enfermos de TBC y Bocio                                    | 94         | 6         | 0         | 0         | 100        |
| <b>Subtotal</b>   | <b>73</b>  | <b>11</b> | <b>3</b>  | <b>13</b> | <b>100</b> |
| <b>II. Promoción de la seguridad alimentaria</b>              |            |           |           |           |            |
| 1. Generación de ingresos                                     | 0          | 0         | 10        | 90        | 100        |
| 2. Reactivación de la economía rural (jornales)               | 18         | 27        | 10        | 46        | 100        |
| 3. Reactivación de la economía rural con proyectos integrales | 0          | 100       | 0         | 0         | 100        |
| <b>Subtotal</b>   | <b>11</b>  | <b>19</b> | <b>10</b> | <b>60</b> | <b>100</b> |
| <b>III. Atención de emergencias y casos especiales</b>        |            |           |           |           |            |
| 1. Emergencias y casos especiales                             | 100        | 0         | 0         | 0         | 100        |
| 2. Fenómeno El Niño   | 100        | 0         | 0         | 0         | 100        |
| <b>Subtotal</b>   | <b>100</b> | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>100</b> |
| <b>Total</b>  | <b>58</b>  | <b>12</b> | <b>5</b>  | <b>25</b> | <b>100</b> |

Fuente: PRONAA, *Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997*, mecanografiado, Lima: Oficina de Planificación y Presupuesto, 1998.

Asimismo, PRONAA también coejecuta proyectos con algunos ministerios sociales. Al respecto, se habrían presentado problemas

excedido el tamaño de los programas gubernamentales; y ADRA, CARE y PRISMA importan *food commodities*, diseñan y supervisan programas alimentarios, y movilizan donaciones para ayuda alimentaria.

de coordinación real entre el PRONAA y las diversas instancias y organismos que ejecutan proyectos alimentarios. Más adelante -en la segunda parte- profundizaremos en estos aspectos que determinarían la eficiencia y eficacia del programa alimentario.

Con el propósito de conocer cómo funciona realmente la intervención pública en materia de alimentación y nutrición, la presente investigación se concentrará en analizar al PRONAA y sus interrelaciones con otros agentes (como beneficiarios, cooperación internacional y ONG). Para ello, será necesario contar con un marco de análisis general que permita abordar el proceso de formulación e implementación de políticas. Dicho marco se presentará a continuación en la segunda parte del estudio.

## SEGUNDA PARTE

### *III. Marco teórico del proceso de formulación de políticas*

El propósito del presente capítulo es brindar un marco teórico que permita analizar el proceso de formulación e implementación de políticas dentro del PRONAA. Con este fin, se lleva a cabo una breve discusión sobre políticas y poder, que busca esclarecer algunos conceptos vinculados con el objeto de estudio: la política. Luego se proponen los modelos que, en el nivel teórico, pretenden explicar los procesos de formulación e implementación de políticas. Y, finalmente, se presenta un marco de análisis del proceso integral, tanto de formulación como de implementación, así como un marco para el análisis de la administración pública en general, en los cuales es posible encontrar ciertas herramientas que serán de utilidad en el siguiente capítulo, donde se efectuará un análisis de los procesos de toma de decisiones e implementación del PRONAA.

#### *1. ¿Qué entendemos por políticas?*

El objeto de esta investigación es evaluar la política alimentario-nutricional del gobierno. Ahora bien, para realizar dicha evaluación, lo que se pretende es conocer cómo se desarrolla el proceso de formulación e implementación de políticas desde un *punto de vista* integral. Si bien, al evaluar una política, el interés se concentra en los resultados, es necesario conocer y tomar en cuenta lo que ha sucedido en las diversas etapas previas, es decir, en el diseño, en la toma de decisiones, en las relaciones de poder y en la implementación.

Usualmente, se confunde el producto de una política y el resultado de la misma. El *producto* de una política está compuesto por una serie de actividades que lleva a cabo la agencia gubernamental en el momento en que se aplica la política, mientras que el *resultado* es el impacto que producen estas actividades –tanto cuantitativo como cualitativo–. Esta distinción es fundamental para realizar una evaluación adecuada y real. Sin embargo, considerando lo mencionado hasta este momento, esta investigación busca conocer cómo se desarrolla el proceso de formulación e imple-



mentación de política en su integridad y descubrir los factores que intervienen en éste e influyen los resultados. Por ello, cuando hablamos de política, nos referimos a la definición de Easton: “una política es una red de decisiones y acciones que asignan valores”<sup>1</sup>. Queda pues claro que no nos limitaremos a considerar la política como una acción o una decisión, sino como una trayectoria de acciones y una red de decisiones. Esta manera de aproximación al problema no ha sido adecuadamente abordada por los analistas, quienes han argumentado que se trata de una ‘caja negra’, en cuyo interior se desarrollan una serie de actividades que difícilmente pueden ser observadas y, por tanto, reconstruidas.

En esa medida, nos concentraremos en la red de decisiones y en la trayectoria de las acciones que hayan tenido lugar durante su formulación y aplicación. Asimismo, se ha argumentado que el estudio de la política debe prestar atención a las ‘decisiones no tomadas’, pues “mucho de la actividad política se preocupa por mantener el status quo y resistir los desafíos a la asignación de valores existente”<sup>2</sup>.

Easton propone un enfoque de cómo funciona el sistema político, según el cual existen ‘insumos’ que toman la forma de demandas y apoyos. Las primeras suponen acciones de individuos y grupos que buscan que las autoridades asignen valores. Los segundos comprometen acciones como votaciones, obediencia a la ley y el pago de impuestos. Ambos tipos de insumos nutren la caja negra del proceso de toma de decisiones, pues influyen de manera considerable, aunque no siempre visible, sobre los ‘productos’ y opciones de las políticas gubernamentales<sup>3</sup>.

Autores como Edelman<sup>4</sup> sostienen que no podemos asumir que el sistema político en la realidad funcione con tal precisión, sobre todo en lo que concierne a la manera como se generan las

1. Easton, D., *The Political System*, New York: Knopf, 1953, p. 130, citado por Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, 3a. ed., Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1997, p. 7.

2. Hill, Michael, op. cit., p. 8.

3. Easton, D., op. cit.; Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley, 1965; Easton, D., *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965, citados por Hill, Michael, op. cit.

4. Edelman, M., *Politics as Symbolic Action*, Chicago, 111.: Markham, 1971, citado por Hill, Michael, op. cit.

demandas y se convierten en 'productos'. Sostiene, por ejemplo, que muchas veces los líderes políticos pueden incluso modelar el comportamiento de los individuos y los grupos. Más aún, Edelman señala que es importante considerar la forma como las políticas sirven a propósitos simbólicos, pues con frecuencia éstas pueden ser más efectivas en dar la impresión de que los gobiernos están tomando acciones -lo que les garantiza apoyo político- que en solucionar problemas concretos.

## **2. *El poder detrás del trono***

Como se mencionó líneas arriba, simplificando, se podría decir que las políticas gubernamentales son el resultado del proceso de formulación e implementación de política, en el cual los 'insumos' son las demandas y los apoyos de la población o, más precisamente, los grupos de presión de la sociedad.

El ideal del pluralismo supone que el poder está ampliamente distribuido entre los miembros de una sociedad; por lo tanto, todos los grupos tienen poder para influir sobre la toma de decisiones y, al mismo tiempo, ninguno domina<sup>5</sup>. Asimismo, existen sociedades en las cuales, según el propio Dahl, los que ejercen el poder político son los agentes cuyas preferencias prevalecen en conflictos sobre asuntos políticos claves.

No obstante, en respuesta a los pluralistas, Bachrach y Baratz<sup>6</sup> plantean que no es suficiente evaluar las decisiones claves y el comportamiento real, sino que es igualmente importante dirigirse a otras esferas quizás menos evidentes. Ambos autores afirman que también se está ejerciendo poder cuando X dedica energías a crear o reforzar valores sociales y políticos, y prácticas institucionales que hacen que sólo se sometan a consideración pública aquellos aspectos del proceso político que son relativamente ino- cuos para X<sup>7</sup>.

En conclusión, existirían dos esferas en las que se ejerce el poder: una que está constituida por los conflictos abiertos sobre

5. Dahl, R.A., "A Critique of the Ruling-Elite Model", en *American Political Science Review*, 52, 1958, pp. 463-469, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

6. Bachrach, P. y M.S. Baratz, "Two Faces of Power", en *American Political Science Review*, 56, 1962, pp. 641-651, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

7. *Ibid*

aspectos claves y otra en la que se busca suprimir conflictos y prevenir que éstos ingresen al proceso político, a través del proceso de la 'no toma de decisiones' (*nondecision-making*). Por ello, es pertinente analizar lo manifiesto y lo latente; en esta última esfera, será necesario descubrir los mecanismos a través de los cuales opera la limitación del debate hacia los temas considerados 'seguros' o 'inofensivos' para ciertos grupos de interés.

Asimismo, Bachrach y Baratz sostienen que existe otra forma de ejercer poder, a través de las llamadas 'reacciones anticipadas'. Un grupo social puede dejar de movilizarse por reacciones anticipadas, al esperar una respuesta desfavorable de los tomadores de decisiones; igualmente, los tomadores de decisiones pueden no actuar si anticipan la oposición de actores políticos claves.

### **3. *Una aproximación al proceso de formulación e implementación de política***

En este proceso intervienen diversos actores, entre los que se encuentran: los políticos, los servidores públicos designados (funcionarios y asesores) y los representantes de grupos de presión que son capaces de entrar en acción. La influencia sobre dicho proceso ocurre principalmente a través de dos vías: una más bien externa, cuando los grupos de interés se esfuerzan para influir y negociar sobre políticas; y otra interna, cuando los agentes desde dentro del Estado realizan una serie de actividades vinculadas con la propia toma de decisiones o formulación.

Ahora bien, tal como señala Hill<sup>8</sup>, normalmente lo que subyace a las políticas son sistemas de valores en disputa que corresponden a intereses diversos, a menudo en competencia; asimismo, la ideología cumple un papel importante en la retórica de la toma de decisiones (o formulación), y brinda dirección y propósito a la actividad. Dicho autor considera que estos 'insumos' del proceso de formulación e implementación son político partidarios.

Respecto al papel que juega la ideología en el referido proceso, Hill hace dos observaciones que merecen ser destacadas. En primer lugar, que el aspecto propiamente político del proceso de formulación e implementación de políticas tiende a ser descuidado

8. Hill, Michael, *op. cit.*

o subvaluado por los académicos, mientras que es exagerado muchas veces por el periodismo. Y, en segundo término, que la preparación de la 'agenda' constituye en muchos aspectos un proceso ideológico.

Siguiendo la tipología propuesta por Hill, si bien los procesos político partidarios suelen aparecer en las primeras etapas del proceso de formulación e implementación de políticas, esto no supone necesariamente que los procesos de negociación estén ausentes. Los grupos de presión de la sociedad, en general, expresan sus demandas a través de los partidos políticos. Asimismo, en etapas más avanzadas del proceso, los grupos de interés, mediante un proceso de negociación, pueden lograr que el gobierno lleve a cabo cambios o que los congresistas que los representan promuevan enmiendas. En general, la negociación aparece durante todo el proceso de formulación de políticas.

Cuadro III. 1

**LOS HILOS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE  
IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS<sup>1/</sup>**

|  | <b>Político<br/>partidario</b>   | <b>Negociación</b>   | <b>Administrativo</b>   |
|--|--|--|---|
| <i>Tipos de<br/>problema<br/>(issue)</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Percibido como que tiene importantes consecuencias distributivas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afecta intereses poderosos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Casi todos</li> </ul>          |
| <i>Actores clave</i>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partidos políticos</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos de presión</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Servidores públicos</li> </ul> |
| <i>Etapas - espacio</i>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Público</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Público y privado</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Privado</li> </ul>             |
| <i>Etapas clave - tiempo</i>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Temprano</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medio</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Final</li> </ul>               |

1/ Tomado de Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, 3a. ed., Prentice Hall/Harvester, 1997, p. 111.

Como se puede observar en el Cuadro III. 1, aparte de los procesos político partidario y de negociación, existe un tercer tipo de procesos, los administrativos. Estos suponen la necesidad de

determinar el rol que cumplen los servidores públicos en el proceso de formulación e implementación de políticas. Dicho papel dependerá obviamente de las características históricas de cada país. De ahí que sea relevante conocer bajo qué circunstancias los administradores dentro del sistema pueden ser considerados los iniciadores de la política; en qué etapa se involucran en los procesos de formulación e implementación de políticas que ellos mismos no han iniciado; hasta qué punto los administradores de más alta jerarquía sólo resuelven problemas o pretenden realizar mejoras en la política que son mucho más que simples ajustes en la implementación; en qué medida un servidor permanente se compromete en la práctica a manipular los aspectos propiamente políticos de todo el proceso de formulación para conservar su poder; en qué medida ese servidor público se adhiere a la ideología de sus mentores, sobre todo cuando el mismo partido está en el poder por mucho tiempo. En suma, se trata de determinar qué tipo de función desempeñarán los funcionarios públicos, esto es, si se comportan sólo como gerentes, políticos, tomadores de decisiones o de alguna otra manera no prevista.

Naturalmente, la tipología de procesos de Hill no asume que los eventos tengan que ocurrir de acuerdo con un orden determinado o con los actores señalados; más aún, la mayoría de procesos de formulación e implementación abarcan aspectos de los tres tipos de procesos.

Un elemento adicional que es preciso tener en cuenta cuando se habla de procesos de formulación e implementación es la dimensión temporal de las políticas: en un momento dado pueden encontrarse las políticas de los predecesores con la actual. En efecto, pueden generarse conflictos no sólo cuando se registra la terminación de una política determinada, sino también cuando se tiene que ajustar o adaptar políticas que deben ser mantenidas o cuando surge una nueva que supone algunos elementos tanto de continuidad como de reemplazo.

Finalmente, el resultado del proceso de formulación e implementación es una política pública, y esta última en su definición cuenta con la contribución de muchas circunstancias e influencias personales, grupales y organizacionales. Para conocer con mayor precisión cómo se desarrolla el proceso de formulación e implementación, procederemos a analizar las dos grandes etapas en las

que se puede dividir dicho proceso: formulación e implementación, cada una de las cuales cuenta a su vez con subetapas.

### 3.1 Formulación de políticas

El proceso de formulación de políticas se relaciona con la manera como deben ser tomadas las decisiones y se caracteriza por ser un complejo proceso de negociación e interacción. Los modelos, o lentes conceptuales como los llaman Hogwood y Gunn<sup>9</sup>, que tratan de explicar la dinámica del referido proceso son básicamente dos: el modelo racional y el modelo incrementalista.

No obstante, antes de analizar más profundamente esta etapa, cabe detenerse a considerar el enfoque alternativo que desarrolló Richardson<sup>10</sup> para detectar las diferencias en los estilos de política, de acuerdo con dos dimensiones: la anticipación como opuesta a la reacción, y la búsqueda de conciencia como opuesta a la imposición de decisiones. Sobre esta base, se logró identificar los siguientes cuatro cuadrantes de estilos de política: (1) anticipación y búsqueda de consenso; (2) anticipación e imposición de decisiones; (3) reacción y búsqueda de consenso; y, (4) reacción e imposición de decisiones.

De acuerdo con su tipología de procesos –político partidarios, negociación y administrativos–, Hill reconoce que el “estilo de política 1” puede ser ligado con altos niveles de influencia de los procesos administrativos; y el “estilo 2”, con una visible influencia ideológica; mientras que en el “estilo 3” se observa una evidente negociación; y el “estilo 4” puede ser catalogado como autoritario, sin una dirección ideológica manifiesta.

#### 3.1.1 El modelo racional

Básicamente se trata de un modelo prescriptivo o normativo, pues hace referencia a lo que sería deseable, lo que ‘debería’ ser. Simón, el autor que desarrolló este modelo, supone que existe una

9. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984.

10. Richardson, H. (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, London: Alien and Unwin, 1982, citado por Hill, Michael, op. cit.

toma de decisiones racional, esto es, “la selección de la alternativa que maximizará los valores de los tomadores de decisiones. Dicho de otra forma, la selección escogida se basa en un análisis comprensivo de alternativas y sus consecuencias”<sup>11</sup>.

Las actividades que supone el modelo racional serían las siguientes<sup>12</sup>:

- El levantamiento de información antes de tomar una acción, buscando identificar todos los problemas presentes y potenciales.
- La identificación de todas las opciones o todas las respuestas de política posibles.
- La evaluación de las consecuencias de las diferentes opciones; la identificación de todos los costos y beneficios de todas sus opciones de política.
- El establecimiento de una relación entre las consecuencias de las alternativas con algún tipo de sistema de valores que posibilite la evaluación de las consecuencias.
- La elección de las opciones preferidas.

Siguiendo la lógica expuesta, de acuerdo con lo planteado por Hogwood y Gunn, los pasos que seguiría un hacedor racional de políticas serían los siguientes:

- Establecer y ‘ranquear’ los valores gubernamentales.
- Determinar los objetivos que sean compatibles con dichos valores.
- Identificar todas las opciones relevantes o los medios que permitan lograr tales objetivos.
- Calcular todas las consecuencias de estas opciones y compararlas.
- Elegir aquella opción o conjunto de opciones que maximicen los valores previamente definidos como prioritarios.

Además de su falta de realismo y pragmatismo, el propio Si-món ha identificado dificultades en su enfoque<sup>13</sup>, algunas de las cuales presentamos a continuación:

11. Hill, Michael, *op. cit.*

12. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*

13. Éstas fueron reseñadas por Hill, Michael, *op. cit.*, pp. 100-101.

- El papel que cumplen los valores en la toma de decisiones. ¿De quién son los valores que se expresan en las decisiones? Las organizaciones no son entidades homogéneas; por otro lado, los valores de la organización y los de los individuos que la conforman pueden diferir. Esos juicios de valor tienen una base evidentemente personal y subjetiva. La respuesta de Simón a este punto es señalar que “una decisión es ‘organizacionalmente’ racional si ésta se orienta a las metas de la organización; ésta es ‘personalmente’ racional si se orienta a las metas del individuo”<sup>14</sup>.
- En la medida en que las declaraciones de intención de las organizaciones son implementadas por individuos y grupos, no vale la pena referirse a las metas de la organización, pues estos agentes tienen discrecionalidad para interpretar tales declaraciones. Es muy probable que las políticas, que finalmente son las metas de una organización, sean materia de modificación y disputa. Incluso éstas pueden ser reformuladas o hechas mientras son implementadas. Por todo ello, puede ser menos útil hacer referencia a las metas de una organización que a las metas de los individuos o grupos que la conforman.
- Finalmente, Simón reconoce que no es usual que la toma de decisiones ocurra de una forma tan lógica, comprensiva y propositiva. En la práctica, es imposible considerar todas las alternativas de política y no es posible conocer por completo todas las consecuencias de las diversas alternativas. Sin embargo, ello no debería impedir la exploración de caminos para incrementar la racionalidad organizacional.

Hill encuentra que Simón muestra una tendencia a ofrecer reglas para el tomador de decisiones en singular, lo que deja de lado el complejo proceso colectivo que está en juego. De este último aspecto se desprendería la superioridad conceptual del modelo incrementalista. El propio Simón, luego de una experiencia directa en la administración pública, enfatizó las limitaciones que existían respecto al *expertise* y la necesidad de dedicar especiales esfuerzos para entender a las instituciones políticas. Se refirió a la ‘racionali-

14. Simón, H.A., *Administrative Behaviour*, 2a. ed., New York: Macmillan, 1957, citado por Hill, Michael, *op. cit.*



dad cívica' en contraposición con la racionalidad individualista de su enfoque original; sin embargo, no desarrolló dicho concepto.

Finalmente, llegó a la conclusión que la razón es sólo instrumental: nos puede ayudar a alcanzar metas en las que se llegue a un acuerdo más efectivo, pero no puede seleccionar las metas finales ni mediar por nosotros en el momento del conflicto en el que se determinará cuál será la meta última.

Por otra parte, la contribución de Dror<sup>15</sup> se centra en el hecho de que las diversas fases de formulación de políticas en el enfoque racional deberán llevarse a la práctica sólo si los costos del 'insumo' que hace más racional la formulación de políticas son menores que el beneficio del producto, en términos de la mejora marginal de la calidad de la política.

### 3.1.2 El modelo incrementalista

El mayor exponente del incrementalismo es Charles Lindblom. A partir de la crítica al enfoque racional comprensivo, surge una nueva propuesta.

Considerando los aportes del propio Simón, y de Braybrooke y Lindblom<sup>16</sup>, entre las principales críticas al enfoque racional se puede citar las siguientes:

- Las capacidades de las personas que deben resolver problemas son limitadas. Es decir, los seres humanos carecen de las habilidades, los conocimientos y la consistencia de valores que serían necesarios para lograr la ansiada racionalidad absoluta.
- Muchas veces la información disponible es inadecuada.
- La existencia de múltiples valores determina una serie de limitaciones.
- Se deben enfrentar limitaciones inherentes a las organizaciones.
- Existen limitaciones de costos en términos de tiempo, energía y dinero.

15. Dror, Y., *Public Policymaking Reexamined*, Scranton, Pa: Chandler, 1968; Dror, Y., *Ventures in Policy Sciences*, New York: Elsevier, 1971.

16. Braybrooke, D. y C.E. Lindblom, *A Strategy of Decisión*, New York: Free Press, 1963, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

- El diseño de un método de evaluación satisfactorio enfrenta una serie de fallas.
- Es muy difícil separar los hechos de los valores en la formulación de políticas.
- Cuando un hacedor de política comienza a trabajar en un área determinada, debe tener en cuenta que todo se verá influenciado por el pasado, por los intereses del presente, por presunciones de la gente y por las expectativas que existen respecto al futuro.

El modelo incrementalista es un enfoque más bien descriptivo, en el que la toma de decisiones ocurre a través de un sucesivo y limitado número de comparaciones, gracias a lo cual se reduce el número de alternativas. En efecto, en lugar de considerar todas las alternativas posibles, se toman en cuenta sólo aquellas que difieren en pequeños grados de las políticas existentes. Asimismo, se acepta la posibilidad de que en la realidad se ignore las consecuencias de las alternativas de política. Otra de las ventajas de este modelo es que soluciona el problema de la separación de los hechos y los valores, pues al decidir por medio de un sucesivo y limitado número de comparaciones hace posible el análisis simultáneo de hechos y valores, y de medios y fines; la elección entre valores y políticas. “Esto es, en lugar de especificar objetivos y entonces determinar qué políticas específicas cumplirán estos objetivos, el tomador de decisiones llega a decisiones al comparar políticas específicas y la medida en que dichas políticas resultarán en el logro de los objetivos”<sup>17</sup>. De acuerdo con Lindblom, se puede afirmar que el incrementalismo describe adecuadamente cómo son ejecutadas las políticas en la realidad, y constituye un modelo de cómo deberían tomarse las decisiones.

Sin embargo, la que quizás sea la principal ventaja del modelo en cuestión es el hecho de que pueden evitarse errores sustanciales si sólo se han efectuado cambios incrementales. De hecho, “probando el agua, el tomador de decisiones puede determinar la sabiduría de los movimientos que él o ella está realizando y puede decidir si hacer un progreso adicional o cambiar de dirección”<sup>18</sup>.

17. Hill, Michael, op. cit., p. 102.

18. *Ibid.*

Pese a lo anterior, existen quienes critican el incrementalismo. Entre ellos, Dror afirma que podría no tener sentido partir de las políticas actuales si éstas son absolutamente insatisfactorias. Algo similar ocurriría si los problemas que debe resolver el gobierno están cambiando muy rápida o sustancialmente, las políticas basadas en la experiencia pasada terminan siendo inadecuadas como guía futura<sup>19</sup>.

Al igual que Lindblom, Wildavsky<sup>20</sup>, autor vinculado con el enfoque incrementalista, acepta que el análisis y el planeamiento tienen un papel que cumplir en el proceso de formulación e implementación de políticas. Wildavsky resalta la existencia de una tensión entre ‘interacción social’ y ‘reflexión intelectual’, es decir, entre *politics* (coaliciones, negociaciones, mercado) y planeamiento (análisis). No obstante, afirma que para tomar decisiones ‘colectivas’ deben considerarse ambas dimensiones. “La tarea del análisis de política es balancear la reflexión intelectual con respecto a la interacción social para suplementar pero nunca para subplantar el proceso político. El análisis de política se refiere al mejoramiento de las preferencias de los ciudadanos por las políticas que ellos –la gente– deberían preferir”<sup>21</sup>.

### 3.2 Implementación

El interés de los académicos por el proceso de implementación de la política es relativamente reciente –se remonta a dos décadas atrás–, pues antes se concentraban sólo en el proceso de formulación de la política. De esta forma, encontramos que los “estudios previos han tendido a ser más sobre decisiones que sobre políticas y que, en cualquier caso, el foco se dirigió al ‘momento de la elección’ en el cual se ‘toma’ la decisión o se ‘hace’ la política. Lo que pasaba después aparentemente era de poco interés para los científicos políticos o, más precisamente, era la preo-

19. Dror, Y., “Muddling Through—Science of Interia?”, en *Public Administration Review*, 24, 1964, pp. 153–157, citado por Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*

20. Wildavsky, Aaron, *The Art and Craft of Policy Analysis*, London: Macmillan, 1980, citado por Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*

21. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 60.

cupación de un grupo diferente de especialistas en campos tales como la administración pública o la gerencia en el sector público”<sup>22</sup>.

No obstante, la experiencia ha demostrado que no tiene por qué suponerse que la conversión de política en acción sea un proceso fluido, y que existe una relación de necesidad entre el resultado de la implementación y el diseño de la política. Hoy en día existe consenso alrededor de la idea de que es necesario analizar y manejar la formulación de políticas como un proceso que integra tanto la formulación como la implementación. Esta última se encuentra constituida por un conjunto de acciones dirigidas a lograr los objetivos que definió una política determinada: “un verbo como ‘implementar’ debería tener un objeto como ‘política’”<sup>23</sup>.

Una de las principales ventajas que nos brinda el análisis del proceso de implementación es conocer cuáles fueron, entre otras, las razones que determinaron el fracaso de una política, aun cuando no es la única forma de urgar en los problemas que le dieron origen. Hogwood y Gunn señalan que en este aspecto es útil distinguir dos términos: una no implementación (*non-implementation*) y una implementación sin éxito (*unsuccessful implementation*). “En el primer caso, una política no fue puesta en acción como se pretendía, quizás porque aquellos involucrados en su ejecución no han sido cooperativos y/o eficientes, o porque sus mejores esfuerzos no pudieron superar obstáculos a una efectiva implementación sobre la cual tuvieron muy poco o ningún control.

Una implementación sin éxito, por otro lado, ocurre cuando una política es llevada a cabo completamente, y las circunstancias externas no son desfavorables pero, sin embargo, la política falla en producir los resultados (consecuencias) esperados”<sup>24</sup>. De acuerdo con lo anterior, el fracaso de una política podría tener tres causas: una mala ejecución, una mala política o, simplemente, la presencia de factores externos que escapan de nuestro control.

Es importante tomar en cuenta el proceso integral al que hacíamos referencia líneas arriba, puesto que el hecho de considerar las dificultades que se podrían presentar en la implementación

22. *Ibid.*, p. 196.

23. Pressman, J. y A. Wildvasky, *Implementation*, Berkeley, California: University of California Press, 1973, p. xiv., citado por Hill, Michael, *op. cit.*

24. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 197.

durante la etapa de diseño y formulación de la política incrementará la probabilidad de que se alcancen los resultados deseados.

### 3.2.1 El modelo de arriba hacia abajo

De acuerdo con este enfoque de análisis, la política que es diseñada en los niveles superiores de la administración pública es implementada por los niveles inferiores dentro de una estructura jerárquica. En este esquema, las maneras en las que es transmitida una política a través de los sistemas gubernamentales –diversos niveles burocráticos– juegan un papel determinante. Tal como afirman Pressman y Wildvasky<sup>25</sup>, el éxito de una implementación depende de los vínculos que existan entre las diversas organizaciones que corresponden a un nivel central y los departamentos en el nivel local o, en función del caso, las oficinas descentralizadas de la misma organización del gobierno central.

Pressman y Wildvasky sostienen que el grado de cooperación entre las agencias involucradas en una determinada política deberá ser cercano al 100%, puesto que la acción depende de los eslabones que forman la cadena de implementación; de lo contrario, nos encontraremos con pequeños déficit que se acumularán hasta convertirse en un gran déficit de implementación. Para una implementación “perfecta”, es decir, para llevar el déficit a cero, Hogwood y Gunn señalan que deben cumplirse las siguientes precondiciones:

- Las circunstancias externas no deben imponer constreñimientos severos a la agencia implementadora.
- Contar con un plazo adecuado y suficientes recursos.
- No sólo no deben haber constreñimientos en términos del monto total de recursos, sino que en cada etapa del proceso de implementación debe estar realmente disponible la combinación requerida de recursos.
- La política que se va a implementar se basa en una teoría de causa y efecto válida.

25. Pressman, J. y A. Wildvasky, *Implementation*, Berkeley, California: University of California Press, 1973, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

- La relación entre causa y efecto es directa y existen pocos –si alguno– eslabones intermedios.
- Existe una sola agencia implementadora, la cual para tener éxito necesita no depender de otras agencias o que, si otras agencias deben estar involucradas, las relaciones de dependencia sean mínimas.
- A lo largo del proceso de implementación, deberá existir un total acuerdo respecto al proceso y un entendimiento de los objetivos que deben ser alcanzados.
- Al dirigirse hacia los objetivos acordados, es posible especificar, con total detalle y en perfecta secuencia, las tareas que deben ser llevadas a cabo por cada participante.
- Comunicación y coordinación perfectas entre los varios elementos involucrados en el programa.
- Quienes tienen autoridad pueden demandar y obtener perfecta obediencia<sup>26</sup>.

Quienes critican el modelo de implementación de arriba hacia abajo enfatizan las dificultades que pueden presentarse si los valores, las perspectivas y las prioridades de quienes ejecutan las acciones en un nivel inferior –es decir, los miembros de las organizaciones que interactúan en el proceso de implementación– no sólo son diferentes entre sí, sino también respecto a los de aquellos que proponen y defienden la política. Existe pues el peligro latente de que quienes no estén de acuerdo con la política, intenten modificarla o redireccionarla.

Adicionalmente, existen dudas sobre cuándo considerar que termina el proceso de formulación de política y comienza el de implementación: la experiencia parece señalar que el primero de ellos continúa aun cuando se haya iniciado el segundo. Barret y Fudge sostienen que, durante el tiempo que tiene lugar la implementación, se da un proceso interactivo y de negociación entre quienes quieren aplicar la política y quienes tienen a su cargo la acción<sup>27</sup>.

Finalmente, es importante recordar que lo que subyace a la ‘acción’ es la ‘política’, y detrás de ella se encuentran la negocia-

26. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, op. cit.

27. Barrett, S. y C. Fudge (eds.), *Policy and Action*, London: Methuen, 1981, citado por Hill, Michael, op. cit.

ción y el compromiso. En ese sentido, según afirman Barrett y Hill, muchas políticas tienen las siguientes características:

- Representan compromisos entre ‘valores en conflicto o competencia’.
  - Suponen compromisos con intereses claves dentro de la estructura de implementación.
  - Suponen compromisos con intereses claves sobre los cuales la implementación tendrá un impacto.
- ® En el momento de construir las políticas no se presta atención a la manera en la cual ‘fuerzas subyacentes’ –particularmente económicas– van a socavarlas<sup>28</sup>.

### 3.2.2 El modelo de abajo hacia arriba

Según afirma Hill, los estudios de implementación habrían encontrado que el modelo de arriba hacia abajo constituía una base insuficiente al reducir el proceso de formulación de políticas –y, por lo tanto, la relación entre formulación e implementación– al establecimiento de metas. Por ello, se pensó en un enfoque alternativo para el estudio de la implementación: el modelo de abajo hacia arriba. Una de las características de este enfoque es su relativa libertad respecto a supuestos predeterminados: es “menos probable que este enfoque asuma supuestos sobre causa y efecto, estructuras jerárquicas o cualquier otra estructura de relación entre actores y agencias, o sobre lo que debería estar pasando entre ellos”<sup>29</sup>.

Sobre esta base, tal como afirman Hjem, Porter y Hull<sup>30</sup>, los académicos que estudien el proceso de implementación construirán empíricamente, sin supuestos predeterminados sobre las estructuras en las que se enmarcan las acciones, las redes reales

28. Barrett, S. y M.J. Hill, *Report to the SSRC Central-Local Government Relations Panel on the ‘Core’ or Theoretical Component of the Research on Implementation*, mimeo, 1981, citado por Hill, Michael, op. cit.

29. Hill, Michael, op. cit., p. 138.

30. Hjem, B. y D.O. Porter, “Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis”, en *Organisational Studies*, 2, 1981, pp. 211-227; y Hjem, B. y C. Hull, “Implementation Research as Empirical Constitutionalism”, en Hjem, B. y C. Hull (eds.), *Implementation Beyond Hierarchy*, special issue of *European Journal of Political Research*, 1982, citados por Hill, Michael, op. cit.

dentro de las cuales efectivamente los operadores ponen en práctica la política. Hill y Barrett aclaran esto último cuando afirman que “para entender la relación política-acción debemos salir de la simple perspectiva del proceso que refleja una visión administrativa o gerencial normativa de cómo debería ser el proceso, y tratar de encontrar una conceptualización que refleje mejor la evidencia empírica de la complejidad y dinamismo de las interacciones entre individuos y grupos buscando aplicar la política, aquéllos de los cuales depende la acción y aquéllos cuyos intereses son afectados cuando se propone el cambio. Para hacer esto, nosotros sostenemos que debería adoptarse una perspectiva alternativa -una que se focalice en los actores y en las agencias mismas y en sus interacciones-, y un tipo de análisis centrado en la acción o ‘de abajo hacia arriba’ como un método para identificar más claramente quién parece influenciar qué, cómo y por qué”<sup>31</sup>.

De acuerdo con Hill, este tipo de análisis más centrado en la acción supone que existe un proceso de interacción continuo con una política cambiante y cambiable, que existe un mundo externo que de hecho interfiere con la implementación, y operadores que son inherentemente difíciles de controlar.

### Cuadro III.2

#### COMPARACIÓN ENTRE LOS ENFOQUES DE ARRIBA HACIA ABAJO Y DE ABAJO HACIA ARRIBA

|   | De arriba hacia abajo               | De abajo hacia arriba  |
|---|-------------------------------------|--|
| El marco de regulación de la política ( <i>policy rule framework</i> ) visto como | Rígido                              | Flexible   |
| 1. La política vista como   | Un insumo                           | Un producto  |
| La <i>accountability</i> vista como que depende de                                | Obediencia a un proceso legislativo | Adaptabilidad al consumidor ( <i>costumer</i> )/ cliente/ <i>regulatee needs</i> |

Fuente: Tornado de Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, 3a. ed., Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1997, p. 140.

31. Barrett, S. y M.J. Hill, *Report to the SSRC Central-Local Government Relations Panel on the ‘Core’ or Theoretical Component of the Research on Implementation*, mimeo, 1981, p. 19, citado en Hill, Michael, op. cit.



#### 4. *Un marco para el análisis del proceso de formulación e implementación de políticas*<sup>32</sup>

Hogwood y Gunn proponen un marco para el análisis del proceso de formulación e implementación de políticas, el cual puede servir tanto para el enfoque prescriptivo (racional) como para el descriptivo (incremental). El marco propuesto supone que un determinado problema (*issue*) puede pasar por una serie de etapas, las cuales no tienen por qué ser definitivas y de hecho pueden ser ajustadas periódicamente.

Las etapas propuestas son las siguientes:

- Búsqueda del problema
- Filtración de problemas
- Definición del problema
- Pronóstico
- Establecimiento de objetivos y prioridades
- Análisis de opciones
- Implementación
- Evaluación
- Sucesión y terminación de la política<sup>33</sup>

##### 4.1 **Búsqueda del problema**

Según Hogwood y Gunn, un problema será considerado en la agenda si ha alcanzado proporciones de crisis o particularidad, si tiene un aspecto emotivo o podría conllevar un amplio impacto, si supone preguntas sobre poder y legitimidad en la sociedad o si, simplemente, está de moda. No obstante, detrás de todas estas circunstancias se encuentran las actividades y la influencia de una serie de *agenda setters*, tales como intereses organizados, grupos de protesta, líderes de partidos, funcionarios y asesores influyentes, la opinión informada, los *gatekeepers* de los medios de comunicación (editores de diarios, productores de TV), entre otros. Es

32. La presente sección se basa en el marco de análisis propuesto por Hogwood y Gunn.

33. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, op. cit.

esto último lo que determina que ciertos problemas logren visibilidad política.

Un sesgo peligroso de los gobiernos es la tendencia a concentrar sus esfuerzos en problemas actuales que demandan una intervención inmediata, en lugar de dedicarse a problemas cuyo efecto político negativo recién se conocerá en el futuro. Hogwood y Gunn sostienen que habrían dos tipos de racionalidad que no llegan a coincidir: “lo que es ‘racional’ en términos de proveer análisis y programas para lidiar con los problemas en el tiempo óptimo, y lo que es ‘racional’ desde la perspectiva de las recompensas de la carrera de los hacedores de política”<sup>34</sup>.

Otro problema potencial que señalan Hogwood y Gunn es la dificultad que surge de coordinar información que proviene de diversas fuentes, personales e impersonales y de varios niveles de confiabilidad. “El problema surge del hecho de que los flujos de información efectivos no corresponden necesariamente ni a las funciones ni a las jerarquías formales dentro y entre organizaciones”<sup>35</sup>. La impersonalidad parece caracterizar a los flujos oficiales de información; mientras que a menudo la información más bien personal podría resultar más importante.

El problema entonces consistiría en que “esa información personal, y a menudo oral, puede ser que no necesariamente alcance las secciones relevantes de la organización (especialmente si existe desconfianza interna) o puede ser descontada con respecto a información supuestamente más sólida e impresa formalmente”<sup>36</sup>. Se requiere establecer un mecanismo de captación de la información aun formal, de lo contrario incluso ésta desaparecerá. Los autores agregan a ello la necesidad de i) reconocer que la búsqueda de problemas constituye una herramienta clave para el mantenimiento de la organización; y ii) luchar contra el temor de los miembros de una organización a plantear problemas aun cuando éstos puedan suponer una amenaza al orden establecido.

34. *Ibíd.*, p. 69.

35. *Ibíd.*, p. 74.

36. *Ibíd.*

## 4.2 Filtración de problemas

En función de la situación de la que se trate se deberá decidir cómo seleccionar un determinado problema, es decir, bajo qué enfoque y cómo encararlo. Los académicos llaman a este proceso *metapolicymaking*; no obstante, para los tomadores de decisiones, éste es un problema eminentemente práctico: la clasificación de problemas tiene lugar en el día a día.

Finalmente, dentro de los procedimientos para filtrar los problemas, se encuentran las matrices de prioridad, los árboles de decisiones y un procedimiento combinado y flexible sobre la base de los dos primeros.

### Cuadro III.3

#### CRITERIOS PARA LA FILTRACIÓN DE LOS PROBLEMAS

| Tipos de criterios                           | Preguntas claves   |
|--|--|
| El contexto del problema                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Hay tiempo para el análisis?</li> <li>• ¿En qué medida el problema tiene resonancias políticas?</li> <li>• ¿Se han tomado posiciones fijas sobre el problema?</li> <li>• ¿Qué tan central para los intereses de la organización es el problema?</li> </ul>   |
| <i>Características internas del problema</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen posibilidades de elegir?</li> <li>• ¿Cuánto consenso existe sobre el problema y la solución?</li> <li>• ¿Qué tan complejo es el problema?</li> <li>• ¿Cuánta incertidumbre existe sobre el problema y los posibles resultados?</li> <li>• ¿Qué tan cargado de juicios de valor está el problema?</li> </ul>  |
| Las repercusiones del problema               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué escala de consecuencias se supone?</li> <li>• ¿Será afectada mucha gente?</li> <li>• ¿Qué tan significativos son los grupos afectados?</li> <li>• ¿Qué tan significativamente es afectado el grupo?</li> <li>• ¿Es probable que el problema se ramifique y afecte a otros problemas?</li> <li>• ¿Actuar sobre el problema restringirá la futura flexibilidad de la agencia?</li> </ul> |

Fuente: Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984.

### 4.3 Definición del problema

Hogwood y Gunn consideran que un problema está definido cuando i) habiendo sido reconocido como problema –problema, oportunidad o tendencia– y ubicado en la agenda de política pública, es percibido por varios grupos de interés; ii) adicionalmente, ha sido explorado, articulado y posiblemente cuantificado; y, iii) en algunos casos pero no todos, ha recibido una definición autorizada o al menos provisionalmente aceptable en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias<sup>37</sup>.

La relevancia de un cuidadoso trabajo en esta etapa es ilustrada por Steiss y Daneke<sup>38</sup>, quienes señalaron que es más peligroso contar con una definición plausible pero incompleta del problema que con una definición equivocada. Esto lleva a considerar la importancia de un análisis profundo y adecuado, pues “una excelente solución para un problema aparente no funcionará en la práctica si es la solución a un problema que en realidad no existe”<sup>39</sup>.

Una de las dificultades que se presentan en la etapa de definición del problema se relaciona con los sistemas de valores y su aplicación en el proceso. Quizás ésta sea la etapa donde con mayor claridad se observa la influencia de los valores que los hacedores de política asignen al proceso de formulación de políticas. Como afirman Hogwood y Gunn, los potenciales problemas se desprenden del hecho de que en un proceso intervienen individuos, cada uno de los cuales es influenciado por diversas consideraciones de valor que deberán ser reconciliadas o ranqueadas. Ahora bien, los valores pueden no ser explícitos y más bien difusos y confusos.

No obstante la naturaleza subjetiva de esta etapa del proceso –producto de la intervención de valores y percepciones–, es importante rescatar la imperiosa necesidad de procurar un análisis profundo y serio para definir el problema, sobre todo si se tiene en

37. *Ibid.*, p. 108.

38. Steiss, A.W. y G.A. Daneke, *Performance Administration*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1980, citado por Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, op. cit.

39. Steiss, A.W. y G.A. Daneke, op. cit, p. 124, citado por Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, op. cit.

cuenta que lo que se decida en esta etapa influenciará significativamente las siguientes etapas del proceso.

Una manera de mejorar el trabajo en esta etapa, según Hogwood y Gunn, es otorgar mayor participación a aquellos que pueden decir efectivamente si existe un determinado problema y qué es lo que ven como problema, cosa que se da muy pocas veces y generalmente en las últimas etapas del proceso de formulación e implementación de políticas.

Puesto que no se dispone de un paquete preciso de técnicas para la definición del problema, Hogwood y Gunn proponen una lista de ítems que podrían ayudar a discutir determinado problema:

- ¿Quién dice que hay un problema y por qué?
- ¿Es un problema 'real'? ¿Es manejable por el gobierno?
- ¿Es probable que haya acuerdo alrededor del problema?
- ¿Es muy pronto para intentar una definición? Evitar la adopción prematura de una sola y muy restrictiva definición.
- ¿Aquellos que están definiendo el problema tienen un marco de política particular?
- ¿Existen marcos de política alternativos?
- ¿Cuál es el nivel de agregación apropiado? ¿El problema parece más un eslogan que la definición específica de un problema, oportunidad o tendencia?
- ¿Se entiende la estructura de causalidad del problema?
- ¿Pueden especificarse o incluso cuantificarse las implicancias del problema?
- ¿Cuándo y cómo se revisará el problema?

#### **4.4 Pronóstico**

Aun cuando no es posible predecir el futuro con precisión, el objetivo del pronóstico es brindar al hacedor de política una herramienta que le permita manejar la incertidumbre y el cambio, así como conocer las implicancias de política potenciales. Tal como afirman Hogwood y Gunn, el pronóstico suele ser muy costoso, por lo cual es necesario balancear los potenciales beneficios y los costos de realizarlo y utilizarlo.

Más allá de la necesidad de disponer de un conocimiento adecuado para la elaboración de pronósticos, es necesario resaltar el papel que representa aquí la política, especialmente en la forma en la que se emplean los pronósticos. Considerando que esta etapa del proceso puede ser altamente politizada, “los pronósticos pueden ser usados no como una forma de información para ayudar a determinar una decisión sino para justificar una decisión ya tomada por otros motivos, y que pronósticos que no sean útiles para este último fin pueden ser ignorados o suprimidos. La oposición a una propuesta basada en fundamentos de política puede ser disfrazada como una crítica a la metodología empleada para generar el pronóstico. Dado que todas las metodologías para el pronóstico son vulnerables al cuestionamiento, ésta es una táctica que puede ser usada por cualquier oponente con algún conocimiento (...) Los pronósticos que tienen el mayor impacto político pueden no haberse basado en metodologías rigurosas”<sup>40</sup>.

Respecto a la vinculación entre pronóstico y planeamiento de política, habría una discrepancia entre una posición que apunta a un enfoque más racional, según la cual habría que planificar la política antes de iniciar las acciones; y otra que apunta más bien a un enfoque incrementalista, de acuerdo con la cual se tomarían “decisiones de escala relativamente pequeña para un pequeño período hacia adelante, dando la oportunidad de ajustar la política si los ‘eventos proyectados’ no se desarrollan como se esperaba. Sin embargo, ésta no es necesariamente la conclusión correcta a la que podemos llegar. Si posponiendo una decisión uno no está excluyendo indebidamente opciones para un período de tiempo futuro relevante, entonces tiene sentido posponer la decisión, dado que la incertidumbre implícita, manteniéndose todas las cosas igual, decrecerá en la medida en que se aproxime dicho período de tiempo futuro. No obstante, si al posponer la decisión se están excluyendo opciones en una medida en que se impongan costos inaceptablemente altos o un riesgo inaceptable de que los resultados caigan fuera de un rango deseado, entonces las decisiones deberán tomarse ahora tanto como sea necesario para asegurar que el riesgo se convierta en aceptable”<sup>41</sup>.

40. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 144.

41. *Ibid.*, p. 147.

#### 4.5 Establecimiento de objetivos y prioridades

Si bien *es* ampliamente reconocido el importante papel que juegan los objetivos en la retórica administrativa, no está claro qué tan central sea el papel que representan en la realidad cotidiana del gobierno.

El enfoque gerencial o racional supone que el formulador de política ejerce un alto grado de control sobre su ambiente, lo que implica que debería adoptar un enfoque activo y positivo respecto al establecimiento de objetivos. De otra parte, el enfoque incrementalista asume que el control que tienen los hacedores de política es relativamente escaso, lo que a su vez supone una limitada libertad de elección o habilidad para controlar eventos. Por ello, la formulación de políticas tenderá a actuar por reacción y los programas sólo serán revisados cuando fallen al tratar de resolver los problemas.

En efecto, de acuerdo con Thompson, “el enfoque incrementalista considera que las organizaciones y los programas no tienen ‘objetivos’: sólo los individuos y los grupos tienen objetivos principalmente basados en intereses personales y lo que nosotros podríamos dignificar con el título de, digamos, ‘objetivos corporativos’ habría sido realmente el resultado de la interacción de muchos intereses ejercitando la influencia que les fue posible (...) Las políticas reales son sujetos de ajuste a la luz de la experiencia, o un cambio de dirección puede ser el resultado de cambios en el balance de poder dentro de la organización. Evaluar los resultados de la política real en términos de los objetivos establecidos tempranamente es por consiguiente largamente irrelevante y es poco probable que lo intenten. Los administradores también *se* opondrán a los intentos de juzgar su *performance* en relación a las metas organizacionales o programáticas. En lugar de admitir una ‘mala ejecución’, atribuirán la falta de logro de sus objetivos tempranos a la ‘mala suerte’ o incluso a una ‘mala política’ en primer lugar”<sup>42</sup>.

En el momento de analizar una política será necesario, por tanto, identificar las metas organizacionales. De acuerdo con Hoagwood y Gunn existen diversas formas para ello. Una de ellas es simplemente preguntar a los miembros de una organización sobre

42. *Ibid.*, p. 152.

sus percepciones respecto a cuáles son las metas organizacionales. El problema naturalmente radica en que las expresiones de estos individuos pueden corresponder a las metas 'oficiales', pero no a las 'reales'. Otro método citado por Hogwood y Gunn es la observación del comportamiento real, lo que supone que las metas son guías para la acción e indicadores de comportamiento; por ello, si se encontrara que las metas 'oficiales' no corresponden a la acción y el comportamiento real, podría pensarse en la existencia de otras metas reales.

Al parecer, en la realidad, las metas son muchas veces poco claras y específicas. Hay quienes sugieren que las metas de una organización son en realidad las metas para la organización, sostenidas por quienes se encuentran en el grupo dominante o en alianza con éstos<sup>43</sup>. Para tener la seguridad de que estamos frente a una meta, Gross sugiere que deben presentarse dos evidencias: intenciones y actividades<sup>44</sup>. De otra parte, de acuerdo con Hogwood y Gunn, debe tenerse en cuenta que las metas cambian a lo largo del tiempo y que incluso las metas establecidas –como opuestas a las reales– son múltiples y muchas veces incompatibles.

Hogwood y Gunn proponen una lista de preguntas que pueden ser útiles para revisar con cierta regularidad el establecimiento de metas y la correspondencia entre las declaraciones de intención y lo que efectivamente se hace:

- ¿Dónde estás ahora?
- ¿Dónde quieres estar?
- ¿Qué te está deteniendo?
- ¿Qué es lo que necesitas de otras agencias?
- ¿Qué requiere quién en tu propia agencia?
- ¿Cómo manejarás objetivos múltiples?
- ¿Qué considerarás como un éxito?
- ¿Debería el éxito ser cuantificado?
- ¿Qué harías si los objetivos no son alcanzados?

43. Thompson, J.D., *Organizations in Action*, New York: McGraw-Hill, 1967, citado por Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, op. cit

44. Gross, E., "The Definition of Organizational Goals", en *British Journal of Sociology*, 20, 1969, pp. 277-294, Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, op. cit



En cuanto a la priorización de objetivos, el hecho de que una opción -meta, objetivo- logre predominar -o ser 'elegida o priorizada'- depende tanto de la legitimidad que provoque como del control sobre las 'palancas' reales a través de las cuales se pueda ejercer influencia. Para elegir, los gobernantes requerirán también de cierta capacidad técnica, que puede ser la posesión de la información adecuada, criterios -o valores-, procedimientos, cuadros calificados, etc. Hogwood y Gunn no están de acuerdo con enfoques de priorización que dependan en gran parte de "estándares estadísticos, puesto que éstos a menudo disfrazan supuestos y valores que no han sido argumentados y tienden a concentrarse en lo que es medible -por ejemplo, número de camas- más que en lo que es importante -ej.: calidad del cuidado médico-"<sup>45</sup>.

Ambos autores consideran que el análisis para establecer prioridades debería corresponder a un proceso en el cual, producto del diálogo, el analista ayude al tomador de decisiones a hacer explícitas las elecciones sobre criterios, dimensiones de elección, mecanismos de asignación y disposición de información respecto a los efectos potenciales de aquello que se elija.

#### 4.6 Análisis de opciones

El hecho de que los problemas involucrados en las políticas públicas normalmente estén cargados de consideraciones políticas o de juicios de valor hace que exista un limitado espacio para la aplicación de métodos más objetivos o analíticos para la determinación de opciones.

No obstante, asumiendo que existe un espacio para un enfoque más analítico, Hogwood y Gunn proponen los siguientes subprocesos:

- Identificación de las opciones disponibles y la consideración de si deberían generarse opciones adicionales, menos obvias.
- Definición cuidadosa de las opciones.
- Valoración y comparación de estas opciones; para ello se utiliza un rango amplio de criterios (tanto políticos como técnicos) y técnicas analíticas.

45. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 170.

- Presentación ante el tomador de decisiones de la opción preferida o de un pequeño número de opciones posibles.

Ahora bien, no corresponde al analista de políticas la elección final. El papel que representa es uno de apoyo a los políticos y asesores con el fin de que se genere un número suficiente de opciones, que éstas sean definidas con precisión, que se conozcan con claridad los pros y contras de cada opción y que se identifiquen las técnicas que lograrían el mejor efecto. Respecto a este último punto vale la pena aclarar que el proceso de identificación y decisión entre opciones va mucho más allá que el dominio de una técnica: de hecho, la técnica no ‘toma decisiones’. Las técnicas ayudan a los tomadores de decisiones y los persuaden de “adoptar un enfoque más sistemático para identificar criterios y datos relevantes, y evaluar supuestos sobre las probabilidades de los eventos y resultados”<sup>46</sup>.

#### 4.7 Implementación

El proceso de implementación fue tratado párrafos arriba –acápites 3.2–; no obstante, vale la pena destacar algunos aspectos adicionales. Retomando lo dicho anteriormente, el proceso de convertir una política en acción, es decir, la implementación, no está libre de dificultades y tropiezos. En esa línea se rescata la relación entre el diseño de una política y su implementación: la necesidad de tomar en cuenta, en el momento del diseño de la política, los potenciales problemas de implementación, con lo cual aumentaría la probabilidad de lograr resultados exitosos. Asimismo, una implementación exitosa dependerá de los vínculos que existan entre los diversos agentes que participan en el proceso.

De otra parte, no debe considerarse que los procesos de formulación de política y de implementación responden a una secuencia, más bien mecánica, es decir: concluye la formulación y entonces comienza la implementación. En la práctica muchas veces ocurre que se dan ambos procesos en forma paralela: una vez que se inicia la implementación, continúa la formulación. Como señalaron Barret y Fudge, durante la implementación tiene

46. *Ibíd.*, p. 176.

lugar un proceso interactivo y de negociación entre aquellos que desean aplicar la política y aquellos que tienen a su cargo la acción.<sup>47</sup>

#### Cuadro III.4

#### RAZONES POR LAS CUALES LAS DECISIONES DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA PUEDEN TENER LUGAR DURANTE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

- 
- Porque los conflictos no pueden ser resueltos durante la etapa de formulación de política.
  - Porque se considera necesario permitir que las decisiones claves sean tomadas cuando todos los hechos estén al alcance de los implementadores.
  - Porque se cree que los implementadores (profesionales, por ejemplo) están mejor 'equipados' para tomar las decisiones que cualquier otro.
  - Porque muy poco se sabe por adelantado sobre el impacto real de las nuevas medidas.
  - Porque se reconoce que las decisiones del día a día tendrán que suponer negociación y compromiso con grupos de poder.
  - Porque se considera inconveniente políticamente tratar de resolver conflictos.
- 

Fuente: Hill, Michael, *The Policp Process in the Modern State*, 3ª. Ed., Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, 1997, p. 137

#### 4.8 Evaluación

De acuerdo con Hogwood y Gunn, las consideraciones respecto a la evaluación de una política deben tomarse en cuenta en el momento en el que se seleccionan las opciones y se diseña el programa<sup>48</sup>. Asimismo, señalan que la precondition para efectuar la evaluación significativa de una política es que las actividades que la componen hayan sido especificadas y que los 'productos' hayan sido identificados, ya que sólo así se podrá llevar a cabo un monitoreo constante. Para realizar la evaluación será necesario entonces vincular las metas del programa con los objetivos de la

47. Barrett, S. y C. Fudge (eds.), *Policy and Action*, London: Methuen, 1981, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

48. Ello reducirá los costos de la evaluación.

política; así como establecer cuál es el grado aceptable de desviación de los estándares a los que se pretende llegar, los cuales fueron previamente establecidos.

Ahora bien, siguiendo a Hogwood y Gunn, la determinación de los objetivos de política es clave, puesto que si éstos resultaran vagos o conflictivos, se generarían dificultades en el momento de establecer las metas del programa; e incluso éstas podrían terminar reemplazando a los objetivos de política. Otro peligro que señalan dichos autores es que los servidores públicos se podrían sentir tentados a realizar actividades distintas a las originalmente previstas o a llegar a beneficiarios que no corresponden a los originalmente planeados. Este punto es crucial, puesto que si se realizara la evaluación en términos de sus objetivos originales, se concluiría que la política fracasó; “ahora bien esto podría ser engañoso puesto que la política como fue originalmente prevista puede no haber sido realmente puesta en práctica”<sup>49</sup>.

El monitoreo, además de requerir una recolección exhaustiva de información, supone la toma de decisiones respecto a las acciones que deberán seguirse si es que la desviación respecto a lo esperado es excesiva, a manera de corrección. Como afirman Hogwood y Gunn, aquí están en juego el control y el ejercicio de poder. Ello muchas veces determina que la información que llega a los superiores sobre la realización de un programa sufra alguna distorsión; y que otras veces los gobiernos no quieran llevar a cabo la acción que se desprende del monitoreo.

No cabe duda respecto a la importancia del papel que representa el establecimiento de objetivos claros para una evaluación eficiente. Si aquellos que están involucrados en la formulación de política y en la realización de un programa no pueden llegar a un acuerdo respecto a una declaración de objetivos específicos y significativos, el evaluador puede tomar las siguientes acciones:

- i) El futuro evaluador podría renunciar, tomando como base que no es posible evaluar una política al menos que se dé una guía clara sobre para qué es la política. Esta es una respuesta purista.

49. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 220.

- ii) El evaluador puede plantear la pregunta sobre los objetivos de la política y esperar que el personal involucrado con la realización del programa llegue a un consenso. Sin embargo, el evaluador podría tener que esperar por siempre.
- iii) Después de leer todo lo disponible sobre el programa, hablar con los operadores y observar el programa en acción, el evaluador puede redactar la declaración de metas él mismo. Esto parece razonable pero existen dos peligros: a) el evaluador puede hacer una lectura de acuerdo con sus intereses propios o profesionales, o de acuerdo con sus preconcepciones respecto a la declaración de metas; y, b) si el estudio, una vez completado, produce resultados adversos, los operadores pueden decir 'pero, de cualquier manera, eso no fue lo que estábamos tratando de lograr'.
- iv) El evaluador puede establecer un esfuerzo colaborador al formular las metas sentándose con los operadores de programa, ofreciéndoles declaraciones de metas, y alterándolas a la luz de los comentarios de los cuadros del programa hasta llegar a un acuerdo.
- v) La pregunta sobre metas puede ser dejada de lado y uno podría conducir no una evaluación formal, sino un estudio más abierto a la exploración. Esto podría ser todo lo que se puede hacer si existe un pequeño acuerdo sobre lo que constituye éxito.
- vi) El evaluador puede preguntar a los miembros del grupo objetivo qué es lo que ellos consideran como los objetivos del programa. Sin embargo, aparte de la posibilidad de que esto no esté conforme con lo que los cuadros del programa ven como objetivos, debe notarse que puede no ser apropiado preguntar al grupo objetivo por su perspectiva particular, especialmente cuando ellos son el blanco de las políticas reguladoras<sup>50</sup>.

Una vez especificados los objetivos y establecidas las prioridades, queda por determinar qué resultados se consideran rele-

50. Weiss, C.H., *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972, p. 28, citado por Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*

vantes –para lograr aquellos objetivos– y qué nivel de realización en la consecución de dichos objetivos se tomará como éxito. Un aspecto adicional que podría ser fuente de dificultades para la evaluación es la presencia de efectos colaterales –positivos o negativos– que en ocasiones podrían llegar a ser más importantes que el impacto en términos del objetivo original; no obstante, es muy difícil recoger estas consecuencias en la forma de ‘objetivos’ y determinar cuántos efectos colaterales alrededor de un objetivo central deberían ser considerados. Asimismo, surge la imposibilidad de separar el efecto de un programa particular del resto de influencias que pueda haber recibido un grupo objetivo, así como del resto de programas sociales que puedan afectarlos.

Tanto el monitoreo como la evaluación –sostiene Weiss– son altamente sensibles desde el punto de vista político. Es decir que la evaluación puede ser vista como una amenaza si se considera que del éxito o el fracaso del programa dependen la reputación de los políticos, la carrera futura de los empleados públicos, y los beneficios que de hecho reciben los grupos objetivo, independientemente de si en términos de los criterios de evaluación tales beneficios constituyen o no un éxito. Por ello, la evaluación puede ser vista como una amenaza a la continuación de un programa en el que las diversas partes tienen importantes intereses. Como consecuencia de ello, se verá afectada la utilización de los resultados de la evaluación, así como la disponibilidad a cooperar en el proceso de evaluación por parte de los servidores públicos y los beneficiarios. Paradójicamente, “sólo puede ser posible llevar a cabo el monitoreo o la evaluación prometiéndole no utilizar los resultados”<sup>51</sup>.

Naturalmente, existe una amplia variedad de métodos de evaluación, los cuales deberán ser elegidos tomando en cuenta la política que se quiere evaluar y las circunstancias que la rodean. Entre los principales podemos citar los llamados estudios que comparan la situación antes y después de la política; los estudios que se aproximan a la realidad a través del uso de modelos, muchas veces matemáticos; el método experimental, que trabaja con grupos experimentales que reciben el programa y grupos de control que no lo reciben; el método cuasiexperimental y el análisis costo beneficio.

51. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, op. cit., p. 227.

#### 4.9 Sucesión y terminación de la política

Cuando se hace referencia a la ‘sucesión’ de una política se entiende que ésta es reemplazada por una o más políticas; y por ‘terminación’ se asume la abolición de un determinado programa. Ambos constituyen aspectos a los que se les presta escasa atención.

No obstante, Hogwood y Peters<sup>52</sup> señalan que debería prestarse mayor atención a la sucesión de políticas, puesto que prácticamente no existe un campo de actividad que sea completamente nuevo para los gobiernos. De ahí que es posible que las propuestas para políticas ‘nuevas’ se superpongan al menos parcialmente con los programas existentes. Asimismo, puede ocurrir que las políticas actuales por sí mismas requieran cambios debido a inadecuaciones o a que producen efectos colaterales adversos; y, finalmente, las tasas relativas de crecimiento económico sostenido y las implicancias financieras de los compromisos de una política existente suponen que los gobiernos vean limitada su libertad para evitar los problemas de terminación o sucesión de política vía la introducción de un programa nuevo sin cortar el antiguo.

Es necesario considerar en el diseño de una política su disposición al cambio, su sensibilidad respecto a los problemas que las futuras generaciones de formuladores de política tendrán al momento en el que traten de alterar su contenido. Al respecto, Hogwood y Gunn señalan que “sólo es humano querer dejar un monumento de alguna clase al trabajo propio, pero el monumento de nuestra generación puede ser el mausoleo de la siguiente. Incluso las políticas que generalmente son consideradas como exitosas pueden contener tales rigideces que inhiban incluso un mayor éxito”<sup>53</sup>.

No es sencillo crear esta disposición para el cambio: a pesar de contar con normas flexibles o que favorezcan el cambio, los agentes interesados –servidores públicos y beneficiarios– buscarán por todos los medios consolidar sus posiciones y crear permanencia. De hecho, como afirman Hogwood y Gunn, la sucesión hallará intereses más movilizados que los que encontraría la innovación de política. La sucesión desafía intereses creados –de los product-

52. Hogwood, Brian W. y B.G. Peters, *Policy Dynamics*, Brighton: Wheatsheaf y New York: St. Martins Press, 1983, citado por Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*

53. Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *op. cit.*, p. 250.

res y consumidores-, mientras que la innovación puede formar un grupo promotor de la política que esté menos involucrado directamente con los intereses afectados. De otra parte, resulta que los políticos obtendrán mayor retomo cuando defiendan una nueva política que cuando propongan modificaciones a una existente. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en términos organizacionales, la sucesión de una política implica cambios en las organizaciones existentes más que la creación de nuevas entidades.

### **5. *Un marco para el análisis de la administración pública*<sup>54</sup>**

La administración pública siempre ha entrañado dificultad. Ello se debe, como afirma Peters, a la naturaleza misma de los programas públicos, los cuales se caracterizan por tener metas difusas, beneficios que no pueden ser medidos o incluso identificados, y un carácter eminentemente político; así como por la escasez de recursos disponibles<sup>55</sup>. De otra parte, subraya Peters, el hecho de que en los últimos tiempos las instituciones públicas estén más cercanamente ligadas a las organizaciones privadas, suscita la siguiente interrogante: “¿en qué medida, en muchas circunstancias, el sector público está actuando en función del interés público?”<sup>56</sup>.

La escasez de recursos disponibles para la administración no sólo dificulta la ‘gerencia’ de la economía y la sociedad, sino que puede provocar una relajación moral en los miembros de la burocracia al ver reducidos sus ingresos reales. Esto último demandaría, por tanto, la creación de fuentes alternativas de satisfacción para el servidor público.

Como respuesta a las dificultades que supone la administración pública, los ciudadanos pueden reaccionar de las siguientes maneras: i) intentar huir del impacto del gobierno (salida); ii) expresar su desaprobación (voz); y, iii) aceptar lo que está ocurriendo (lealtad). Muchas veces los administradores se encuentran con

54. Esta sección se basó en el libro *The Politics of Bureaucracy* de B. Guy Peters.

55. Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, 4a. ed., Longman Publishers USA, 1995.

56. *Ibid.*, p. 338.



que las propuestas de política fueron aplicadas en el pasado sin éxito y, por lo tanto, no generan apoyo; otras veces, incluso cuando se trata de propuestas nuevas, es posible encontrarse con cinismo y falta de voluntad de aceptar los cambios.

Si bien en los últimos años se ha concedido un rol protagónico a la privatización o reprivatización, Peters sostiene que no existe garantía alguna de que este sistema satisfaga algo más que las preferencias ideológicas de sus defensores, puesto que el hecho de conceder los derechos monopólicos a los proveedores de un determinado servicio, significa que la competencia posprivatización será la misma que antes<sup>57</sup>. Adicionalmente, señala que muchas de las ineficiencias en la provisión de servicios se deben al hecho de estar trabajando tanto con una organización de gran escala *per se*, como con una organización de gran escala en el sector público; en otras palabras, las burocracias privadas presentan problemas similares a los de las burocracias públicas. Asimismo, existe otro elemento que complejiza aun más la administración pública: el grado creciente de fusión que se observa entre el sector público y el sector privado ha determinado la aparición de estructuras de implementación muy complejas.

Ahora bien, la escasez de recursos así como la complejidad organizacional de los últimos años habrían provocado una tendencia a asignar un mayor valor a las habilidades de los gerentes para manejar las instituciones públicas<sup>58</sup>.

## 5.1 Administración y cultura

### 5.1.1 Dimensiones culturales que afectan al poder administrativo

De acuerdo con Peters, la cultura, en sus tres niveles, social, político y administrativo, influye la conducta de la administración pública<sup>59</sup>:

57. *Ibid.*, p. 342.

58. Lo que supone un mayor interés en la 'rentabilidad' que genera el dinero público, y la exigencia de niveles de eficiencia que tradicionalmente no se han dado en el sector público.

59. Asimismo, cada organización del sector público desarrolla su propia cultura.

- Los valores sociales ejercen cierta influencia sobre los individuos que trabajan en organizaciones formales y sobre la forma en que éstas son estructuradas y gerenciadas.
- La cultura política influye las relaciones que se establecen entre élites políticas y burocráticas, y entre la población y la burocracia.
- La orientación general de la sociedad hacia la autoridad gerencial e impersonal en las organizaciones formales también afecta el comportamiento de los servidores públicos.

A continuación, nos concentraremos en las dimensiones de la cultura política y su relación con la administración pública, para lo cual tomaremos como base el trabajo de Peters. Éste empleó las dimensiones propuestas por Pye<sup>60</sup> para examinar los ‘insumos’ políticos, las cuales pueden ser útiles para el análisis de los aspectos administrativos del gobierno; asimismo, relacionó estas dimensiones con las ideas que desarrolla Douglas<sup>61</sup> respecto a las dimensiones culturales subyacentes.

Sobre la base de estas categorías podría realizarse un análisis que identifique cuáles son los factores, relacionados con los patrones de cultura política, que determinan en alguna medida el desarrollo del poder de la toma de decisiones administrativas.

Douglas asume que cuando se habla de cultura se intersecan dos dimensiones: grupo y red. La primera de ellas se refiere a la medida en la cual las decisiones individuales están sujetas a las influencias del grupo; y, la segunda, al grado en que la vida de un individuo está limitada por restricciones impuestas externamente, esto es, a la medida en la que factores individuales y negociaciones individuales pueden determinar las circunstancias de la vida. Por lo tanto, de acuerdo con las dimensiones de Douglas y las propuestas de Pye, es posible abordar la relación entre cultura política y administración pública sobre la base de las siguientes categorías: jerarquía e igualdad, libertad y coerción, lealtad y compromiso, y confianza y desconfianza.

60. Pye, Lucian W., “Introduction: Political Culture and Political Development”, en Pye, Lucian W. y Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1965, citado por Peters, B. Guy, op. cit.

61. Douglas, Mary, *Cultural Bias*, London: Royal Anthropological Institute, 1978, citado por Peters, B. Guy, op. cit.

- **Jerarquía e igualdad**

Mayormente, en las organizaciones públicas, el personal y la autoridad se organizan de acuerdo con una estructura jerárquica. Aquí es muy importante el papel de los valores culturales relacionados con la autoridad y la impersonalidad de las normas.

En las sociedades modernas el lugar que ocupa una persona en la administración se determina por sus habilidades y capacidades, por sus logros; no obstante, en sociedades tradicionales, la posición dependerá de las características personales en gran medida inmodificables.

De esta manera, será posible que, por ejemplo, administradores que provienen de la clase media propongan soluciones para los problemas de la clase baja. En este caso, ambos grupos comparten la cultura nacional, pero subsistirán diferencias en los valores de las diferentes clases sociales. Ahora bien, retomando el hecho de que las instituciones públicas organizan la autoridad jerárquicamente, se encontrará que algunos grupos culturales estarán más dispuestos que otros a aceptar la autoridad. Sin embargo, se ha encontrado que, en sociedades en desarrollo, el personal podía obedecer las órdenes de un superior más como parte de sus funciones que porque había una aceptación de la autoridad. En el caso de los países desarrollados, se observó una declinación de la autoridad, lo cual estaría siendo visto como una tendencia del nuevo individualismo de la sociedad posindustrial<sup>62</sup>.

- **Libertad y coerción**

Actualmente las agencias del gobierno emplean mecanismos de coerción indirecta para ejercer control *político*, de forma que imponen su voluntad sobre los ciudadanos sin que éstos se opongan. En la sociedad posindustrial, el uso de la coerción indirecta se lleva a cabo a través de las apelaciones a la eficiencia y a la tecnología en la toma de decisiones. Éstas constituirían “los dogmas de las sociedades modernas luchando por racionalidad económica

62. Inglehart, Ronald, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press, 1977, citado por Peters, B. Guy, op. cit.

y social acumulativa”<sup>63</sup>. En el caso de la sociedad tradicional, dicho uso se justifica en función de dogmas religiosos o ideológicos.

Resultaría difícil que un ciudadano pueda discutir u oponerse a “decisiones tomadas por una burocracia tecnológicamente competente y adecuadamente aislada”<sup>64</sup>. El gobierno, según Peters, se habría convertido en un conjunto de grandes organizaciones que toman decisiones en sus propios términos y fuerzan a los individuos a aceptarlas.

No obstante, Peters sostiene que el acceso creciente de la población a un mayor nivel de educación y la consiguiente auto-percepción de que posee competencia para participar en las decisiones políticas generarían una tensión creciente dentro de una sociedad posindustrial. Asume, naturalmente dos escenarios: uno optimista, en el cual se cuenta con un adecuado número de ciudadanos que tienen la suficiente competencia como para conseguir un impacto real en las políticas; y otro pesimista, en el que las demandas de la tecnología crecen más rápidamente que la competencia de los ciudadanos.

- **Lealtad y compromiso**

Esta dimensión de la cultura política se refiere básicamente a la comunidad a la que, en última instancia, el ciudadano brinda su lealtad y compromiso. De acuerdo con Peters, en muchas sociedades en desarrollo existe una limitada identificación del individuo con las personas que se encuentran fuera de su familia<sup>65</sup>. Ello provoca que el compromiso del individuo con el sistema político nacional disminuya, con lo cual se siembran las bases para un potencial desorden e inestabilidad políticos.

La existencia de un escaso compromiso nacional de parte del público para con la administración pública puede, en el extremo, provocar que el poder se dirija hacia arriba, a la burocracia, con lo cual ésta podría perder su papel de árbitro imparcial –que actúa con justicia– y convertirse en el objeto de manifiestas demandas políticas.

63. Peters, B. Guy, op. *cit.*, p. 63.

64. *Ibid.*, p. 62.

65. En algunos casos, las lealtades y compromisos están en función de grupos subnacionales, que suponen características comunes como lengua, religión, castas, entre otros.

• **Confianza y desconfianza**

Peters distingue entre la confianza en individuos y la confianza en el gobierno e instituciones políticas. La primera se refiere a la medida en la cual los individuos de una sociedad creen que otros –fuera de su familia– pueden merecer su confianza. Ahora bien, ¿cuál es la importancia de la confianza o desconfianza social en una cultura política para el crecimiento del poder administrativo? Peters sostiene que la ausencia de confianza social imposibilitaría –o al menos reduciría– la aparición de instituciones de la sociedad –con actividades informales o autorreguladas– que se constituyan en alternativas no gubernamentales a la administración pública.

La confianza en el gobierno y las instituciones políticas se refiere al grado en el cual un individuo cree que las estructuras políticas y los políticos son merecedores de su confianza. Relacionada a este concepto está la idea de que los políticos toman en cuenta la opinión de la gente cuando toman decisiones. En este caso, si la mayoría de la población –o incluso una minoría significativa– desconfía del gobierno y los políticos, será extremadamente complicado gobernar el país, pues difícilmente la población aceptaría los actos del gobierno como legítimos.

Al relacionar estas dos dimensiones de confianza con el poder administrativo, Peters propone el siguiente diagrama:

|                    |      | Confianza en otros  |  |
|--------------------|------|---|--|
|                    |      | Alta  | Baja   |
| Confianza política | Alta | Poder administrativo bajo   | Poder administrativo moderado (afecto positivo de parte de la población) |
|                    | Baja | 2. Poder administrativo moderado (afecto negativo de parte de la población) | Poder administrativo alto  |

Fuente: Tomado de Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, 4a. ed., Longman Publishers USA, 1995, p. 71.

De acuerdo con el análisis de Peters, la categoría de escasa confianza política y limitada confianza interpersonal corresponde–

ría a muchos países del Tercer Mundo y países como Francia e Italia. En países como éstos, no existirían bases para la construcción de 'instituciones' efectivas, fuera de la esfera gubernamental, que podrían ser útiles en la regulación de algunos asuntos económicos o sociales. Asimismo, los grupos de interés de estos países tienden a estar fragmentados. De otra parte, afirma Peiers, la capacidad de gobierno de los componentes políticos del gobierno de estas sociedades es relativamente débil; de igual manera, la política tiende a caracterizarse por la fragmentación, el argumento ideológico y la obstrucción<sup>66</sup>.

Todo ello es resultado, en parte, de las instituciones mismas y, en parte, de los valores de la sociedad que asignan una mayor importancia a los roles de la familia y de los individuos que al rol del gobierno. Por esta razón, la población estará más dispuesta a aceptar las necesidades de la familia o la guía de la tradición local que los decretos del gobierno. Y, según Peters, como el país debe continuar funcionando, la burocracia será quien herede el poder, el cual en circunstancias normales estaría en manos del Parlamento o el Poder Ejecutivo. Lamentablemente, este patrón tiende a autorreforzarse y reducir la legitimidad del sistema político.

### 5.1.2 Administración, autoridad y cultura

El concepto y la aceptación de la autoridad están en función de la sociedad y la cultura. Peters desarrolla una serie de relaciones alrededor de este tema que expondremos a continuación<sup>67</sup>. El uso difundido de una autoridad racional-legal e impersonal con el propósito de controlar individuos corresponde a un concepto determinado culturalmente que proviene de occidente. Para alcanzar el éxito, dicha estrategia gerencial -tan impersonal- necesitará apoyarse en una sociedad jerárquica y burocrática; por ello, no encontraría aceptación en una cultura donde las virtudes del individualismo y de la igualdad de las personas fueran especialmente sólidas, donde la negociación y el poder informal representen algún papel.

66. Crozier, Michel, *La Societe Bloquée*, París: Seuil, 1970, citado por Peters, B. Guy, op. cit.

67. Peters, B. Guy, op. cit., pp. 76-78.

Otra dificultad que enfrenta la autoridad jerárquica es el *expertise*. Como se mencionó líneas arriba, la apelación a la tecnología y al *expertise* ha cobrado gran relevancia en la sociedad moderna. Por ello, Peters sostiene que el *expertise* se ha convertido en una nueva base para el carisma de los líderes de una organización; aunque frecuentemente entra en conflicto con la base de autoridad racional-legal. Por un lado, la autoridad se concentra en lo más alto de la organización piramidal; el *expertise*, por su parte, en el fondo de la misma. Adicionalmente, en ocasiones, el *expertise* además de ser técnico es el conocimiento directo de los clientes y sus necesidades, lo cual no recibe la debida atención de parte de aquellos que se encuentran en los niveles superiores de la institución. En tal situación, enfatiza Peters, el conflicto sobre conocimiento y valores es virtualmente inevitable.

Según Peters, los problemas de autoridad y gerencia en los países en desarrollo son diferentes. Frecuentemente, la aceptación de la autoridad jerárquica y racional-legal es, en el mejor de los casos, meramente formal. Ahora bien, se afirma que este patrón de autoridad entra en conflicto con una persistente base tradicional en la mayoría de otras relaciones. En muchos casos, la ideología de la modernización ha llevado a que se destruyan o eviten los sistemas de autoridad más antiguos. El vacío que ha generado la debilidad de estos sistemas de autoridad no ha podido ser totalmente llenado sobre la base de la autoridad racional-legal. Por ello, afirma Peters, a menudo se encontrarán instituciones modernas que pueden servir como un delgado disfraz para la práctica tradicional. Además de ello, se debe tomar en cuenta la autoridad carismática, la cual ha representado una fuente mayor de autoridad tanto para el gobierno, globalmente, como para las burocracias públicas.

Finalmente, los países en desarrollo no son los únicos cuyas estructuras administrativas mantienen vestigios de autoridad carismática y tradicional, sino que por el contrario existen agencias centrales en países desarrollados cuyo desenvolvimiento tiene como base el liderazgo personal de un líder individual<sup>68</sup>.

68. Campbell, Colin y George Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto: Macmillan of Canada, 1979, citado por Peters, B. Guy, op. cit.

### 5.1.3 Administración, motivación y cultura

El tipo de estrategia motivacional que se elija dependerá en alguna medida de la cultura de la sociedad de que se trate. Weber tendía a asumir que la autoridad era por sí misma una suficiente motivación para la *performance*<sup>69</sup>; no obstante, actualmente, esta percepción es considerada algo ingenua. Y subsiste la interrogante sobre las fuentes de la motivación para lograr un desempeño eficiente. Según sostiene Peters, se podría hablar de cuatro fuentes: la coerción, la ideología y la religión, la recompensa monetaria, y la inclusión de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones.

Si bien ya no se hace uso de la coerción física, ésta ha dejado paso al uso de cierta coerción indirecta o implícita. Sin embargo, la capacidad de los individuos de percibir que su trabajo es algo significativo y la capacidad de sentir que podrían tener un mayor control sobre lo que les pasa en sus trabajos, constituirían una mayor fuente de motivación en algunas sociedades. Esto último no estaría de acuerdo con una parte importante de la literatura sobre la administración pública, la cual enfatiza la relevancia del control ejecutivo y el derecho de liderazgo al más alto nivel. La nueva tendencia de incluir a los trabajadores en la toma de decisiones se estaría extendiendo a los clientes de la administración.

Definitivamente este tipo de motivación es altamente costoso y demandará una constante redefinición de metas y prioridades. Incluso este cambio puede suponer redefinir ciertos aspectos de la política pública y, por tanto, requerir negociaciones con otros agentes. Sin embargo, un mayor involucramiento del trabajador puede reducir cualquier monopolio de información dentro de la organización y posibilitar que los gerentes de más alto nivel en la jerarquía se enteren de qué es lo que realmente pasa en la organización.

69. Gerth, H.H. y C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1946, citado por Peters, B. Guy, op. cit.



## 5.2 Burocracia

En cuanto a los diversos enfoques de la burocracia, aquel desarrollado por Weber considera que las características que definen a la burocracia son las siguientes<sup>70</sup>:

- Una organización permanente con una función o funciones específicas, cuya operación está limitada por reglas. La continuidad y la consistencia dentro de la organización están aseguradas por el uso de la escritura para registrar actos, decisiones y reglas.
- El personal se organiza sobre la base de la jerarquía. El espacio de la autoridad dentro de la jerarquía está claramente definido, y los derechos y los deberes de los servidores públicos en cada nivel están especificados.
- El *staff* está separado de la propiedad de los medios de administración o producción. Ellos son personalmente libres, y están sujetos a la autoridad sólo con respecto a sus impersonales obligaciones oficiales.
- El *staff* es designado, no elegido, sobre la base de calificaciones impersonales, y es promovido sobre la base del mérito.
- El *staff* recibe salarios fijos y tiene términos de empleo fijos. La escala de salarios está normalmente graduada de acuerdo con el *ranking* en la jerarquía. El empleo es permanente, y usualmente reciben pensiones en el retiro.

Por su parte, el 'fordismo', sobre la base de los métodos de Taylor, pretende reducir a los trabajadores a la categoría de 'commodities'. De acuerdo con este enfoque, el trabajador debía realizar tareas limitadas bajo una estricta regulación, a cambio de lo cual obtenía la recompensa más baja posible. No obstante, más tarde, surgen otros enfoques que reconocen la importancia de las relaciones humanas para la *performance* de la organización. Estos últimos desarrollos encontraron que las reglas organizacionales

70. Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, traducción Henderson, A.M. y T. Parsons, Glencoe, 111.: Free Press, 1947, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

formales no pueden anticipar el comportamiento en el trabajo, como sí lo pueden hacer las relaciones interpersonales.

### 5.2.1 Personalidad y comportamiento

Normalmente se asume que los burócratas son rígidos y lentos; no obstante ello, muchos autores sostienen que dicha rigidez es consecuencia del impacto que tiene sobre la personalidad del individuo el hecho de trabajar en un contexto limitado por reglas, o de una tendencia de las burocracias de reclutar personas con personalidades inflexibles.

Con el propósito de entender la personalidad burocrática, nos referiremos a un estudio que realizó Merton, en el cual señala que las condiciones bajo las cuales es probable hallar personalidades burocráticas son las siguientes<sup>71</sup>:

- Una burocracia efectiva demanda “confianza en la respuesta” y una estricta devoción a las reglas.
- Dicha devoción a las reglas hace que éstas se transformen en absolutas; dejan de ser concebidas como relativas para un conjunto de propósitos.
- Esto hace que quienes redactan las reglas generales tengan dificultad en adaptarse a condiciones especiales e imprevistas.
- Por eso, los elementos que conducen hacia la eficiencia en general producen ineficiencia en casos específicos.

Hill señala que mucha de la literatura sugiere que los subordinados en la administración pública tienden a ser sumisos y a seguir las órdenes de sus superiores sin criticarlas<sup>72</sup>. No obstante, Hill apunta que existen otros autores que enfatizan la necesidad de reconocer lo perjudicial que puede resultar contar con servidores públicos excesivamente sumisos y limitados por reglas formales: existirían servidores públicos que se resisten a la sobreformalización y que tratan de evitar convertirse en personalidades burocráticas.

71. Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, III: Free Press, 1957, citado por Hill, Michael, op. cit

72. Hill, Michael, op. cit.

De acuerdo con Merton, los burócratas podrían atarse particularmente a una serie de reglas que les proveerían seguridad, entre ellas: i) las que protegen el sistema interno de relaciones sociales; ii) las que enfatizan la impersonalidad y, por lo tanto, los protegen en su relación con los clientes; y, iii) las que aumentan su estatus pues ellos podrían asumir el estatus de la organización. Al convertirse estas reglas en absolutas, las metas de política serían deformadas en tanto los medios serían tratados como los fines<sup>73</sup>.

Esa imperiosa necesidad del burócrata de protegerse y de que sus actos estén de acuerdo con la reglas, según Merton, tendría sus orígenes en la naturaleza misma de la función del servidor público: i) puede estar aplicando una decisión política con la que no concuerda; ii) trabaja con un público que no puede acudir a ninguna otra fuente alternativa para recibir el servicio; y iii) está expuesto al escrutinio público.

De otra parte, de acuerdo con F. Morstein Marx<sup>74</sup>, la necesidad de garantizar la justicia en la selección y promoción del personal del sector público genera estructuras de carreras altamente reguladas. Adicionalmente, se tiende a desincentivar las *performances* muy destacadas, y el sistema tiende a reconocer más lo regulado, lo que está dentro de lo normal, que aquello que pudiera aparecer como excepcional.

Asimismo, Marx sugiere, entonces, que la personalidad burocrática es tanto un producto del hecho de que sólo ciertos tipos de personas elijan el servicio público -entre otras cosas, como respuesta a los procedimientos de selección- como un producto del entorno burocrático. Ambas influencias sobre la personalidad se refuerzan una a la otra.

Según Hill, una de las críticas a esta teoría es que asume la existencia de una personalidad burocrática, cuando en la práctica ese comportamiento puede ser un medio para proteger a un individuo de una complicación en una situación en el trabajo. Por ello, Hill hace referencia a un enfoque más reciente en la literatura, el cual "se concentra en las presiones sobre los burócratas, y ayuda a explorar, más efectivamente que la teoría de la personali-

73. *Ibid.*

74. Marx, F. Morstein, *The Administrative State*, Chicago, 111.: University of Chicago Press, 1957, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

dad burocrática, cómo las políticas pueden ser remodeladas a medida que los servidores públicos buscan brindar algún orden a sus propias vidas”<sup>75</sup>.

El referido enfoque corresponde al trabajo de Michael Lipsky<sup>75</sup> y sus asociados sobre la burocracia de “campo”. Según estos autores, el problema no es que aparentemente los burócratas sigan ciegamente las reglas, “sino la manera en la cual los servidores públicos hacen elecciones para reforzar algunas reglas, particularmente aquellas que los protegen, mientras dejan de considerar otras”<sup>77</sup>.

Lipsky sostiene que “las decisiones de los burócratas de campo, las rutinas que ellos establecen, y los dispositivos que ellos inventan para vencer las incertidumbres y las presiones del trabajo (para poder con ellas), efectivamente se convierten en las políticas públicas que ellos llevan a cabo”<sup>78</sup>. Adicionalmente desarrollan un sistema de trato al cliente que refleja las pocas expectativas que cifran sobre sí mismos y sobre el cliente. Como afirma el propio Lipsky, una de las paradojas de estos burócratas es que “se ven a sí mismos como una rueda dentada dentro de un sistema, como oprimidos por la burocracia dentro de la cual trabajan. Entonces a menudo aparecen frente al investigador, y quizás ante sus clientes, como que tienen mucha libertad y autonomía discrecional”<sup>79</sup>. Por ello, Lipsky sostiene que el burócrata de campo hace la política y representa un papel político al asignar bienes y servicios en la sociedad<sup>80</sup>. La presión con la que trabaja este burócrata hace que éste se ocupe más de los controles que de la propia provisión de los servicios y, por tanto, de la aplicación de los objetivos de política. Finalmente, las dificultades que se derivan de este ambiente de trabajo conducen a que el burócrata abandone los ideales y

75. Hill, Michael, op. cit, p. 201.

76. Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage, 1980, citado por Hill, Michael, op. cit.

77. Hill, Michael, op. cit., p. 201.

78. Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage, 1980, p. xii., citado por Hill, Michael, op. cit.

79. Hill, Michael, op. cit., p. 202.

80. El poder que adquiere el burócrata, según este enfoque, influye sobre las vidas de los que esperan recibir el servicio.

adopte técnicas que le posibiliten manipular a los clientes<sup>81</sup>. Asimismo, otro factor que contribuye al estrés es el hecho de que la agencia gubernamental carezca de las herramientas para medir su 'producto', pues esto último hace que la misma se encuentre más vulnerable a los recortes de presupuesto.

### 5.2.2 El gobierno de la burocracia

En la mayoría de sociedades, según afirma Peters, se piensa que la burocracia no tiene ideas sobre qué hacer con la maquinaria del gobierno que parece controlar. No obstante, las organizaciones burocráticas habrían demostrado sí tener idea de lo que hacen, sólo que no lo estarían planteando como suelen hacerlo los políticos, sino que se circunscribirían al área concreta de *expertise* de la agencia.

Peters distingue entre políticos y burocracia: para él los políticos son los maestros de las ideas de política, mientras que la burocracia sería la maestra de la rutina y las técnicas. De acuerdo con ello, si los políticos propusieran una política, se esperaría que la burocracia pudiera presentar los medios factibles de llevarla a la práctica. Sin embargo, a menudo, la dinámica ocurre en sentido contrario y los burócratas terminan moldeando una política en función de lo que es factible hacer<sup>82</sup>. Existe, pues, el peligro de que la 'agenda' terminé definida por la manera en la que los burócratas y, eventualmente, los políticos están acostumbrados a trabajar, más que por lo que a ellos les gustaría hacer. Todo ello, afirma Peters, generaría una tensión entre el papel de la burocracia como defensora de la innovación en políticas y su papel como conservadora de procedimientos.

De otra parte, tradicionalmente, se asumió que eran los políticos quienes tenían la posición más importante para la formulación de políticas, mientras que a los burócratas sólo les tocaba la implementación de decisiones. No obstante, habrían ciertos hallazgos que cuestionarían esta suposición.

81. Hill, Michael, *op. cit.*, p. 204.

82. Lindblom, Charles E. y Edward J. Woodhouse, *The Policymaking Process*, 3a. ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1993, citado por Peters, B. Guy, *op. cit.*

Las burocracias habrían incrementado su alcance en la formulación de políticas debido, entre otras cosas, al mayor control que éstas tendrían sobre la información y el *expertise*. Asimismo, el hecho de que la información tenga que pasar a través de la jerarquía burocrática, podría generar una brecha entre aquellos que toman decisiones localizados en un nivel superior y aquellos que poseen la información necesaria para tomar esas decisiones localizados en niveles inferiores.

Si se toma en cuenta el peso de la implementación en el proceso de formulación e implementación de políticas, se observa que los burócratas de los escalones más bajos en la estructura jerárquica están adquiriendo cada vez mayor importancia, pues son los que poseen un mayor conocimiento sobre las condiciones objetivas que la política del gobierno puede lograr<sup>83</sup>. Esto ha provocado que se discuta sobre el grado de libertad que podría concederse a los implementadores de una política.

La fiscalización, aunque necesaria, podría llevar a que el burócrata se protegiera de posibles quejas a través de una estricta y rígida adhesión a las reglas y los procedimientos<sup>84</sup>. El peligro de este tipo de comportamiento es que lleva a que los implementadores de una política se interesen más por protegerse que en el éxito del programa.

Como bien señala Peters, este problema se complica aun más por el hecho de que no se cuenta con indicadores adecuados del éxito de una burocracia pública. Los medios más importantes para evaluar dicho éxito se circunscriben más al consumo que a la producción<sup>85</sup>. La medida estándar de éxito no está en función de si se prestaron más servicios al público, sino en función de un presupuesto más grande. Por lo tanto -sostiene Peters-, el hecho de que los gerentes del *sector* público carezcan de una medida como la utilidad para establecer la efectividad, los fuerza a em-

83. Elmore, Richard F., "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en *Política! Science Quarterly*, 94, 1980, citado por Peters, B. Guy, *op. cit.*

84. Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press, 1964, citado por Peters, B. Guy, *op. cit.*

85. Cave, Martin; Maurice Kogan y Robert Smith (eds.), *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art*, London: Jessica Kingsley, 1990, citado por Peters, B. Guy, *op. cit.*

plear más reglas, regulaciones y control jerárquico que otros tipos de gerentes. Desafortunadamente, este tipo de medidas en lugar de conseguir fluidez en la operación produce disfunciones.

Ahora bien, el proceso de convertir una política determinada en el nivel superior de la organización en acciones efectivas en el campo, enfrenta una serie de problemas de comunicación que inhiben el flujo de información hacia arriba y rigideces internas "bloquean el flujo fluido de autoridad hacia abajo"<sup>86</sup>.

De acuerdo con Peters, se estarían ejerciendo presiones sobre los burócratas de escalones inferiores con el propósito de que apliquen la política tal como fue aprobada. No obstante, el énfasis de tales presiones se concentraría en la obediencia a los procedimientos más que en la sustancia de la política, con lo que se estaría dejando de lado la flexibilidad y el ejercicio de discreción necesarios.

Por otro lado, el fracaso de la implementación de una política se explicaría en gran parte por factores políticos más que organizacionales. La percepción de lejanía con respecto al centro de poder y decisión provocaría que un administrador sintiera que ha perdido apoyo y refuerzo políticos. Peters apunta que cuando se trata de aplicar algo que fue dispuesto por la legislación, el proceso político requiere la movilización de apoyo político en favor de la política en cuestión y la consecuente negociación de algunas de las intenciones de política del gobierno central. Vinculado con ello, habría surgido en Europa una corriente según la cual la única manera de entender qué pasa en el gobierno es comprender cómo trabajan los escalones más bajos de su administración, cómo interactúan unos con otros, y cómo interactúan con los ciudadanos.

Entre las probables fuentes de problemas en el proceso de implementación se encuentran el grado de centralización y descentralización de los sistemas administrativos, así como la oposición de los burócratas frente a las políticas de los políticos. Esta oposición raramente es abierta: los burócratas suelen derrotar a los políticos a través de la ofuscación, la demora, y el uso de reglas, regulaciones y procedimientos. Otra dificultad que se desprende es la escasa permanencia en el cargo por parte de los políticos que ocupan posiciones importantes en las organizaciones, lo que los

86. Stinchcombe, Arthur, *Information and Organizations*, Berkeley: University of California Press, 1990, citado por Peters, B. Guy, *op. cit.*

hace depender de los servidores públicos a su cargo. Debido a la existencia de una red interorganizacional en el gobierno, entre sus departamentos y entre sus diversos niveles, un individuo requiere cierta permanencia para conocer cómo funciona y aprender cómo obtener lo que se quiere de ella<sup>87</sup>. A diferencia de los políticos, los servidores públicos poseen dicha permanencia en el cargo y, por tanto, el conocimiento de la mecánica de su funcionamiento.

En efecto, los recursos con los que cuenta la burocracia son los siguientes: i) la información y el *expertise* para entender e interpretar la dinámica de la institución; ii) el poder de decisión; y iii) sus seguidores o partidarios políticos.

En el caso de las instituciones políticas, sus principales recursos serían los siguientes: i) su legitimidad, la cual se relaciona con la autoridad formal y constitucional de hacer las cosas que el gobierno pretende hacer; ii) el poder que les da tener el dinero que requieren las agencias del gobierno; iii) la libertad o autonomía que puede conceder o no a las agencias del gobierno.

Las maniobras a través de las cuales la burocracia usa sus recursos en la negociación de poder con las instituciones políticas se concentran tanto en el planeamiento como en la elaboración del presupuesto. Mientras que, en el caso de los políticos, los medios empleados son básicamente los siguientes: i) la creación de instituciones especiales que buscan controlar el gasto público y la dirección de la política pública; ii) el desarrollo de sus propios *staffs* y fuentes independientes de información; iii) la búsqueda de que los servidores sean más gerentes que asesores de política o hacedores de política, así como el asegurarse de que gente políticamente confiable tenga el control de la política pública; iv) la tendencia a un gobierno impulsado por el consumidor, lo que otorga poder a las burocracias en los escalones inferiores que son las que tienen contacto directo con los clientes y las que deben tomar las decisiones de servicio sobre ellos; v) la tendencia, en muchos países latinoamericanos, a introducir cambios en los escalones superiores de la burocracia cada vez que hay cambios en el gobierno; y, vi) la existencia de un solo partido muy fuerte y sólido.

87. Atkinson, Michael M. y William Coleman, "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", en *Governance*, 5, 1992, pp. 154-80, citado por Peters, B. Guy, *op. cit.*



### 5.2.3 Burocracia y grupos de presión

Es un hecho que la burocracia recibe presiones, muchas de las cuales pueden ser difícilmente identificadas o controladas. La interacción entre grupos de presión y burocracias tiene lugar de diversas maneras. Al respecto, Peters presenta la siguiente clasificación:

Cuadro III.5

#### TIPOS DE INTERACCIÓN ENTRE GRUPOS DE PRESIÓN Y BUROCRACIAS

| Tipos     | Alcance o extensión | Características    |               | Impacto                            |
|-----------|---------------------|--------------------|---------------|------------------------------------|
|           |                     | Influencia         | Estilo        |                                    |
| Legítimo  | Amplio              | Grande             | Negociación   | Redistribución/<br>Autorregulación |
| Clientela | Estrecho            | Moderado           | Simbiosis     | Autorregulación/<br>Distribución   |
| Parentela | Estrecho            | Moderado           | Parentesco    | Regulación/<br>Distribución        |
| Ilegítimo | Variable            | Ninguno/<br>Grande | Confrontación | Ninguno/<br>Redistribución         |

Fuente: Tomado de Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, 4a. ed., Longman Publishers USA, 1995, p. 182.

En el caso de la interacción legítima, no sólo se acepta a los grupos de presión como un hecho de la vida política, sino que se involucran legal y oficialmente en el proceso de toma de decisión y administración de una política pública. Los ejemplos por excelencia son Alemania y los Países Bajos.

En la interacción clientelista, un grupo de interés se convierte en la expresión de un determinado sector social que, a su vez, es el objetivo de la actividad de una determinada agencia gubernamental. En este tipo de interacción se pierde el 'interés público', el cual es reemplazado por una serie de intereses privados. Como afirma Peters, se da una relación simbiótica, en la que la agencia depende del grupo de presión para información, consejo, consulta previa a las decisiones de política y para el apoyo político en su competencia con otras agencias por los recursos del gobierno. Los

grupos de presión, por su parte, dependen de la agencia para el acceso a la toma de decisiones y para decisiones favorables en algunas opciones de política. Un caso típico de interacción cliente-lista lo constituye Estados Unidos.

Las relaciones de parentesco se dan básicamente en sociedades preindustriales, y ocurren cuando existe un solo partido o facción dominante. Para lograr acceso y legitimidad, el grupo de presión debe adherirse a ese partido o facción. En este tipo de relaciones, se encuentra que existen lazos fraternales muy estrechos entre el grupo de presión y el partido o facción.

Por último, la relación ilegítima surge cuando la interacción entre grupos de presión y burocracia se procesa fuera de las acciones políticas normales. Este tipo de grupos de interés indica que el sistema político fracasa en satisfacer las demandas de uno o más sectores de la sociedad.

#### **5.2.4 Burocracia y relaciones organizacionales**

Cuando se habla de relaciones organizacionales se asume que las relaciones formales y las relaciones informales corren paralelas, y que se dan tanto relaciones interorganizacionales como intraorganizacionales. Naturalmente, lo que está en juego en ambas es el poder. Benson desarrolló una serie de ideas al respecto, las cuales se presentan a continuación<sup>88</sup>.

El análisis interorganizacional busca, por un lado, examinar la dependencia de unas organizaciones con respecto a otras por recursos como dinero y autoridad; y, por otro, se focaliza en los intereses construidos en la estructura de un sector de política particular. Por lo tanto, un análisis completo de las relaciones interorganizacionales debe explorar tres niveles en la estructura de los sectores de política:

i) la estructura administrativa, es decir, el nivel superficial de vínculos y redes entre agencias que se mantienen unidas por la dependencia de recursos;

88. Benson, J.K., "Interorganizational Networks and Policy Sectors", en Rogers, D. y D. Whetten (eds.), *Interorganizational Coordination*, Ames, la: Iowa State University Press, 1983, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

*ii)* la estructura de intereses, esto es, el conjunto de grupos cuyos intereses están construidos dentro del sector tanto positiva como negativamente, cuya importancia radica en que provee el contexto para la estructura administrativa, la cual no puede ser entendida adecuadamente excepto en términos de las relaciones de poder subyacentes manifiestas en la estructura de intereses;

*iii)* las reglas de formación de la estructura: en sociedades avanzadas son, principalmente, las que se relacionan con el sustento de la acumulación de capital.

Por todo ello, la acción en el nivel superficial no puede ser entendida sin hacer referencia a la estructura de intereses y las reglas de formación de la estructura. No obstante, Benson menciona que existe la posibilidad de que la estructura administrativa se independice de sus cimientos estructurales y que las burocracias puedan desarrollar su propia lógica.

En los últimos 20 años, la agenda de reforma burocrática ha estado dominada por una serie de nuevos enfoques sobre la organización del sector público, los cuales comprenden lo que se conoce como *New Public Management* (NPM).

Hood identificó 7 perspectivas a las cuales ha estado expuesta una típica unidad del sector público de muchos países:

- El manejo del sector público ha estado en manos de gerentes profesionales.
- Estándares y medidas de desempeño explícitos.
- Creciente énfasis sobre el control del producto.
- Desagregación de unidades en el sector público.
- Creciente competencia en el sector público, y privatización.
- Estilos de gerencia del sector privado.
- Creciente disciplina y parsimonia en el uso de recursos<sup>89</sup>.

Dos de las principales críticas a la NPM se concentran en los siguientes aspectos: i) el hecho de que el principal interés de la NPM es la eficiencia, por encima de la equidad; y ii) el hecho de

89. Hood, C., "A Public Management for All Seasons", en *Public Administration*, 69 (1), 1991, pp. 3-19, citado por Hill, Michael, *op. cit.*

que no habría entera confianza en los gerentes del sector público para permitir que éstos operen con autonomía.

Considerando los marcos de análisis propuestos, en el siguiente capítulo se pretende conocer cómo es que funciona el PRONAA, para lo cual se tomará en cuenta la interacción que se dio en el proceso de formulación e implementación de políticas entre los diversos agentes que participaron en dicho proceso. Se explorará sobre lo que la política pretendía realizar y lograr, así como sobre lo que efectivamente ocurrió en la realidad; en este escenario se buscará conocer los procesos que se dieron, así como sus limitaciones y virtudes. Como propósito final, se espera obtener una “fotografía” del proceso de formulación e implementación de políticas que tuvo lugar en el PRONAA.

#### *IV. Cómo funciona la burocracia estatal peruana: el caso del PRONAA*

En el capítulo anterior se presentaron algunas consideraciones teóricas para el análisis del proceso de formulación e implementación de políticas en el sector público. No obstante, al examinar el funcionamiento del PRONAA, se pudo observar que tales esquemas de análisis estaban pensados para sociedades desarrolladas y suponían la existencia de burocracias adecuadamente entrenadas. Pese a que la realidad del sector público peruano mostró rápidamente el contraste existente, se consideró conveniente analizar el funcionamiento de los procesos de formulación, toma de decisiones e implementación de políticas del PRONAA, utilizando el marco conceptual propuesto pero adaptándolo a los objetivos de la investigación, cuando fue posible.

Antes de proseguir, es necesario hacer una aclaración de orden metodológico. Como quiera que el tratamiento estadístico y cuantitativo de las políticas públicas no captura adecuadamente la lógica interna de la toma de decisiones, la aproximación adoptada ha querido privilegiar aquellas dimensiones y supuestos implícitos que forman parte de la 'caja negra'. En ella se encuentran albergados paradigmas, procedimientos y formas de trabajo respecto de los cuales se conoce poco. Interrogar en forma directa e intensiva a funcionarios con responsabilidad en la toma de decisiones y en la implementación de políticas enfrentó, sin embargo, enormes cuotas de temor por las eventuales represalias políticas de que pudieran ser objeto, reserva en proporcionar información que era considerada confidencial, y desconfianza hacia investigadores que podían poner en evidencia las incoherencias de las políticas y programas que se estaban aplicando. Esta constatación nos llevó a concentrar las entrevistas en un grupo de funcionarios del más alto nivel que habían renunciado recientemente a sus cargos y que, por tanto, se encontraban libres de expresar sus opiniones abiertamente; por ello se trabajó con la administración Vásquez, que operó durante parte importante de 1996. El resto de entrevistas sostenidas con miembros de la cooperación internacional, las

ONG y los beneficiarios sirvió como una suerte de variable de control respecto a la información obtenida de las primeras entrevistas mencionadas.

De esta forma, se obtuvo información directa de los agentes que estuvieron involucrados en el quehacer de la institución. Para ello, se adaptó un cuestionario elaborado por Ernesto Cohén<sup>1</sup> con el fin de efectuar entrevistas a profundidad y se estructuraron diversos conjuntos de preguntas de acuerdo con el tipo de agente involucrado: ejecutivos (8), implementadores (2), cooperación internacional (3), ONG (3), y beneficiarios (6)<sup>2</sup>. Esta metodología tenía como principal objetivo reconstruir el *modus operandi* del PRONAA a partir de la percepción que tenían los diversos agentes acerca de los diferentes obstáculos que enfrentaban para formular e implementar programas y políticas eficientes y eficaces.

El orden de exposición ha sido dividido de la siguiente manera. En primer lugar, se hará un breve repaso de las principales características del sector público en el cual opera el PRONAA. En segunda instancia, se presenta el funcionamiento interno del PRONAA, considerando los procesos de formulación e implementación, lo que incluye la gestión de los mismos, los recursos humanos involucrados, y la forma como se llevó a cabo la supervisión, la evaluación, el manejo de la información y la coordinación de los programas. Finalmente, se analizarán las relaciones que mantuvo el PRONAA con los beneficiarios, la cooperación internacional y las ONG.

## Contexto general

Se ha convertido en un lugar común en la literatura académica afirmar que, concluidas las reformas macroeconómicas requeridas para lograr la estabilidad económica, es necesario proceder a una segunda etapa, la de las reformas institucionales de las organizaciones públicas. Respecto a este último punto, en el Perú, se logró construir y/o reformar instituciones eficientes y modernas

1. Cohén, Ernesto, *Notas para el estudio del proceso de gestión en los programas sociales*, ponencia presentada en el Seminario de Investigación y Métodos para el Estudio de Reformas Sociales en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL, 1997.

2. Los cuestionarios pueden ser revisados en el Anexo B.

-la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Administración de Aduanas (SUNAD), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el Organismo de Supervisión de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), entre otros- que aparecen como islas en medio de una generalizada mediocridad y antiguas prácticas burocráticas fuertemente arraigadas en el sector.

Paralelamente, se constituyó un grupo de tecnócratas que, bajo la dirección del Primer Ministro, trabajó un proyecto de reforma del Estado. Se afirma que los recursos que la cooperación internacional destinó a este fin habrían sobrepasado los US\$2 millones; no obstante, el Ejecutivo decidió que la reforma no marchaba más y se paralizó el trabajo. Al parecer se habrían detectado dos problemas: i) la reforma habría generado muchas resistencias por parte de la población debido a la magnitud de despidos y reajustes que implicaba, por lo que no era viable políticamente; y ii) de acuerdo con Sagasti, por un lado, no se habría definido la meta de desarrollo y, por otro, la preocupación del gobierno no estaría centrada en la solución real de los problemas estructurales del Estado<sup>3</sup>.

De otra parte, al interior de ciertos ministerios, se encuentra el fenómeno de las 'burbujas' de modernidad y eficiencia. Este consiste en la presencia de un grupo selecto de tecnócratas que es financiado por la cooperación internacional, y cuya misión es proponer nuevos proyectos, prácticas y metodologías de trabajo, así como realizar las labores de planeamiento; este trabajo algunas veces reemplaza al que venía ejecutando con deficiencia parte del personal de línea del ministerio mientras que, otras veces, duplica la labor del referido personal. Los profesionales que forman parte de estas 'burbujas burocráticas' son convocados de entre las mejores universidades del país, ya que los fondos de la cooperación internacional permiten que se les pueda ofrecer sueldos atractivos. Si bien es cierto que estos núcleos de excelencia son debidamente apreciados por los organismos internacionales, pues encuentran

3. Sagasti, Francisco, y Gonzalo Alcalde, "Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto", en *Agenda Perú, Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*, Lima: Agenda Perú, 1997, 119 pp.

en dichos cuadros una alta competencia profesional, al mismo tiempo, son conscientes de su naturaleza transitoria y de su aislamiento funcional.

Una de las dificultades de trabajar con funcionarios de este tipo en vez de hacerlo con los de línea es que se fragmenta a la institución; muchas veces, la relación entre ambos es tirante y los últimos no colaboran con los primeros. La posición más radical sostiene que la mayoría del personal de línea es irrecuperable y que, por tanto, debe ser despedido para contratar a gente nueva, capaz de asumir el nuevo estilo de trabajo. Otro de los problemas es que, por la naturaleza del financiamiento de los funcionarios del primer tipo, el esquema no es sostenible en el tiempo. Es por ello que se argumenta la necesidad de institucionalizar los nuevos modos de administración que se dan en el interior de las 'burbujas' con el propósito de constituir un nuevo personal de línea altamente capacitado, eficiente, motivado y bien remunerado.

En cuanto a la asignación de los recursos a los organismos gubernamentales, la potestad de aprobar la asignación de los mismos la concentra el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y éste efectúa dicha asignación considerando el principio de caja fiscal, de acuerdo con el cual no es posible gastar más de lo que se tiene. Ello determinó un cambio en la forma en que tradicionalmente se manejaban los fondos públicos y, en muchos casos, significó que no se pudiera contar con los recursos requeridos, pues la disciplina fiscal restringía los fondos que debían ser repartidos entre las diversas partidas. El PRONAA no se vio mayormente afectado por este hecho, puesto que era considerado como un organismo prioritario.

Es en este contexto en el que actúa el PRONAA, un organismo público descentralizado (OPD) que dependía, hasta octubre de 1996, del Ministerio de la Presidencia, como parte del Viceministerio de Desarrollo Social. No obstante, desde entonces, es un OPD que depende del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), junto con otros tres: el Instituto Nacional de Bienestar Familiar, el Instituto Peruano del Deporte, y el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia.



## **1. *El proceso de formulación de políticas del PRONAA***

Uno de los primeros aspectos que llaman la atención en el período estudiado es la alta rotación de cargos ejecutivos del PRONAA. En efecto, durante 1996, tres administraciones distintas dirigieron el programa, lo que implicó discontinuidad, quiebres y retrocesos en las actividades y líneas programáticas.

### **1.1 La 'nueva administración': antecedentes y formación**

De acuerdo con la información obtenida, en 1996 comenzó a cobrar mayor fuerza, en las más altas esferas del gobierno, la percepción de que era necesario hacer más eficiente el gasto público social. Se procedió, entonces, a realizar un diagnóstico, para lo cual el Ministro de la Presidencia -quien además informalmente fungía de Presidente del Consejo de Ministros- contrató a destacados profesionales del sector privado. Las principales conclusiones del estudio eran que, por un lado, no se estaba llegando a los más pobres<sup>4</sup> y que, por otro lado, los recursos disponibles mostraban una tendencia decreciente en el futuro. Asimismo, el MEF también había encargado estudios con la intención de hacer más eficiente el gasto social, probablemente como respuesta a las sugerencias del Banco Mundial en ese mismo sentido.

Todo ello no hacía sino confirmar las tendencias que en América Latina señalaban el necesario paso de políticas universales a políticas más focalizadas. A partir de ello, el Ministro de la Presidencia, la nueva Viceministra de Desarrollo Social -que provenía del sector privado y tenía experiencia previa con programas alimentarios en el Instituto de Investigación Nutricional- y el Viceministro de Desarrollo Regional, establecieron la necesidad de reformar al PRONAA. Esa fue la misión explícita con la que la nueva administración aceptó el encargo de dirigir el Programa.

En efecto, cuando la nueva administración asumió la dirección del PRONAA durante seis meses en 1996, la tarea que recibió del Ministerio de la Presidencia fue la de reformar internamente la institución con el fin de convertirla en una entidad pública moder-

4. Se detectó que más del 60% de los recursos llegaban a la población en situación de pobreza, y no necesariamente a los pobres extremos.

na y en una administradora eficiente del gasto social del Estado. Su misión central era la de luchar contra la desnutrición infantil a través de programas focalizados que evitaran el dispendio de recursos y concentraran sus esfuerzos en el grupo de niños de 0 a 5 años, considerado como uno de los más vulnerables y desprotegidos del país. Se buscaba, entonces, que el PRONAA se convirtiera en una institución modelo para el resto, que se caracterizara por ser eficaz, eficiente y focalizada. Exponer una imagen de eficiencia ante los organismos internacionales era necesario, ya que podían ser la fuente de financiamiento del gasto.

A principios de 1996, el PRONAA contaba con una administración funcional, según la cual cada gerencia –por ejemplo, Recursos Alimentarios, Operaciones o Administración– se ocupaba del aspecto específico de su competencia. No obstante, cuando ocurrió el cambio de administración, se optó por un esquema de ‘administración matricial’, lo que suponía el nombramiento de responsables de programas, donde podía resultar que el Gerente de Administración tuviera a su cargo un programa dirigido a los niños de 0 a 5 años. De esta manera, dicho responsable no sólo debía velar por los aspectos administrativos del programa, sino que también debía preocuparse de que el resto de procesos –llámese compra de alimentos o distribución– se llevaran a cabo con eficiencia y oportunidad. Esto derivaba en la necesidad de un trabajo integral<sup>5</sup>, y de hecho suponía un mayor nivel de compromiso. Esta situación no duró mucho tiempo, puesto que cuando la nueva administración fue cambiada, durante el mismo año 1996, se volvió al antiguo esquema de administración funcional.

El Ministro de la Presidencia del período que nos ocupa era el ingeniero Jaime Yoshiyama, cuya imagen era la de un tecnócrata eficiente y muy cercano al entorno presidencial. De acuerdo con su estilo, Yoshiyama buscó rodearse de técnicos altamente calificados. Así, nombró como nuevo Presidente Ejecutivo a Enrique Vásquez, un técnico que provenía del sector académico, sin filiación política alguna ni experiencia previa en el sector público. Este, a su vez, convocó para que ocuparan los cargos ejecutivos

5. Se contaba entonces con las siguientes gerencias: Administración, Asesoría Legal, Operaciones, Recursos Alimentarios, aparte de la Gerencia General y de una gerencia recién creada, Coordinación General de Proyectos.

del PRONAA a profesionales que, en su gran mayoría, provenían del sector privado. Con este equipo, se inició el intento por reformar el Programa.

La nueva orientación pronto mostró resultados. En efecto, existía una comunicación fluida entre el Presidente del PRONAA y el Ministro de la Presidencia, pero con quien la coordinación era más estrecha era con la Viceministra de Desarrollo Social, pues se sostenían conversaciones casi diarias, producto de las cuales surgían propuestas e iniciativas. Además, dicha coordinación era muy importante, puesto que tal viceministerio poseía información valiosa sobre lo que otros organismos realizaban en favor del desarrollo social. No obstante, en términos formales, el PRONAA tenía total autonomía respecto del viceministerio, puesto que su Presidente Ejecutivo contaba con capacidad de gasto, y la labor de la Viceministra era de coordinación.

## 1.2 Cómo se construye una política pública: los agentes

Cuando se analizó cómo se dieron los procesos de formulación de políticas dentro del PRONAA bajo esta nueva administración, se encontró que, en el nivel ejecutivo, las percepciones respecto a quién o quiénes proponían los temas en el momento en el que se formula la política, diferían notablemente. Hay quienes afirmaban que los temas eran propuestos desde fuera del PRONAA, que provenían del Ministro de la Presidencia y del propio Presidente de la República. No obstante, otros funcionarios percibían que los temas eran propuestos desde el PRONAA, en algunas ocasiones, por el Presidente Ejecutivo y su asesor principal y, en otras, por los gerentes, quienes se reunían con el mismo para discutir “la política”.

El Presidente Ejecutivo se sentía retroalimentado por sus gerentes y, especialmente, por el asesor principal, con quien discutía los asuntos antes de llevarlos a las referidas reuniones de gerencia. Sin embargo, cabe mencionar que uno de los funcionarios señaló que, si bien se había definido una misión y se habían tomado decisiones, en realidad, no se contaba con una propuesta técnica “a la que pudiera llamársele una política con objetivos”. En efecto, los objetivos generales y específicos que debía lograr el PRONAA fueron establecidos por el Ministro de la Presidencia, quien tenía

claramente definido hacia dónde debían dirigirse las acciones de la institución. Sobre esa base era que la dirección del PRONAA -Presidente Ejecutivo y gerentes- debía plantear la estrategia que permitiera alcanzar gradualmente el objetivo. No obstante, la estrategia era expuesta frente al ministro y sólo después se ejecutaba.

En un primer nivel, la intervención en la formulación de política correspondía entonces al Ministro de la Presidencia, y al Presidente Ejecutivo y su equipo de gerentes; aunque uno de los funcionarios mencionó que también habría participado el Presidente de la República: “éste tenía que saber, no sé si autorizar expresamente, pero por lo menos saber qué es lo que se iba a hacer”. Supuestamente, lo que sucedía era que el Ministro de la Presidencia recogía los planteamientos o estrategias propuestas, y las presentaba al Presidente de la República.

La política se traduce, quizás de una forma especialmente transparente, en el manejo del presupuesto. En su elaboración participaban el Presidente Ejecutivo y el equipo de gerentes y asesores. La Viceministra de Desarrollo Social tenía la capacidad de vetarlo, pero era el Ministro de la Presidencia quien finalmente tenía la posibilidad de modificarlo, además de darle una revisión final.

Existía, por otro lado, un nivel de formulación de política más interno, en el cual el liderazgo informal que ejercía el Presidente Ejecutivo permitía cierta flexibilidad en cuanto a la aprobación de ideas o propuestas. Normalmente, intervenían en la formulación los gerentes y los asesores y, en función del tema que se estuviera tratando, los gerentes convocaban a quienes estuvieran trabajando en el tópico en cuestión. La aprobación, normalmente, se daba en el nivel superior a aquél de donde había provenido la iniciativa.

En ambos niveles de decisión y propuesta -alto y medio- era clave la presencia de un líder que se convirtiera en el motor del proceso, que promoviera la formulación de iniciativas y dirigiera la discusión y materialización de una propuesta.

Respecto a la percepción de los implementadores entrevistados, éstos afirmaban que la formulación de la política estaba “en manos” del Presidente del PRONAA y sus asesores, y que, indirectamente, también definían la política “órdenes superiores que llegan al mismo”. Por otro lado, los implementadores entrevista-

dos, si bien admitieron haber planteado propuestas novedosas e interesantes, no se reconocieron a sí mismos propiamente como “iniciadores” de la política y declararon no tener problemas en involucrarse en un proceso de política en cuyo inicio no hubieran participado, siempre que éste fuera coherente con lo que ellos consideraban “bueno”, es decir, “beneficiar a la población más pobre”.

### 1.2.1 Búsqueda y determinación del problema

Respecto al proceso que sigue una idea, una propuesta, de las entrevistas sostenidas con funcionarios se desprende que, para que una idea se materializara, era necesario que algún funcionario con el poder suficiente como para hacerla funcionar la hiciera suya, lo que en el medio peruano implicaría hablar de un ministro.

En el caso concreto del período administrativo del PRONAA que hemos estudiado, fue precisamente un ministro quien hizo suya una propuesta y estaba dispuesto a aplicarla. Si bien la iniciativa provenía del Ministro de la Presidencia, “la idea” debía ser llevada a la práctica por el PRONAA. Este era el encargo que le confiaba al Presidente Ejecutivo y a su equipo de gerentes. Con el fin de aplicar la idea, se procedió a efectuar un planeamiento estratégico, en el cual se detallaron los objetivos específicos y las estrategias. Previamente, sin embargo, hubo que realizar un diagnóstico y recoger información respecto a lo que se estaba trabajando en el PRONAA. Sólo después de mes y medio se determinó que las prioridades corresponderían al siguiente orden:

- Niños de cero a tres años
- Niños de tres a cinco años
- Niños de cinco a once años
- Niños de once para arriba
- Madres gestantes
- Madres lactantes
- Comedores
- Ancianos

Ahora bien, las propuestas que debían conducir al cumplimiento de la misión debían seguir un proceso de maduración que implicaba que la idea fuera comentada con otros funciona-

rios -como los representantes de otros sectores sociales: salud, educación-, quienes brindaban un *feedback* que permitía mejorarla. Parte de este proceso suponía indagar sobre la existencia de otras instituciones que ya estuvieran aplicando la idea, o que lo pudieran hacer mejor que el PRONAA. De otra parte, vinculado a este proceso de maduración de la idea, existía la imperiosa necesidad de lograr consenso alrededor de la misma, puesto que, de lo contrario, la burocracia podía generar una serie de trabas que hicieran más lento el proceso o que obstaculizaran su desarrollo. La idea podía dar vueltas entre memorandos y negativas durante meses; incluso cuando se lograba aprobar la ejecución de una propuesta, ésta tenía que remitirse a las oficinas descentralizadas de administración, donde el proceso de cotizaciones y adquisiciones podía demorar mucho tiempo.

Por otro lado, la administración Vásquez tomó en cuenta la experiencia pasada con el fin de evitar repetir el esquema anterior porque era considerado deficiente, así como para modificar este último, para lo cual se revisaron las fortalezas y las debilidades de los programas. Una de las formas como se buscó aprender del camino recorrido fue a través de las consultas y el intercambio que se dio con las ONG, en el intento de aprovechar su experiencia en el campo de la lucha contra la desnutrición.

Como era previsible, la nueva administración se encontró con ciertas dificultades para revisar la experiencia pasada del PRONAA en tanto que, como sucede en muchas organizaciones del sector público, no se contaba con los registros de las actividades que se habían realizado anteriormente. En general, se consideró que esta información no era confiable, pues, de acuerdo con los entrevistados, no había sido procesada correctamente. No obstante, señalaron que esta práctica no era *común* en el sector público en general.

En un contexto institucional que se movía por una inercia burocrática -que excluía u obstruía la introducción y el avance de nuevas ideas-, los esfuerzos de la nueva administración por desarrollar un planeamiento estratégico que facilitara la identificación de problemas y la formulación de alternativas de política fueron estériles en el objetivo de llegar a decisiones de consenso.

### 1.2.2 Establecimiento de prioridades

Respecto a la procedencia de las prioridades que se expresaban en las decisiones, todos los entrevistados excepto uno percibían que las prioridades provenían de fuera del PRONAA (“de arriba”): algunos se refieren al Ministro de la Presidencia y otros, al Presidente de la República. No obstante, se reconoció que existía cierto margen de influencia del Presidente Ejecutivo y del equipo de gerentes y asesores sobre la opinión del Ministro de la Presidencia. Asimismo, declararon que en ocasiones las prioridades se encontraban con el límite de la disponibilidad efectiva de recursos.

¿Cuáles eran los criterios empleados para elegir determinados temas y descartar otros? Según nuestras fuentes, no existía un acuerdo claro sobre este punto. Para algunos, el principal criterio era de naturaleza política, es decir, que el programa que estuviera siendo materia de discusión y que fuera potencialmente ejecutable evitara, o cuando menos minimizara, el impacto negativo sobre sectores sociales que podrían ver afectados sus intereses por la supresión o reducción de la ayuda. Para otros, en cambio, se trataba de ejecutar programas que no revistieran problemas mayores de implementación, que fueran de bajo costo y que obtuvieran el mayor beneficio posible en términos de las personas a las que podían llegar. Finalmente, había quienes sostenían que la determinación de los programas debía ser formulada sobre la base de prioridades establecidas en términos de la población objetivo.

Una vez que se establecía como prioritario un determinado problema, se debía proceder al análisis de las opciones que se presentaban para su solución. En este proceso participaban el Presidente Ejecutivo y los gerentes, con determinados miembros de su personal. En esta etapa, la participación de agentes externos era más limitada. Los criterios que primaron para elegir determinadas opciones eran los siguientes: la sensibilidad política y la sostenibilidad de la medida. Uno de los entrevistados reconoció que si bien, por un lado, buscaban cumplir con las expectativas del Presidente de la República, por otro lado, pretendían avanzar en la misión que se suponía tenía PRONAA respecto a la lucha contra la desnutrición. Cuando no se lograba llegar a un consenso respecto a qué opción elegir, era el Presidente Ejecutivo quien tomaba la decisión final.

### 1.3 En qué consistió el cambio de política

La administración anterior compraba alimentos a los agricultores nacionales para luego repartirlos a través de los diversos programas del PRONAA, junto con las donaciones; aunque privilegiaba la atención al programa de comedores (clubes de madres y comedores populares). El entonces Presidente Ejecutivo era el ingeniero Rodolfo Múñante, compañero del período universitario del Presidente de la República, considerado como uno de sus hombres de confianza, y quien había ocupado un alto cargo en el FONCODES, para luego pasar a la Presidencia Ejecutiva del PRONAA. Múñante tuvo que abandonar dicho puesto cuando fue nombrado Ministro de Agricultura, pero era conocida la buena relación que seguía manteniendo con los agricultores y con las socias de los clubes de madres.

Cuando la administración Vásquez tomó la dirección del PRONAA, planteó un esquema diferente, que respondiera a las nuevas prioridades y objetivos ya mencionados, como la lucha contra la desnutrición infantil a través de una estrategia focalizada. El esquema privilegiaba el objetivo de combatir la desnutrición de una población que era considerada la más vulnerable a dicho problema, esto es, los niños de 0 a 5 años<sup>6</sup>. Asimismo, se quería que este objetivo fuera alcanzado de la manera más eficiente posible. Lo que se privilegió, entonces, fue el largo plazo frente al corto plazo.

Este nuevo enfoque significaba dismantelar el antiguo esquema, es decir, renunciar al objetivo de apoyar a los agricultores nacionales. De hecho, según la nueva administración, se estaba desvirtuando la misión institucional y se generaba un conflicto entre política agraria y política nutricional, puesto que los productos que eran adquiridos por la antigua administración no respondían a aquellos que eran considerados los más nutritivos<sup>7</sup>, ni era posible controlar la calidad de los mismos. Además, no siempre se

6. De acuerdo con la percepción de los implementadores entrevistados, PRONAA perseguía objetivos nutricionales sólo en el caso de la alimentación infantil y escolar; en el caso de comedores, los objetivos no eran nutricionales sino que se buscaba apoyar a la población organizada para aliviar problemas económicos.

7. Se incluía, en las referidas compras, lana de alpaca y algodón.



podía disponer de ellos en la cantidad requerida ni el momento necesario.

Así, para la nueva administración, los comedores populares y los clubes de madres no constituían los mejores vehículos para llegar a la población objetivo, esto es, los niños de 0 a 5 años. Por ello se intentó modificar la distribución de recursos por programas, lo que significaba reducir el subsidio que recibía la población priorizada en ese momento y transferirlo a la nueva población identificada como objetivo, pero sobre todo en las zonas rurales, pues lo que se quería atacar era el problema de la desnutrición. Es por esta última razón que también se buscó trabajar con la composición de la canasta de alimentos y se pretendió promover la compra de cultivos andinos con alto impacto nutritivo<sup>8</sup>. Sobre esta base, el Presidente Ejecutivo y los gerentes plantearon la estrategia para alcanzar gradualmente dicho objetivo.

#### 1.4 Obstáculos y limitaciones

Quizás el principal problema que ha enfrentado el PRONAA para cumplir con su misión institucional ha sido la permanente y la sistemática interferencia política del Poder Ejecutivo sobre sus actividades, prioridades y programas, lo que lo ha convertido en una organización con una autonomía muy limitada y orientada a mejorar la imagen pública del gobierno.

En efecto, nuestros entrevistados reportaron la continua tensión institucional que existió entre lo que ellos consideraban como su mandato original y las presiones y exigencias para repartir alimentos entre aquellos sectores que pudieran ofrecer una base social de apoyo político al gobierno. De ahí que los clubes de madres, los comedores populares y los agricultores locales a los que se compraba alimentos fueran percibidos no tanto como beneficiarios, sino como una clientela política cuyas demandas debían ser satisfechas. A cambio de ello debían colaborar y hacer acto de presencia en los mítines presidenciales, a los que llegaban

8. Naturalmente, aquí se hacía necesaria una estrecha coordinación con el Ministerio de Agricultura, con el fin de que se diera la correspondiente promoción de la producción de tales cultivos de alto valor nutritivo.

gracias al transporte proporcionado por la institución, cargados de pancartas y banderolas como muestra de adhesión al Presidente.

Esta pugna de fondo encontraba varios escenarios y formas de manifestarse. Una de ellas era la competencia entre los políticos y los tecnócratas dentro de la propia institución. En efecto, la nueva administración postulaba un manejo técnico y despolitizado de sus programas, pues argumentaba que ésa era la única manera de garantizar un manejo ordenado de los recursos y un cumplimiento cabal de los objetivos trazados. Los políticos, en cambio, aducían que había que adecuar las prioridades del PRONAA al discurso oficial que emanaba de las más altas esferas del poder.

En el caso del PRONAA, este desencuentro significaba un obstáculo casi permanente que detenía, distorsionaba o, en el mejor de los casos, complicaba la marcha de los programas. Todas estas interferencias ocurrían pese a que los objetivos generales y específicos de la institución habían sido establecidos por el Ministerio de la Presidencia. Y que, sobre esa base, el Presidente Ejecutivo y los gerentes debían plantear sus estrategias de acción.

Los conflictos que interferían en la formulación de los programas institucionales también tenían que ver con los diversos enfoques derivados de la política nutricional y de la política agraria. Al existir acuerdos institucionales previos con agricultores locales para la adquisición de productos alimenticios, la posibilidad de cambiar esta política se encontró con dificultades casi insuperables y con presiones que provenían del más alto nivel del Ministerio de Agricultura. Las resistencias a este cambio se ahondaron al establecerse que los comedores populares y los clubes de madres no constituían los mejores canales para llegar a la población objetivo. Este cambio de política significaba renunciar al esquema según el cual el objetivo era obtener una base social de apoyo político. Naturalmente, la nueva política no prosperó.

En resumen, a pesar de que los esfuerzos de la nueva administración habían dado origen a una nueva misión, y a renovados objetivos específicos y estrategias, el proceso de formulación de políticas en el PRONAA careció no sólo de la autonomía institucional y del adecuado establecimiento de prioridades, sino que además colisionó con la resistencia interna de algunos de sus miembros. Como veremos a continuación, este cuadro no dista mucho de lo que ocurría en el campo de la implementación.

## **2. *El proceso de implementación de políticas del PRONAA***

Teóricamente, 20 años atrás, se habría esperado que el proceso de formulación de una política se diera en forma independiente del proceso de implementación, y que uno siguiera al otro, es decir, que la implementación ocurriera *después* que la formulación se encontrara lista. Hoy en día se sostiene que la formulación y la implementación están integradas e interactúan.

Efectivamente, en el caso del PRONAA se encontró que, si bien se efectuaba la formulación antes que la implementación, inmediatamente después del primero de estos procesos se implementaban proyectos piloto que servían de insumo para la reformulación de la política. Ahora bien, es importante ser conscientes de que, considerando la naturaleza de la actividad que realizaba el PRONAA y el hecho de que muchas veces los cambios necesarios no podían darse inmediatamente, era imposible detener la marcha de los proyectos mientras éstos eran reformulados, lo que suponía que a menudo se daba una yuxtaposición entre la formulación y la implementación.

### **2.1 *Cómo se organizó el proceso de implementación***

#### **2.1.1 *Cambios en la administración: quiebre y continuidad***

Cuando ocurre un cambio de administración suelen darse modificaciones radicales en la política institucional. Los ejecutivos de la administración Vásquez, sin embargo, afirmaron que cuando tomaron la conducción del PRONAA se mantuvieron todos los programas, aunque en condiciones diferentes. Se modificaron las prioridades –ya explicadas– y se intentó cambiar la asignación de recursos con el propósito de mejorarla en función de la nueva misión –estrategia focalizada para combatir la desnutrición infantil–. No obstante, algunos de los entrevistados percibieron que el cambio en la asignación de recursos se dio sobre todo en los enunciados, porque en el nivel práctico fue muy difícil aplicarlo.

La rotación de altos funcionarios puede no significar una ruptura necesariamente, es decir, la cancelación de todos los planes en curso, pero sí supone un retraso importante en su desarro-

lio. Debe transcurrir un período de tiempo hasta que el nuevo funcionario entienda las cosas y las asuma como propias. Y esto último constituye un gran problema, puesto que cada uno quiere ser “la madre del programa”, y cuando no se es la madre difícilmente se cuidará del hijo. Por otro lado, se consume tiempo valioso hasta que el nuevo funcionario se convence de que la originalidad de las propuestas que plantea no es necesariamente tal y que, en cierto modo, éstas son pensadas o implementadas desde hace mucho y por muchos, dentro y fuera del sector público.

Un efecto innegable que genera la rotación de altos funcionarios es que elimina los equipos de trabajo. Y eso sucedió cuando fue removido el doctor Vásquez, puesto que con él salieron todos los gerentes y el personal que estaba relacionado directamente con ellos. Obviamente, esto afectó la continuidad del trabajo porque, finalmente, se terminó desechando el diseño que se había buscado emprender.

En términos teóricos, lo que habría sucedido con el PRONAA es que, en realidad, hasta antes de la administración Vásquez, ninguna administración había querido “cambiar ¡as cosas”, puesto que, considerando la carga política de la institución y sus funciones, nadie quería perder el cargo. Lo que sucedía era que los funcionarios se adaptaban al sistema, no querían hacer “revoluciones”. Por ello, cuando se presentó un equipo que sí deseaba hacer cambios de fondo, el que perdió continuidad fue el mismo equipo. Al respecto, según la opinión de los implementadores entrevistados, la rotación de altos funcionarios generó cambios en la orientación del programa; incluso uno de los entrevistados opinaba que las administraciones de Múñante, Vásquez y Vara Ochoa fueron llevadas de manera racional y técnica y que la diferencia radicaba en la “perspectiva”, es decir, en el hecho de que cada una privilegiaba determinada población objetivo.

Respecto a la continuidad de los programas, en el caso de la administración Vásquez, dicha continuidad se consiguió a través del ajuste de los mismos, en el intento de mejorarlos; cuando fue removida la administración Vásquez, sin embargo, el proceso se alteró en cuanto a las formas de trabajar, las prioridades y los objetivos. La misión institucional definida por el ministro Yoshiyama tuvo una existencia efímera, pues ni bien se reemplazó a la

administración Vásquez, se regresó al antiguo esquema de distribución de recursos que privilegiaba a los comedores populares.

De acuerdo con los ejecutivos entrevistados, cuando se re-movió al Presidente Ejecutivo, Enrique Vásquez, se paralizó el proceso de reforma porque reinaba una absoluta inestabilidad. Y puesto que tardó la decisión política de nombrar a un reemplazante, el equipo decidió seguir en lo que estaba involucrado hasta donde fuera posible llegar, bajo el mismo esquema y estrategia. Para agravar la situación, en esas circunstancias, el Consejo Directivo intentó intervenir directamente en temas que eran ajenos a su propia responsabilidad.

Asimismo, los implementadores señalaron que los cambios en la dirección generaban un clima de inestabilidad laboral y la falta de continuidad en los empleados, puesto que –según afirmaban– cada nuevo jefe intentaba reclutar a personal de su confianza, que a su vez deseaba involucrar a trabajadores cercanos a su visión de las cosas.

### 2.1.2 Innovaciones: prácticas y actitudes

Después de un cambio de administración, se habría esperado que se introdujeran prácticas innovadoras. En efecto, la administración Vásquez pretendió que en la nueva gestión se adoptaran ciertas prácticas nuevas con el fin de hacerla más eficiente. Las innovaciones que los ejecutivos declararon haber promovido durante su gestión en el PRONAA fueron las siguientes:

- i) El diseño de una red que mantendría informadas permanentemente a las diversas sedes, de forma que se pudiera contar con información actualizada que facilitara el control y el monitoreo, así como la gestión en general.
- ii) La promoción del consumo de alimentos andinos en el programa de niños de 0 a 5 años.
- iii) La utilización de técnicas administrativas modernas como *just in time*, y estudios de tiempos y movimientos<sup>9</sup>. Se introduje-

9. *Just in time* es una técnica administrativa que tiene como objetivo la maximización de la productividad, bajo el supuesto de que se debe disponer de los productos necesarios en el momento preciso, y así eliminar costos

ron mediciones de eficiencia y de productividad, disminución de trámites burocráticos, reducción de papeles y sellos, incentivos económicos a la creación de nuevos programas, penalizaciones para el malgasto de recursos, entre otros; asimismo, se promovió la reingeniería de la institución y se mejoró el sistema de supervisión de la gestión.

*iv)* La definición de indicadores de impacto. Entre ellos se puede mencionar, por ejemplo, el aumento de los ingresos de quienes participan en las microempresas; el efecto ingreso que implica la recepción de alimentos y la mejora en el nivel nutricional, en el caso de los comedores populares; la talla y el peso, en el programa de niños de 0 a 5 años. Debe precisarse, sin embargo, que no se contó con el tiempo para aplicar dichos indicadores.

Uno de los principales problemas que enfrentó el proceso de innovación fue la resistencia al cambio de parte del personal del PRONAA. Algunos ejecutivos afirmaron que no se logró neutralizar la resistencia, aunque otros sostuvieron que costó mucho trabajo pero que finalmente empezaron a interiorizar las nuevas prácticas. Naturalmente, los cambios son incómodos, sobre todo cuando se relacionan con controles, al menos en una primera etapa. No obstante, el problema mayor en este caso fue que las innovaciones planteadas requerían de un cambio en sus esquemas mentales.

### **2.1.3 Autonomía y descentralización: administración del poder**

En lo que concierne a la relación entre la sede central del PRONAA en Lima y las unidades operativas en provincias, es necesario mencionar que, en un principio, la administración Vásquez tenía el propósito de descentralizar funciones. Sin embargo, después de evaluar al personal, se percibió la falta de capacidad gerencial, además de una serie de irregularidades, por lo que

evitables como el almacenamiento de los alimentos. Los “estudios de tiempos y movimientos” se refieren al intento permanente de la comprensión de las personalidades y necesidades de los trabajadores de una empresa o institución determinada, para establecer los procedimientos más eficientes en el desempeño de su labor.

se decidió continuar con el esquema centralizado. No existía la confianza suficiente como para delegar funciones, aun cuando se consideraba fundamental para una administración más eficiente. Para algunos directivos, “los responsables de las sedes actuaban como jefes de campaña política”. De otra parte, el grado de centralización con el que se trabajaba era, muchas veces, excesivo; por ejemplo, cualquier compra debía ser previamente consultada con la sede de Lima, aunque se tratara de repuestos para automóviles, por ejemplo.

En cuanto al grado de autonomía y las atribuciones que tenían las unidades ejecutoras, se encontró cierta contradicción en las afirmaciones de los ejecutivos. Por un lado, sostenían que el grado de autonomía era mínimo y, por otro, señalaban que los responsables repartían los alimentos “como querían y a quien querían”. Conviene, entonces, explorar sobre cuáles eran las atribuciones de las sedes.

Los responsables de las unidades ejecutoras debían identificar las necesidades de los clientes, así como cuál era la población objetivo y cuáles los tipos de alimentos que se demandaban. En función de estos requerimientos, debían enviar solicitudes a Lima. En la capital estas solicitudes eran evaluadas, se emitían los cheques luego de su aprobación, y se daban las directivas correspondientes. Asimismo, las unidades ejecutoras debían realizar el seguimiento del programa de comedores, para lo cual contaban con un margen de acción producto de su conocimiento de la zona: podían proponer qué sitios atender primero, qué lugares eran de muy difícil acceso, etc.

En Lima se decidía, por ejemplo, qué población del departamento iba a ser atendida por el presupuesto que la sede central asignaba a cada una de las unidades operativas. Esto se determinaba luego de la focalización llevada a cabo en función de la información que había enviado el Ministerio de la Presidencia sobre población, niveles de pobreza, niveles de desnutrición, entre otras variables e indicadores sociales.

Pero también en la capital se centralizaban las compras; al respecto, la administración Vásquez manejaba la idea de que no era necesaria dicha centralización, sino que bastaba con establecer una medida de control. De hecho durante el período Vásquez se empezó a tomar algunas medidas de descentralización, aunque no

se llegó a dar el proceso completo por los motivos ya expuestos. Sin embargo, según uno de los entrevistados, todo ello se revirtió con el cambio de administración.

Una de las atribuciones más importantes de las unidades operativas era que, en la práctica, determinaban la ubicación de los comedores, es decir, autorizaban el funcionamiento de estas organizaciones. Ello era vital puesto que era así como se hacía realidad la focalización. No obstante, se encontró que el proceso había sido deficiente, ya que los comedores de algunas unidades operativas no se encontraban en zonas que Lima había señalado como prioritarias. Asimismo, tomaban otras decisiones que también influían en la focalización del gasto. Así, por ejemplo, en una zona de Cajamarca, los ganaderos se habían quejado porque no se les estaba comprando leche; entonces, respondiendo a la queja, se compró más leche. El problema era que esa leche se repartía a los niños que estaban ubicados a 30 metros de la zona lechera más productiva de Cajamarca, a niños que “toda su vida han tomado leche”. Como resultado de ello, los beneficios obtenidos eran menores, sin considerar el hecho de que el precio al que se compró el producto era superior al del mercado internacional.

Estos hechos significaban distorsiones importantes. La explicación de estas alteraciones podía encontrarse, de alguna manera, en el hecho de que por los escasos recursos no se contaba con el transporte necesario para acceder a las zonas lejanas de extrema pobreza, donde era más difícil realizar el monitoreo correspondiente. De otra parte, hay quienes sostuvieron que podía filtrarse también un componente político en el nivel más local. En el caso de los comedores infantiles o centros educativos iniciales, las mismas unidades operativas se encargaban de determinar cuáles serían los beneficiados. Para ello, se incluía a los mismos beneficiarios atendidos el año anterior y luego se elegía a los nuevos beneficiarios sobre la base de dos criterios: la priorización de distritos establecida por el Ministerio de la Presidencia, o el resultado de un diagnóstico que demostraba la existencia de un alto porcentaje de niños con desnutrición crónica o aguda respecto al total de los que acudían al comedor o al centro educativo inicial.

Por todo lo dicho, se puede concluir que las medidas de “descentralización” adoptadas por la administración Vásquez no pretendían aumentar el poder de decisión en lo que se refiere a



cómo gastar el presupuesto o a quiénes debían dirigirse las prioridades. Todo se definía centralmente. Se consideraba, entonces, al menos en el nivel teórico, que lo que debía descentralizarse era la ejecución, mas no la decisión de aspectos centrales.

#### **2.1.4 Control limitado**

Respecto a las labores de control y dirección, los entrevistados declararon que cuando comenzaron a dirigir el PRONAA encontraron información desordenada y poco confiable. La administración anterior contaba con una auditoría contable, la cual básicamente indicaba si los documentos estaban correctos. Uno de los entrevistados, durante la administración Vásquez, aplicó un sistema de control de la gestión que permitió que en algunos casos se detectara la corrupción y el mal manejo. Con este sistema se buscaba evaluar la gestión de unidades de acuerdo con la satisfacción del cliente y la llegada de los alimentos. Por otro lado, se intentó implementar una red, con la que se pretendía contar con información actualizada, la que lamentablemente no se pudo concluir por la brevedad de la gestión Vásquez; y, aunque los almacenes de las sedes debían informar sobre sus registros cuando se les solicitaba hacerlo, no siempre se contaba con la información oportuna y actualizada.

Sin embargo, entre algunos de los funcionarios entrevistados, se percibía cierta desconfianza respecto a los “mecanismos de control y dirección”, pues pensaban que éstos en la práctica no eran efectivos.

#### **2.1.5 Cronogramas y metas: ¿medidas de gestión?**

Prácticamente hubo consenso entre nuestros entrevistados alrededor de la idea que era iluso esperar que se cumplieran los cronogramas establecidos y, de hecho, en la práctica era imposible cumplir con ellos. El principal argumento para explicar este incumplimiento gira en torno del boicot sistemático que ejercían los gerentes y algunos miembros del personal que correspondían a la antigua administración; el carácter burocrático de la administración pública; y el hecho de que eventualmente el Ministro de la Presidencia podía plantear algún encargo urgente que postergaba el cronograma de actividades corrientes.

En segundo lugar, es necesario revisar el papel que cumplieron las metas en la gestión. Según algunos de los ejecutivos, las metas servían para asignar los recursos necesarios, la participación de los programas en el presupuesto. Por su parte, los implementadores entrevistados opinaban que las metas cumplían un papel orientador y que era muy difícil cumplirlas. Una de las razones expuestas es que los continuos cambios de personal afectaban el desarrollo normal de las actividades, puesto que los nuevos empleados debían aprender los procedimientos y ello retrasaba el trabajo. Asimismo, sostenían que las metas se establecían en términos cuantitativos, por lo cual no era posible medir la calidad de la atención brindada.

En la práctica, las personas no eran evaluadas por las metas, ya que por el corto tiempo que la administración Vásquez tuvo a su cargo la dirección del PRONAA, no era posible realizar una cabal medición de resultados en función de este criterio. Ello habría implicado contar con un sistema de indicadores de gestión efectivo. Se sabe que se estuvo trabajando en él, pero que no se llegó a aplicar por lo corto de la gestión y también porque muchas de las propuestas no llegaron a ponerse en práctica<sup>10</sup>. Igualmente, se podría afirmar que no se logró identificar penalizaciones o medidas que pudieran ser percibidas como drásticas. Los implementadores entrevistados señalaron que, muchas veces, las actividades programadas no se cumplían porque había “interferencia política” que afectaba la programación vinculada básicamente con el destino de los recursos. Además, la percepción que tenían los implementadores entrevistados era que el esfuerzo que se desplegaba para cumplir las metas no era apreciado, y que no existían sanciones al incumplimiento.

### **2.1.6 El papel que cumplía la asignación presupuestal**

En cuanto a la asignación presupuestal, se presumía de antemano que, de lo asignado en el presupuesto, había un porcentaje de recorte. Todos los gerentes consideraban esa variable y trabajaban con una cifra reducida aproximada. Además, se sabía que había meses en los que los recursos no llegaban y que debía

10. Más adelante se volverá al tema de las evaluaciones con mayor profundidad.

esperarse a que pasaran los primeros meses del año previos a la recaudación tributaria. Cuando se preguntó si se cumplía la asignación presupuestal, uno de los ejecutivos señaló que “a PRONAA la respetan mucho”, lo que correspondía con las expectativas respecto a lo que la inversión social de dicha institución podía redituarse en términos políticos.

Por otro lado, entre los ejecutivos e implementadores, se encontró consenso alrededor de la idea de que las limitaciones políticas eran más importantes que las presupuestales, aunque estaban relacionadas entre sí. Claro que la importancia de determinado tipo de limitación está signada por la naturaleza del propio proceso puesto que, si nos ubicamos en la etapa de diseño y aprobación de un programa, las limitaciones políticas serán las más importantes; pero cuando ya se ha aprobado un programa, las restricciones presupuestales ocuparán el primer lugar dado que el aval político ya fue otorgado. La manera como se materializa una política ‘aprobada’ es a través de la asignación presupuestal.

Finalmente, cuando la administración Vásquez tuvo que trabajar con un presupuesto creado para otro esquema de prioridades, hubo que luchar contra restricciones tanto políticas como presupuestales y la solución de alguna manera se dio paralelamente, con los límites que impusieron los objetivos políticos externos al PRONAA.

### **2.1.7 Previsiones e imprevistos**

Un aspecto que vale la pena conocer es si se disponía oportunamente de los suministros de alimentos y del presupuesto correspondiente. Al respecto, se encontraron opiniones divididas: la mayoría pensaba que no existía una disponibilidad oportuna de suministros ni del presupuesto. Aparentemente, las razones serían, por un lado, imprevistos como lluvias o el conflicto armado con el Ecuador<sup>11</sup> y, por otro lado, la herencia del antiguo esquema, de acuerdo con el cual el PRONAA tendría compromiso con ciertos

11. Como se presentó un conflicto con Ecuador, se tuvo que comprar plátanos, el producto de la zona en conflicto, y se repartieron por todo el Perú. Ello contravenía la composición prevista de la canasta (la que suponía determinados porcentajes de proteínas, carbohidratos, etc.) y postergaba la compra y la distribución de otros alimentos.

agricultores nacionales para adquirir sus productos<sup>12</sup>. Esta práctica suponía que el manejo del programa se realizaba en función del grupo que se quería beneficiar y no en función del total de los beneficiarios (clientes, en el esquema de la administración Vásquez). En *este punto es necesario* mencionar que, de acuerdo con la información proporcionada por ejecutivos e implementadores, una de las causas por las cuales los agricultores podían incumplir con la venta de suministros se debía a que el PRONAA tardaba meses en pagarles; entonces, si conseguían a otro comprador que les pagara al contado, preferían incumplir con el PRONAA. Vinculado a ello, según afirman los implementadores, debe citarse el hecho de que muchos de estos contratos no eran más que acuerdos verbales con los agricultores, por lo que no se aplicaba penalidad alguna; sólo se trataba de promesas o “ventas de palabra”.

Además, según los implementadores, podían presentarse dificultades adicionales cuando el gobierno decidía apoyar a un grupo de productores que se encontraba en problemas, pues se desviaban recursos y se descuidaba la composición de las raciones. Por otro lado, los implementadores sostuvieron que algunas veces “los altos niveles” tomaban decisiones de compra en cantidades no adecuadas o decidían reasignar parte del presupuesto a otros programas y reducir los recursos disponibles para la alimentación infantil. Así pues, las compras no parecían estar completamente al servicio de la asistencia alimentaria, sino que seguían su propia dinámica, a la cual la asistencia debía adaptarse.

Asimismo, cabe señalar que el hecho de que se mantuviera a los Gerentes de Recursos Alimentarios y de Operaciones de la antigua administración significó un obstáculo permanente para la puesta en marcha de la estrategia de la nueva administración<sup>13</sup>.

12. Por ejemplo, existía un compromiso con los ganaderos de Cajamarca para comprarles leche, lo que implicaba distraer recursos que podían ser destinados a otros alimentos, los cuales, además, serían distribuidos en zonas de extrema pobreza.

13. Un ejemplo es el caso en el que el PRONAA no había cumplido con hacer llegar la proteína animal para los niños de un wawawasi (después de meses); cuando se investigó se descubrió que la razón por la que no había llegado el alimento era que el PRONAA no había efectuado la compra. Hubo entonces que recurrir al Gerente de Administración para que se “metiera” a la Gerencia de Recursos Alimentarios y lo consiguiera.

Naturalmente, si hubo incumplimiento con los suministros, también se presentaron problemas para la provisión de alimentos a los beneficiarios.

Al respecto, los implementadores señalaron que la disponibilidad oportuna de alimentos se vio afectada por dos problemas relacionados con el transporte: de un lado, la limitada capacidad de transporte del PRONAA y, de otro lado, los asaltos y/o los malos manejos por parte del personal adicional que se contrataba para que ayudara en la distribución de alimentos<sup>14</sup>. Vinculado a esto último, se presentaba también un problema de pasividad por parte de los beneficiarios, quienes firmaban la entrega sin asegurarse de estar recibiendo lo que se les había asignado; probablemente, esto ocurría por la percepción de “donación” o “regalo” que tenían los beneficiarios respecto a la entrega de alimentos que efectuaba el PRONAA.

Por su parte, algunos de los ejecutivos entrevistados señalaron que sí había existido una disponibilidad oportuna de suministros y presupuesto; aduciendo que el sistema era sencillo y que implicaba una estrecha coordinación y una oportuna previsión. No obstante, la realidad parece haber sido más compleja.

Aparte de las dificultades que se desprendían de los cambios de dirección del PRONAA, normalmente el programa tenía que enfrentar una serie de situaciones no previstas. Estas últimas llegaron a ser tan frecuentes que se podría afirmar que los intentos por solucionar imprevistos ya no se consideraban simples episodios transitorios, sino un obligado estilo de administrar, sobre todo si se toma en cuenta la cantidad de personas con las que se interactuaba, la naturaleza del servicio, las condiciones de trabajo de determinadas sedes, y la carga política del programa. Considerando, entonces, que constantemente se presentaban situaciones imprevistas, era vital que quienes estaban involucrados en el diseño de los programas, también estuvieran presentes en la implementación, de forma que fuera posible reformular la propuesta.

Cuando se solicitó que señalaran los principales cambios políticos ocurridos durante la gestión, por consenso se citó la salida

14. Se *plumeaban* los sacos de alimentos y se entregaba una cantidad de alimentos menor a la original. El término *plumear* hace referencia a extraer, con ayuda de un tubo, una parte del contenido del saco de alimentos.

del Ministro de la Presidencia, Jaime Yoshiyama, como la principal razón para el debilitamiento de la reforma. El sucesor, el Ing. Daniel Hokama, según los entrevistados, mantuvo parcialmente “la línea” pero, al poco tiempo, se presentó el segundo cambio político más importante: la creación del PROMUDEH y la dependencia del PRONAA respecto a este último. Ambos cambios fueron muy importantes en la medida que quien defendía la reforma era el Presidente Ejecutivo del PRONAA, mientras que quienes deseaban que se regresara al antiguo esquema tenían un peso específico mucho mayor, pues se trataba de ministros y asesores presidenciales. Finalmente, se definió la pugna y, naturalmente, venció el más fuerte: el doctor Enrique Vásquez fue removido y, tiempo después, fue nombrado Presidente Ejecutivo del PRONAA el ingeniero Manuel Vara Ochoa.

### **2.1.8 Breve repaso de una implementación accidentada**

De acuerdo con las opiniones de los funcionarios entrevistados, se pueden citar los principales cuellos de botella que enfrentó la implementación de políticas:

- i)* El cuello de botella principal, según la opinión unánime de los funcionarios entrevistados, fue la interferencia política. Uno de los fantasmas más grandes que tuvo que enfrentar la administración Vásquez fue la omnipresencia de la antigua administración. Según afirmaron los entrevistados, aun a la distancia, el Ing. Múñante continuaba ejerciendo poder sobre el PRONAA. Esto fue posible gracias al hecho de que las dos gerencias estratégicas, Recursos Alimentarios (abastecimiento de alimentos) y Operaciones (distribución de alimentos) permanecían bajo el mando de los funcionarios que habían sido nombrados por el Ing. Múñante. De esta forma, durante los meses que la administración Vásquez tuvo a su cargo la dirección del PRONAA, encontraron la oposición de estos dos gerentes a los cambios fundamentales que el nuevo equipo quería llevar

a la práctica. Según la información recogida, los referidos funcionarios boicoteaban continuamente el trabajo<sup>25</sup>.

La reacción natural de la nueva administración fue solicitar la remoción de ambas personas. Y fue entonces cuando se probó que la autonomía con la cual habían trabajado hasta ese momento era relativa. En efecto, por motivos nunca aclarados, fue imposible cambiar a estos funcionarios pues nunca se emitió la resolución. La razón de esta resistencia era evidente: el nuevo esquema chocaba con el objetivo político del PRONAA, el cual, si bien no había sido explicitado en ningún documento, tenía plena vigencia y un peso muy importante. Había una misión que no había sido tomada en cuenta por el equipo: repartir alimentos para obtener aceptación política. Por ello se privilegiaba, en el antiguo esquema, el reparto de alimentos allí donde fuera más fácil llegar a una masa numerosa con el menor esfuerzo.

Otra de las maneras como se sintió la influencia de la antigua administración fue a través del Consejo Directivo del PRONAA, el cual estaba conformado por personas de confianza del Presidente de la República. El Consejo representó también un obstáculo permanente, aunque fue finalmente más fácil de superar que el problema de los dos gerentes de áreas estratégicas.

Ligado a la influencia de los gerentes mencionados y el Consejo Directivo, existía un poder que aparecía incluso superior a éstos, y era la figura del propio Presidente de la República. El conflicto se presentaba porque el que avalaba la misión del PRONAA, entendida como la lucha contra la desnutrición, era el Ministro de la Presidencia y no el Presidente de la República. Se identificaba su presencia y ello infundía un respeto cercano al temor. Se pueden citar casos en los cuales la influencia, según los entrevistados, no se trataba de una señal que debía ser interpretada por el equipo, sino que se trataba de órdenes: había que convocar a las señoras del programa

15. Se esgrimían argumentos como "no porque no me parece" y se encontraba -según los entrevistados- similitudes en las preguntas que formulaban, de un lado, los Gerentes de Recursos Alimentarios y de Operaciones y, de otro lado, el Ministro de Agricultura y uno de los asesores presidenciales que eventualmente supervisaban la buena marcha del PRONAA.

de comedores populares y clubes de madres para que asistieran a una “marcha” (“nadie de PRONAA sale este fin de semana porque tenemos que hacer las banderolas para la marcha”); o hacer que las socias beneficiarias pusieran flores para la elaboración de la alfombra de flores para el paso de la Procesión del Señor de los Milagros; o la preparación, por parte de las mismas, de una torta gigante para el cumpleaños del Presidente de la República. Relacionado con el temor, se dijo, por ejemplo, que el hecho de que no se hubiera podido neutralizar a los Gerentes de Operaciones y Recursos Alimentarios se debía más a la percepción de que con ello se contravenía la voluntad del Presidente, que a una cuestión real, puesto que bien se habría podido recortar o anular las funciones de los referidos gerentes, sin importar que fueran removidos o no.

La prueba de que, finalmente, el PRONAA sufrió de una cierta esquizofrenia en cuanto a las diversas misiones que se le atribuía durante la administración Vásquez, es que cuando el Ministro de la Presidencia fue removido, la misión de combatir la desnutrición infantil sólo quedó por escrito y se continuó trabajando con las mismas bases y, por lo tanto, con el mismo esquema de la administración anterior. A partir de entonces, adquirió un mayor peso político la misión de repartir alimentos para obtener aceptación política. Al salir Yoshiyama, los criterios técnicos, como base para la toma de decisiones, fueron soslayados por los criterios políticos. Asimismo, de acuerdo con la investigación realizada, detrás de los conflictos reseñados estaba el enfrentamiento de dos facciones en el nivel más alto del Ejecutivo: la que representaba el Ministro de la Presidencia, Jaime Yoshiyama, y la que correspondía a uno de los asesores en ese entonces más importantes, Santiago Fujimori, hermano del Presidente de la República.

- ii)* La limitada coordinación interinstitucional constituyó otro de los cuellos de botella importantes. Así, pues, una vez sorteadas algunas dificultades, se procedió al diseño de lo que, según los ejecutivos entrevistados, fue la estrategia central: el programa PROMESA. Este era un programa que buscaba combatir la desnutrición infantil integrando tres pilares: nutrición, salud y



educación. La idea era que los alimentos se entregaran ya sea en los puestos de salud o en los centros educativos, donde naturalmente acudía la población objetivo (niños, y madres gestantes y lactantes)<sup>36</sup>. No obstante, el proyecto encontró una serie de dificultades que terminaron por impedir su implementación.

De acuerdo con los ejecutivos entrevistados, una de las principales razones por las cuales PROMESA no prosperó fue porque en el sector público existe una preocupación extrema por quién se lleva los créditos del éxito de un programa. La forma como se procedió con PROMESA fue “venderles” el proyecto a los funcionarios y luego a los ministros de los sectores involucrados. Cuando se obtuvo este apoyo, se implementaron proyectos piloto. Entonces, sin embargo, aparecieron los obstáculos que parecían estar siempre oponiéndose al nuevo esquema de trabajo, y funcionarios ligados al régimen anterior empezaron a cuestionar PROMESA. Ahora bien, dicho cuestionamiento, en vez de concentrarse en la consistencia técnica del programa, se centraba en querer saber quién lo había diseñado, “quién lo ha autorizado”, “a quién le pertenece”, y, por tanto, quién se llevaría los créditos. Por otro lado, la ampliación de este programa en el nivel nacional habría significado la reducción de recursos destinados al programa de comedores populares y clubes de madres, el cual, en términos políticos, tenía mucho mayor rentabilidad.

Cuando se intentó poner en marcha el proyecto PROMESA, según la opinión de los entrevistados, tanto el Ministerio de Educación como el de Salud tenían suficientes tareas y no querían asumir una más; por ello, la coordinación fue limitada. En el sector público cada institución funciona como un feudo que tiene que generar rentas políticas, las cuales no están dispuestas a compartir. La coordinación con otros organismos tampoco era muy estrecha. Como se verá más ade-

16. El programa contemplaba, además, no sólo la provisión de alimentos, sino que pretendía incluir un componente de información, comunicación y educación. Asimismo, se evitaría la exclusión de uno de los servicios, es decir, que una madre tuviera que elegir entre ir al centro educativo inicial, al puesto de salud o al comedor popular. Obviamente, la prioridad siempre era alimentarse.

lante, en el caso de las ONG, la dificultad surgió porque existía una relación previa de desconfianza entre ellas y el sector público. Las instituciones públicas tienden a no establecer puentes y algunas de las ONG, por su parte, actúan con recelo respecto al Estado. De otra parte, se observó cierto matiz cuando se trataba de coordinar con equipos técnicos de las llamadas “burbujas”; en este caso, la coordinación se hacía más fácil (“hablan nuestro mismo lenguaje”, según algunos de los entrevistados).

- iii) En tercer lugar, se enfrentó la restricción de tener que trabajar con un presupuesto que había sido diseñado y aprobado el año anterior, por lo cual no correspondía al nuevo esquema, además de la naturaleza rígida de las normas presupuéstales. Ante esto, hubo que realizar una serie de ajustes, donde fue posible, con el fin de contar con la distribución de recursos deseada<sup>17</sup>, para lo cual se aprovecharon las partidas habilitadoras y las resoluciones internas del titular del pliego, que era el Presidente Ejecutivo.
- iv) En el caso del programa para niños de 0 a 5 años, se encontró dificultades para identificar dónde se encontraba el referido grupo y definir cómo se podía llegar a ellos, especialmente porque estaban muy dispersos.
- v) Se detectó en el nivel general que no se sabía con certeza a quiénes estaba llegando el PRONAA y qué efectos se generaban, lo que se vincula con la supervisión y la evaluación, temas que se tratarán con profundidad más adelante.
- vi) Otro de los cuellos de botella señalado por los entrevistados fue el carácter burocrático de la administración pública y, vinculado a ello, la falta de motivación del personal, que algunas veces ejercía un *boicot* no declarado a través de una *performance* mediocre, así como la corrupción en algunos casos.
- iii) Finalmente, se encontró que una de las dificultades que se presentaron, sobre todo al principio, se desprendía del hecho de que ninguno de los funcionarios que asumieron la dirección del PRONAA contaba con experiencia previa en el cam-

17. Por ejemplo, se priorizó la compra de cultivos andinos (kiwicha, quinua): de acuerdo con las declaraciones de algunos entrevistados, se pasó de consumir 2 toneladas de cultivos andinos con la antigua administración, a 20 toneladas con la nueva administración.

po de la nutrición y alimentación. Más adelante, todos estos tópicos serán abordados con mayor detenimiento.

Considerando el escaso tiempo con el que contó la administración Vásquez en la dirección del PRONAA, no fue posible llegar a implementar, más allá de un nivel experimental, muchas de las estrategias y objetivos planteados: el programa PROMESA, el proyecto de crear microempresas, el mejoramiento de la dieta con fines nutricionales, una mayor incorporación de alimentos de origen andino, entre otros.

## 2.2 Recursos humanos: actitudes y percepciones

Los recursos humanos representan uno de los activos más importantes de una institución, más aún si se considera el tipo de trabajo que realiza el PRONAA, de acuerdo con el cual el éxito o el fracaso de una política depende en gran medida de la forma como ésta sea aplicada por los implementadores.

Gran parte del personal con el que trabajó la administración Vásquez había sido previamente seleccionado. La nueva administración sólo llevó a cabo una renovación de la plana gerencial y, en general, no se contrató mucho personal nuevo<sup>18</sup>. En lo que se refiere al nivel gerencial –el de los diseñadores de la política– se buscó atraer egresados de las mejores universidades del país, aunque se reconoce que el limitado nivel de los sueldos ofrecidos no correspondía al del mercado alternativo.

Durante la administración Vásquez se efectuó una reducción de personal importante: cuando tomaron a su cargo la institución se encontraron con alrededor de 1,100 personas, y cuando la dejaron había un total de 760<sup>19</sup>. Para llevar a la práctica este proceso se contrató a una empresa que se encargó de realizar evaluaciones, e identificar al personal que menos rendía y carecía de las capacidades requeridas por el trabajo. El producto fue una lista del personal “ranqueado” por grupos ocupacionales.

18. Aproximadamente, se efectuaron 25 nuevas contrataciones.

19. Uno de los entrevistados afirmó que, luego de que salió la administración Vásquez, el personal recuperó el nivel de más de 1,000 personas.

Como ya se mencionó, se realizaron muy pocas nuevas contrataciones. En la opinión de algunos de los entrevistados, lo que se buscaba era darle oportunidades de ascenso a la gente que estaba haciendo carrera y que rendía mejor. Los criterios de selección para las nuevas contrataciones fueron experiencia, currículum, antecedentes y una entrevista. Cabe señalar, sin embargo, que uno de los ejecutivos sostuvo que no se empleaba ningún criterio para seleccionar personal, “que todo era amistad”, opinión que fue compartida por los implementadores entrevistados<sup>20</sup>.

Se encontró pues una frondosa burocracia, a la cual se intentó reducir y mejorar, a través de un proceso de selección de los mejores elementos y de identificación de los que definitivamente debían abandonar la institución.

### 2.2.1 Cómo era el personal del PRONAA

La administración Vásquez se encontró con que el personal dejaba mucho que desear en el aspecto profesional, es decir, que su capacidad técnica no era adecuada para las labores que debía cumplir la institución. Todos los ejecutivos calificaron al personal como deficiente, aunque dos de ellos manifestaron haber establecido vínculos de confianza basados en relaciones personales, aunque reconocieron que esto no fue suficiente ante las carencias profesionales.

Para uno de los ejecutivos, por ejemplo, la burocracia era similar a un virus<sup>21</sup> que atacaba a los empleados una vez que comenzaban a trabajar en el sector público. El virus actuaba en dos frentes: el mental y el motivacional. En el primer caso, muchos de los empleados reconocían sus propias actitudes burocráticas, pero carecían de capacidad de decisión, temían a la sanción, y se preocupaban por detalles nimios. Además, no se cuestionaban qué era lo que estaba mal, ni buscaban qué se podía mejorar, y les costaba mucho aprender las innovaciones que se estaban implementando. Se trataba, en su mayoría, de profesionales acostumbrados a trabajar muchas horas sobre la base de una rutina, pero que

20. El salario que se pagaba en el PRONAA, sostuvieron los implementadores entrevistados, se encontraba por encima del promedio del sector público.

21. Un virus que el ejecutivo llamaba “virus mental de! corazón” (sic).

tenían una gran limitación: no contaban con capacidad para innovar y efectuar un monitoreo efectivo. Por otro lado, el virus también afectaba el aspecto motivacional, aquello que es el motor de la actividad humana, es decir, el hecho de amar lo que uno hace, de entregarse al trabajo y buscar ser mejores personas.

Considerando que se optó por trabajar con un esquema de administración matricial de los proyectos, uno de los ejecutivos señaló que muchas veces se encontró con una actitud de pasividad e inacción –sobre todo cuando se trataba de trabajar con el personal de otras gerencias– que se reflejaba en frases tales como “a mí no me han entregado”, “yo no soy el responsable” o “tiene que ver el otro”. Había, entonces, que indicar, en forma muy específica, los objetivos y las tareas que debía realizar cada uno. Aun así, sostuvo el referido ejecutivo, los resultados no fueron muy alentadores.

Parte del esquema mental burocrático se manifestaba en las siguientes prácticas:

- i)* El manejo del presupuesto asignado. La tendencia casi automática a gastar lo asignado “obligatoriamente” significó un obstáculo cuando se intentó introducir prácticas de eficiencia y ahorro de recursos. La actitud del personal era contraria a este ahorro de recursos porque suponía que, al no haberse gastado todo lo asignado, en el siguiente ejercicio el MEF reduciría los recursos destinados al PRONAA. Este razonamiento refleja los distintos conceptos que manejaban, de un lado, los gerentes y, de otro, el personal de línea.
- ii)* La tendencia que tenía el personal de evaluar su labor por la cantidad de horas que permanecía en el trabajo. Lo que intentó hacer la administración Vásquez fue cambiar esta forma de trabajo, de manera que se empezara a trabajar por tareas, por índice de gestión. De acuerdo con el esquema antiguo, sinónimo de “trabajo” era trabajar mucho hasta muy tarde a pesar de que no se cumpliera con los objetivos ni con lo que se les había asignado. La nueva administración procuraba que la gente cumpliera su horario y que al mismo tiempo se alcanzaran los objetivos propuestos y se realizaran las tareas asignadas. Entonces, se modificó el esquema, y el que se quedaba más allá del horario ya no era considerado “un em-

pleado dedicado”, sino alguien que no había cumplido con sus tareas. No obstante, uno de los ejecutivos sostuvo que cuando concluyó sus funciones la administración Vásquez se regresó a la antigua práctica.

Por su parte, en el nivel gerencial, también se presentaron algunos problemas con el personal. Según uno de los ejecutivos entrevistados, el PRONAA “era y lo sigue siendo ahora un feudo de la Universidad Nacional Agraria<sup>22</sup>”. Por ello, la lectura que se dio al hecho de que el nuevo Presidente Ejecutivo del PRONAA –que no era egresado de esa universidad– convocara como gerentes a profesionales de otras universidades, fue negativa. Más aún, este hecho fue considerado un ataque al sistema, y hubo expresiones como “ya llegaron los yupis’ que nunca se han ensuciado los zapatos”. Dicho estereotipo provocó que se encontraran con el prejuicio y la desconfianza del personal del PRONAA. Adicionalmente, cabe recordar que entre los gerentes –y asesores– habían dos grupos muy marcados desde el inicio: los gerentes y asesores nombrados por el nuevo Presidente Ejecutivo del PRONAA, y los dos gerentes que habían sido nombrados por el anterior, el Ing. Múñante. De allí que nunca llegó a integrarse plenamente el equipo y se tuvo que sortear continuamente la resistencia de los últimos gerentes frente a la reforma propuesta, lo que se agravaba si se considera el hecho de que dirigían las gerencias claves para el desenvolvimiento del programa.

Dentro del grupo de gerentes y asesores nombrados por el nuevo Presidente Ejecutivo, también se manifestaron ciertos roces, que según algunos entrevistados se atribuían a la “química personal”, aunque otros hablaban de estilos, uno muy ejecutivo y otro más cauto que recomendaba esperar, no atropellar. Finalmente, se optó por el estilo más ejecutivo.

Por último, dada la naturaleza de la labor que desempeña el PRONAA, el trabajo en equipo era permanente y entre todas las gerencias e instancias. Pero precisamente este tipo de trabajo era el que más dificultad entrañaba. Las metas propuestas por la nueva administración no llegaron a cumplirse porque, desde la percepción de los ejecutivos entrevistados, por más numerosos que

22. Se refiere a la Universidad Nacional Agraria de La Molina (UNALM).

fueran los cambios en los directivos, la gerencia, la estrategia o los objetivos, si no se lograba modificar la forma de pensar y actuar de los estratos que implementaban las políticas, el proyecto no tendría éxito.

### **2.2.2 Estabilidad y continuidad: dos grandes ausentes**

Un factor que permite entender la actitud hacia el trabajo por parte del personal del PRONAA, es el clima de inestabilidad que percibían en la institución, y que los colocaba en una situación precaria. Al principio de la nueva gestión, cuando el personal alcanzaba el número de 1,100, apenas 80 personas eran estables. Si agregamos a este clima de incertidumbre la amenaza de una reducción de personal, la actitud del empleado empeora: la mejor estrategia para ellos era guardar el perfil más bajo posible, de manera que la dirección no pusiera sus ojos en el empleado. La consecuencia es que se trabajaba la mayor parte del tiempo con un personal desmotivado y bloqueado. La naturaleza renovable de los contratos de la mayoría del personal creó una curiosa estacionalidad en la actitud frente al trabajo, pues cuando se acercaba la fecha en la que debía renovarse los contratos los empleados mejoraban su productividad y se esmeraban en mostrar logros para luego regresar a la estrategia del perfil bajo. De otra parte, la percepción de los implementadores entrevistados, frente a la reducción continua de personal, era que, mientras se recortaba personal, se incrementaban las actividades que tenía a su cargo una misma persona, lo que era sentido como una mayor carga de trabajo que no podían manejar.

Asimismo, de acuerdo con los implementadores, la presencia de cambios en las políticas –y en las administraciones– generaba que algunos renunciaran porque no compartían las nuevas prioridades y objetivos; que otros asumieran una actitud “pasiva” y se acomodaran a cualquier administración; y, finalmente, que a otros no se les renovara el contrato.

De manera similar, los cambios en la dirección fueron percibidos por los implementadores como generadores de un clima de inestabilidad laboral. Estos últimos sostuvieron que el PRONAA, como institución, no tenía una línea o política continua, sino que cada vez que entraba una nueva administración “se empezaba

desde cero". En otras palabras, no se daba una adecuada acumulación de conocimientos y experiencias. Como consecuencia de ello, existía la posibilidad de que –según la opinión de los implementadores– los recursos se “malversaran por desconocimiento”, puesto que cada vez que una persona nueva empezaba a trabajar en un programa, tenía que aprender los procedimientos y conocer el funcionamiento del mismo, para ser capaz de tomar decisiones acerca de quiénes podían recibir la asistencia y quiénes no. Incluso afirman que, aun cuando se capacitara al nuevo personal, podía ocurrir que cuando éste tuviera el conocimiento necesario, fuera removido del PRONAA, con lo cual se iniciaba nuevamente el proceso descrito. Según los entrevistados, esta alta rotación de empleados no era tan preocupante en la sede central como en las unidades operativas. Asimismo, afirman que, muchas veces, el personal que era removido se llevaba consigo información valiosa sobre la marcha de los programas, de manera que el proceso de transferencia de puestos era deficiente y generaba costos adicionales, pues había que recopilar la información perdida.

### **2.2.3 Formuladores e implementadores: una peligrosa distancia**

Otro problema que se presentó en el manejo de los recursos humanos se desprende de la ausencia de una estrategia de comunicación, de parte de los directivos hacia el personal de línea, respecto a los objetivos, la estrategia y el estilo de trabajo de la nueva administración. Según los propios funcionarios entrevistados, no hubo mucho tiempo para explicar a todo el personal cuál era la nueva estrategia, el nuevo estilo de trabajo, ni qué era lo que se esperaba de ellos. Entonces ellos mismos tuvieron que percibir cuál era el cambio y adaptarse, y se corría el riesgo de que quien no conociera esta nueva orientación en los estilos de trabajo, siguiera comportándose como antes. Las consecuencias que generaba este problema eran extremadamente graves, pues de alguna manera se corría el riesgo de distorsionar el proceso a través del cual la *política* se convertía en *acción*.

Existía una distancia grande entre el diseñador del programa y el implementador, un problema de comunicación. Ellos no hablaban el mismo lenguaje, ni manejaban los mismos conceptos.



Por un lado, el implementador, muchas veces, carecía de la formación profesional y la capacidad de análisis para interiorizar la política y hacerla suya; y, por otro lado, el diseñador carecía del conocimiento sobre el detalle de cómo funcionaba un determinado programa.

De hecho, este divorcio era peligroso puesto que podía terminar produciendo una política que fuera inaplicable, ya sea porque en el momento de su formulación el diseñador no tomaba en cuenta la práctica que se estaba realizando y las condiciones particulares en las que se trabajaba<sup>23</sup>; porque el implementador no aplicaba correctamente la estrategia por no considerarla correcta; o por no entender lo que se pretendía con ello. Al respecto, uno de los ejecutivos entrevistados señaló que muchas veces el implementador veía al diseñador como “alguien que variaba, en forma caprichosa le pedía cosas que para él no tenían mayor sentido, pero que tenía que cumplir”. Incluso una limitación adicional estaba constituida por el hecho de que, en ocasiones, un implementador podía saber que una práctica no era viable, pero no sabía cómo explicarlo, o cómo detectar dónde residía la falla. Como consecuencia de todo lo mencionado, podía suceder que el implementador informara por escrito una cosa, pero que en la práctica hiciera otra<sup>24</sup>.

Vinculado a esto último, otra de las limitaciones con las que debían trabajar los formuladores de políticas era con el hecho de que no se podía contar con información confiable, razón por la cual los reportes que emitía el implementador debían ser considerados con sumo cuidado, pues su utilidad era relativa. Por su par-

23. Un aspecto que es importante tomar en cuenta es la presión continua a la que estaba sometido un jefe de unidad operativa, que podía provenir de los diversos grupos de la población, pero también de autoridades, como los alcaldes, militares, prefectos, gremios, etc. Asimismo, deben considerarse las particularidades de cada región.

24. Un caso ilustrativo al respecto es el que cita uno de los ejecutivos: en una reunión de implementadores con el Ministro, ante las preguntas de este último, el jefe de una unidad operativa hizo referencias a una serie de cifras; como el ejecutivo había estado involucrado con el tema, descubrió que una de las cifras no era real y cuando le preguntó de dónde había obtenido esa cifra, éste le respondió “a ti no te voy a mentir pero si el ministro me preguntaba qué cosa quieres que le diga”. Es decir que entregó información falsa para “salvar” la situación.

te, los implementadores señalaron que, aun cuando no estaban de acuerdo con las órdenes que recibían, las obedecían sin expresar su desacuerdo porque, de lo contrario, corrían el riesgo de que su contrato no fuera renovado<sup>25</sup>.

#### **2.2.4 Motivación del personal: intenciones y limitaciones**

Respecto a la motivación del personal, se encontraron diversas posiciones.

- i)* Algunos funcionarios señalaron que ésta consistía en promover la comunicación entre el personal y la gerencia, darle el espacio necesario para expresar sus discrepancias y quejas, así como convocarlos a participar en la toma de decisiones.
- ii)* Otros sostenían que la motivación se daba a través de la capacitación que se ofrecía al personal, el aumento salarial, el reconocimiento público si alguien había propuesto alguna idea interesante, la promoción y el ascenso.
- iii)* Un conjunto de funcionarios afirmaron que se promovía sobre todo la honestidad, puesto que se estaba trabajando con dinero del Estado y se quería evitar el mal uso de los recursos, y ligado a ello se reconocía la rendición de cuentas escrupulosa. Se penalizaba, en primer lugar, el robo y la corrupción, así como el exceso de trabas y la falta de respeto a la autoridad.

De acuerdo con algunos ejecutivos, el fantasma del despido neutralizaba los efectos que podían tener las medidas de motivación al personal. Más aún, uno de los ejecutivos sostuvo que lo único que motivaba al personal era el sueldo, aunque –según afirmó– eran tan inseguros que incluso el sueldo no constituía una motivación real. Dependiendo de la modalidad de contratación, si eran servicios no personales nunca estaban motivados porque se les podía despedir el día de mañana, sin liquidación alguna; si se trataba de un contrato de locación de servicio, éste vencía cada 6 meses, es decir que poseían una estabilidad entre comillas. Quizás

25. Por ejemplo, no estaban de acuerdo con favorecer a los productores y descuidar la calidad nutritiva de las raciones entregadas, pues ello perjudicaba a la población más pobre; sin embargo, no expresaron su parecer.

bajo esta modalidad podían tener algo de motivación, pero al cuarto mes el impulso inicial se diluía porque nuevamente empezaban a sentir la presencia del fantasma del despido.

## **2.3 Coordinación: teoría *versus* realidad**

### **2.3.1 Coordinación interna: normas e informalidad**

Algunos funcionarios fueron claros en su escepticismo respecto a la utilidad de los manuales de coordinación. Según ellos, existían manuales cuyo propósito era normar el funcionamiento y la coordinación de las diversas unidades, pero que acababan siendo “unos ladrillos de papel que están guardados en toda oficina”. Cuando ingresó la administración Vásquez, no se elaboraron manuales en ese sentido; no obstante, una de las gerencias detectó la necesidad de poner por escrito un documento en el que se explicara cómo debían actuar las unidades operativas en función de las prioridades de cada zona. Por ello, se llegó a redactar una especie de manual, muy pequeño, que contenía normas que pretendían ser muy claras y específicas, y no dar espacio a que se dijera “no lo hago así porque la norma no lo establece”. El referido manual fue consultado con los jefes departamentales, se recogió sus opiniones, se conoció las posibilidades reales de implementación y, a pesar de ello, sólo el 40% lo aplicó<sup>26</sup>. De acuerdo con la opinión de unos de los ejecutivos, esto último se debería al hecho de que las “normas” no fueron emitidas por la Presidencia Ejecutiva, sino por una de las gerencias, por lo que, a los ojos de los jefes de unidades operativas, carecían de peso o, en otras palabras, eran opcionales.

La coordinación se daba en la práctica porque el trabajo en equipo así lo requería, aunque no se podía evitar eventuales fricciones. Por ejemplo, la administración matricial generó en algunos casos ciertas fricciones porque a un gerente no le gustaba ser ‘supervisado’ por otro. Cabe indicar, sin embargo, que los gerentes y los asesores sostenían reuniones periódicas con los diversos equipos de trabajo. Asimismo, tenía lugar una coordinación dentro de

<sup>26</sup> Según la información recogida, el 40% cumplía con las normas, el 20% intentaba hacerlo y el 40% restante probablemente no había leído la directiva.

los equipos constituidos alrededor de cada programa –administración matricial–, y cada gerencia en su interior también coordinaba con el personal, de acuerdo con las necesidades.

### **2.3.2 Coordinación interinstitucional: los límites del trabajo en equipo**

A estas alturas debe recordarse que, además del PRONAA, existen otras instancias gubernamentales que pueden solicitar presupuesto para programas alimentarios, tales como el FONCODES, el INABIF, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud (Programa PACFO), CORDELICA y las municipalidades. De esto se desprende, muchas veces, una duplicación de esfuerzos innecesaria. Al respecto, según la percepción de los implementadores entrevistados, “hay un problema de desorden en el sector público que está fuera de las manos de los trabajadores del PRONAA”.

De hecho, existen programas similares a los que ejecuta el PRONAA que son manejados por otras instituciones, tal es el caso del FONCODES y el Ministerio de Educación. Desde un principio la administración Vásquez buscó tender puentes con estas instituciones<sup>27</sup>, sobre todo para evitar la duplicación de esfuerzos. Lamentablemente, señaló uno de los entrevistados, la persona que tenía este encargo no obtuvo resultados importantes en el corto plazo. La coordinación comenzó a darse fundamentalmente en el nivel de “las cabezas”, pero la coordinación en un nivel inferior no era fácil de llevar a la práctica; por ello, se encontró, por ejemplo, un cruce con el FONCODES en el 90% de las atenciones del PRONAA en Ayacucho. Por función el FONCODES y el PRONAA brindaban desayunos escolares; dos organismos del Estado del mismo ministerio hacían lo mismo en los mismos lugares. No obstante, debe afirmarse que, en general, la coordinación mejoró, aunque fue imposible alcanzar los niveles deseados.

27. Por ejemplo, se promovió un encuentro que reunía a personal del PRONAA con el personal del Ministerio de Educación encargado de los wawawasis –cunas infantiles– de todo el Perú. El propósito de la reunión era resolver los conflictos que se habían presentado entre ellos.

Asimismo, el Ministerio de Salud llevaba a cabo un programa que distribuía una papilla a niños de 6 meses a 5 años; con ellos se coordinó y contribuyeron significativamente para definir cuál debería ser el producto que ofrecería el programa del PRONAA para niños de 0 a 5 años. Algunas ONG también distribuían papillas u otros recursos a esa población. De igual manera, cumplían una labor similar el Programa del Vaso de Leche y CORDELÍCA. Se pretendió coordinar, evitar duplicaciones en cuanto a población atendida, así como trabajar con productos más o menos homogéneos. Por ejemplo, se presentaban problemas en Ayacucho, donde se distribuía una papilla de dos tipos, una que había que prepararla con agua fría y otra con agua hervida. Lo que ocurría era que se confundían las instrucciones. Nuevamente, se intentó y se logró una coordinación estrecha, aunque no se alcanzó el ideal. En el caso del programa de comedores, existían comedores infantiles promovidos por algunas ONG.

El propósito de la coordinación era básicamente evitar el cruce de intervenciones en determinadas zonas. Una de las razones por las que no se alcanzó los niveles de coordinación deseados es que, según afirmó un ejecutivo, los programas similares no siempre estaban dispuestos a brindar información y a discutir una estrategia de coordinación más orgánica, como podría haber sido la repartición geográfica para la atención. De otro lado, nunca se llegó a discutir la razón por la cual se daban todos estos esfuerzos paralelos de parte de otras entidades públicas, cuando existía un programa nacional dedicado a combatir la desnutrición. El PRONAA concentra el grueso de los recursos destinados a programas alimentarios y, sin embargo, durante la administración Vásquez, las intervenciones de otras entidades públicas eran vistas como una suerte de intromisión (“todos meten la mano”), puesto que el trabajo coordinado no tuvo éxito y se mantuvo la fragmentación.

De otro lado, la experiencia que se dio con el proyecto PROMESA no hizo sino confirmar que la coordinación interinstitucional no era sencilla, y que muchas veces el ideal de los proyectos interinstitucionales no es más que un buen deseo, puesto que en la práctica consideraciones de tipo político pueden contrarrestar este esfuerzo.

En cuanto a si existían canales de comunicación entre las diferentes entidades públicas que ejecutaban programas alimentarios, más que canales de comunicación formales lo que existía era “comunicación entre personas”. La comunicación no era formal, ni institucional; es decir que dos funcionarios (“cabezas”) que se llevaban bien sí se comunicaban pero, si esto no era así, institucionalmente no iban a comunicarse. Muchas veces, la comunicación “institucional” supuso una serie de trámites burocráticos que determinó que el proceso no fuera fluido<sup>28</sup>.

#### **2.4 Información: precaria confiabilidad**

El PRONAA no contaba con un sistema de generación y procesamiento de información óptimo. Como ya se indicó, había que uniformar y homogeneizar la información, pues sucedía que se encontraban cifras diferentes de una misma variable<sup>29</sup>, según la persona y la gerencia a la que se había solicitado la información. Además, esta información no llegaba oportunamente. Una de las dificultades que se enfrentaba era el hecho de que no se contaba con personal suficiente para realizar la tarea de recopilación y procesamiento de la misma. Se hicieron esfuerzos por mejorar el sistema, pero no fue posible concluir el trabajo.

Según lo expresado por los implementadores entrevistados, no parece haber canales establecidos para recoger información de los usuarios, aunque ésta debía ser una labor de las mismas unidades operativas. Otro de los problemas que se enfrentaron fue la falta de memoria institucional, lo que se agravaba por el hecho de que, muchas veces, la transferencia de cargos, en todos los niveles, suponía la ‘desaparición’ de información valiosa.

Respecto al acceso a la información y/o a las evaluaciones del PRONAA, los entrevistados declararon que quienes accedían a

28. Cuando se propuso el proyecto PROMESA, las contrapartes tardaron tres meses en la revisión de los posibles convenios; por su lado, el PRONAA ya había implementado proyectos piloto (200). Entonces, cuando se percataron de que estos proyectos piloto estaban en marcha, procedieron a firmar el acuerdo.

29. Uno de los entrevistados afirmó que, si se sabía que la información se acercaba más o menos a la realidad, no se hacía nada; pero, en el resto de casos, se optó por trabajar con los registros del Ministerio de la Presidencia.

ella eran gerentes y, en todo caso, cada gerente decidía si entregaba dicha información a alguien más. La opinión de los implementadores entrevistados es que el flujo de información interna del PRONAA era muy limitado. Eventualmente, podía responderse la solicitud de información de otras entidades públicas o de la cooperación internacional. Normalmente, esta información no se difundía fuera del PRONAA, pues se consideraba información confidencial. Por otro lado, internamente, existía un excesivo celo con respecto a la información; se temía que pudiera ser empleada para hacer críticas. Se dio el caso que quienes debían producir determinada información no querían entregarla o negaban tenerla, lo que obligaba, según algunos de los entrevistados, a ingresar a las computadoras para tener acceso a la información solicitada.

En cuanto a la relevancia que tuvieron las investigaciones académicas para mejorar el desempeño institucional, todos los funcionarios entrevistados consideraron que éstas eran importantes. Incluso se llegó a convocar la participación de organizaciones vinculadas con el tema de la nutrición para que aportaran ideas y propuestas<sup>30</sup>. Sin embargo, la mayoría de ejecutivos entrevistados consideró que había que distinguir qué tipo de investigación se consultaba, pues no todas las investigaciones eran útiles en el momento de la toma de decisiones. De hecho, hubo campos en los que éstas aportaron mucho, como nutrición y recursos presupuestarios -ahorro de costos-, y donde la opinión de los técnicos y expertos fue fundamental. Asimismo, afirmaron que las evaluaciones de impacto fueron muy útiles para la toma de decisiones.

## 2.5 Supervisión: una posibilidad no desarrollada

De acuerdo con la información recogida, se revisaban habitualmente las estrategias y los objetivos del PRONAA. No obstante, hubo quienes sostuvieron que gran parte de los nuevos programas de la administración Vásquez no llegaron a implementarse a escala nacional, y se quedaron sólo en el nivel piloto. Aun en estos casos, se procedió a regresar sobre lo que ya se había avanzado con el propósito de ajustar la propuesta inicial, de enriquecer

30. Lamentablemente, del material con el que se contaba no se pudo utilizar todo lo que hubiera sido necesario.

la política con la práctica, además de que eventualmente convocaron a expertos en el tema de nutrición. Se intentaba que las estrategias respondieran a los objetivos, aunque por falta de tiempo no se llegó a saber si se había conseguido hacerlo. Al parecer, la supervisión se habría concentrado en detectar problemas de corrupción.

En cuanto a la disponibilidad oportuna de la información para monitorear, se enfrentaban tres dificultades principales.

- i)* Había una persona encargada de supervisar, pero en realidad no se contaba con un sistema de información gerencial adecuado.
- ii)* No existía un sistema de generación y procesamiento de información óptimo; era necesario uniformar y homogeneizar la información; podía suceder que se solicitara información sobre una misma variable a diferentes personas y que cada una entregara distintas estadísticas al respecto, por lo que no se podía confiar en la información.
- iii)* La información no llegaba oportunamente. Al respecto, se empezó a trabajar para mejorar el sistema, pero lamentablemente no pudo completarse.

De otra parte, se buscó acceder a información sobre programas similares. Por ejemplo, se consultó información sobre cómo funcionaban programas alimentarios en Chile y Brasil, con el fin de extraer lecciones y aplicaciones para el PRONAA.

## **2.6 Evaluación: límites y posibilidades**

Normalmente no han existido diseños de estrategias de evaluación en programas alimentarios del sector público. A nadie le preocupaba mucho el tema hasta que fue introducido en 1993 por el Instituto de Investigación Nutricional, organización que consideró a la evaluación como un elemento clave para el éxito de la política y señaló la necesidad de replantear las estrategias de apoyo alimentario.

De esta forma, si bien la administración Vásquez consideró que la evaluación constituía una herramienta fundamental para la



aplicación de la política del PRONAA<sup>31</sup>, no llegó a diseñar la estrategia de evaluación dentro del proceso de formulación de políticas. Por el contrario, fue en el momento mismo de la ejecución de las actividades que se procedió a plantear y llevar a cabo la evaluación de los programas.

Se pretendía crear un sistema de información para la gestión de la inversión social. En este sentido, se llegó a diseñar indicadores para medir el éxito o el fracaso de las actividades –indicadores de gestión por resultados–, para saber qué información se requería. Uno de los entrevistados sostuvo que este proyecto no prosperó porque falló la persona encargada. Sin embargo, otros señalaron que los indicadores de gestión por resultados no se llegaron a aplicar porque era necesario esperar a que primero se ejecutaran los nuevos programas. La evaluación que siempre se ejecutaba era la financiera, aquella que indicaba cuánto se estaba gastando en el programa.

### 2.6.1 Evaluación de resultados *versus* evaluación de impacto

La evaluación que se realizaba era una de los resultados cuantitativos<sup>32</sup> y no del impacto de los proyectos que se ejecutaban. No se contaba con una metodología de evaluación de impacto<sup>33</sup>, aunque se intentó trabajar en ello<sup>34</sup>. Entre las principales dificultades que enfrentó esta tarea se pueden citar las siguientes:

- i) Se requería llegar a los beneficiarios para efectuar un análisis basal, lo que implicaba conocer la situación inicial –anterior a

31. Al comienzo de la gestión, se consiguió el auspicio del USAID para convocar a una licitación con el fin de contar con un estudio de evaluación de los comedores populares, el cual fue realizado por Cuánto S.A.

32. Entre los Indicadores utilizados se encuentran los siguientes: el número de beneficiarios, toneladas de alimentos distribuidos y el cumplimiento del presupuesto.

33. En opinión de los implementadores entrevistados, los ejecutivos no tenían una idea clara de cómo realizar una evaluación de impacto, aunque la consideraban importante.

34. En algunos de los programas que se tenía con la cooperación internacional había un componente de evaluación de resultado e impacto, por iniciativa del cooperante, tal fue el caso del PMA con comedores del Trapecio Andino.

la aplicación del programa- para compararla con la final -posterior a la ejecución del mismo-. Ante la imposibilidad de cumplir con este requerimiento, se comenzó a pensar en trabajar con grupos de control (grupos de similares características que no recibían los alimentos).

- ii) Según algunos de los entrevistados, la evaluación de impacto implicaba la necesidad de recurrir a las unidades operativas, las cuales carecían de medios de transporte, recursos, e información confiable. No obstante, lo que se evaluaba eran los resultados: si el alimento llegaba al distrito y zona de extrema pobreza que se había definido, si el alimento había llegado a los clientes identificados, y si el producto había llegado en el monto y en la oportunidad adecuadas. Por lo general no se lograban estos objetivos.

En síntesis, lo que tradicionalmente se hacía era evaluar resultados cuantitativos tales como “se entregaron 10 toneladas de determinado alimento” y “se llegó a tantos beneficiarios”. Sin embargo, ¿qué significan esas 10 toneladas entregadas?, ¿qué impacto nutricional se generó en esos beneficiarios? En realidad esta información no dice nada en términos de impacto nutricional<sup>35</sup>. De esta forma, no se evaluaba realmente cuánto de lo que se repartía contribuía efectivamente con la “lucha contra la desnutrición”, lo que suponía la necesidad de contar con un indicador de gestión<sup>36</sup>. Cuando ocurrió la salida de la administración Vásquez, apenas se estaba comenzando a plantear cuáles eran las variables más importantes, las que tendrían que haber sido evaluadas en el estudio de impacto.

35. Quizás la utilidad de realizar las tradicionales evaluaciones de resultados sea que éstas pueden servir de indicadores para solicitar asignaciones presupuestales.

36. Al respecto, podía ocurrir, como indica uno de los operadores entrevistados, que se cumpliera con el 90% de las metas planteadas pero que sólo se hubiera ejecutado el 10% ó 15% del presupuesto; en ese caso, cabría preguntarse sobre la calidad de las raciones entregadas. No obstante, este último tipo de evaluaciones no solían aplicarse.

## 2.6.2 Resultados de la evaluación: objetivos cumplidos y esfuerzos desplegados

Ahora bien, respecto a si se cumplieron los objetivos del programa, los ejecutivos entrevistados opinaron que sí se logró alcanzar el de elaborar propuestas innovadoras que buscaran solucionar el problema de la desnutrición en la población de extrema pobreza, aunque éstas no se llegaron a implementar.

En cuanto a los programas que se implementaron, éstos correspondieron básicamente al antiguo esquema de trabajo con algunos ajustes. Hay que tener en cuenta que los objetivos que la nueva administración había planteado fueron plasmados en el presupuesto que se aprobó -en 1996- para el ejercicio 1997, y que, en términos de implementación, la nueva administración trabajó en 1996 sobre la base del presupuesto que la anterior administración había aprobado. De ahí que lo único que se pudo hacer fueron algunos ajustes considerando que, en algunos casos, además de las restricciones presupuestales, se enfrentaron con resistencias y obstáculos de diverso orden<sup>37</sup>.

Respecto a la cobertura de los programas implementados, se detectó un déficit en la población de niños de 0 a 5 años. Uno de los entrevistados afirmó que, de acuerdo con una investigación académica que analizaba la cobertura de todos los programas de asistencia alimentaria incluido el FONCODES, se estaba sobreatendiendo a los comedores y a los niños de 6 a 11 años. Esto, sin embargo, no significó que se llegara donde se debía y quería llegar: la sobreatención no pudo ser revertida porque escapaba al manejo estricto del PRONAA, pues había otras instituciones involucradas.

De otra parte, cabe mencionar aquí los esfuerzos de evaluación y supervisión que se dieron en algunos programas. En el caso del programa de formación de microempresas<sup>38</sup>, que se coejecuta-

37. Consultar la sección relativa a la organización del proceso de implementación de políticas.

38. De acuerdo con los implementadores entrevistados, la administración Vásquez intentó convertir a los comedores en microempresas; no obstante, su percepción era que el PRONAA no era especialista en este tema, por lo cual consideraban que alguna otra organización debió haber estado involucrada en este programa.

ba con el PMA, se efectuó un monitoreo. En este sentido, lo que la administración Vásquez propuso fue realizar cambios en la contratación del servicio. En efecto, antes se contrataba separadamente la capacitación del grupo, la asistencia técnica y, finalmente, se otorgaba el crédito, es decir, se trataba de tres etapas independientes. La consecuencia era obvia: no había quién observara el proceso en conjunto y quién pudiera determinar si era rentable o no. Por ello, se optó por la alternativa de contratar a una ONG o una empresa –la cual recibiría los términos de referencia de parte del PRONAA– que definiría el producto rentable, la capacidad del grupo para recibir esta línea de crédito, así como la capacitación necesaria y el tipo de técnica requerida. En el caso de los comedores populares, la evaluación se centraba en el número de comedores, la cantidad de personas que se iba a atender en cada comedor y la proporción de alimentos andinos que se incluiría en la canasta –aun cuando no se llegó a evaluar el grado de aceptación de los mismos–. En el caso del programa de niños de 0 a 5 años, no se llegó a evaluar; lo único que se consiguió fue otorgarle una mayor participación en el presupuesto, aunque no se efectuó el gasto.

Es un lugar común indicar que la supervisión y la evaluación de los programas deben ser realizadas con objetividad y profesionalismo, pues existen dos peligros potenciales: i) que las instituciones se vean obligadas a demostrar resultados positivos; y ii) que, eventualmente, ocurra una manipulación de la información por parte de supervisores y evaluadores externos inescrupulosos, que demuestren un interés especial en detectar errores –puesto que de otra manera no tendría sentido su presencia– que en la práctica no son lo suficientemente graves como para que ameriten la cancelación del programa.

Respecto a la evaluación de la *performance* de los empleados del PRONAA, lo usual era que cada jefe evaluara a su personal. Cada seis meses, por una disposición legal, se debía evaluar a los trabajadores que estaban bajo cierto régimen –debían completarse algunos formularios–. La mecánica consistía en una evaluación curricular, una evaluación del cumplimiento de las normas, de la institución, y una opinión del jefe respecto al trabajador. Para algunos ejecutivos, esta evaluación consistía básicamente en una recapitulación de todos los cambios que se habían

propuesto y de los avances que se habían logrado, y no propiamente una evaluación del desempeño de cada empleado<sup>39</sup>.

Es importante tomar en cuenta que tanto la evaluación como los criterios sobre los cuales ésta se basaba no correspondían a aquéllos de una organización privada, en la cual el desempeño del personal determina la permanencia y la remoción del mismo. Como afirmó uno de los entrevistados, no siempre fue posible prescindir de un empleado aun cuando éste hubiera cometido errores graves –“si se le podía mover se le movía”; “había gente a la que no se podía mover”–, aunque otro entrevistado sostuvo que los resultados de las evaluaciones se empleaban para realizar cambios y para despedir gente, sobre todo cuando se trataba de corrupción. Sin embargo, la percepción de los implementadores entrevistados fue que las evaluaciones que se efectuaban sobre los diversos programas no permitían identificar a los responsables de ineficiencias y errores, por lo que no era posible sancionarlos.

De acuerdo con los funcionarios entrevistados, ni a los beneficiarios ni a los trabajadores les gustaba ser evaluados. Los trabajadores reaccionaban a las evaluaciones de la nueva administración con temor, puesto que éstas eran empleadas fundamentalmente para renovar los contratos y reducir personal<sup>40</sup>. En un principio, se pensaba que las evaluaciones podían ser arbitrarias –que, en realidad, la decisión ya había sido tomada–; pero, posteriormente, se procedió a contratar a una empresa que seleccionaba al personal que iba a ser despedido.

Vinculado al proceso de evaluación de los programas, se buscó saber a qué factores se atribuían, comúnmente, los fracasos. En primer lugar, el estilo de trabajo del Estado peruano no da lugar a que se identifiquen “los fracasos”; en todo caso se podría hablar de que no se había alcanzado la meta, pero jamás de que el programa había fracasado. La respuesta más frecuente a los incumplimientos de los objetivos fue la interferencia política, el hecho de que el PRONAA era visto como una institución cuya

39. Uno de los entrevistados opinó que para haber llevado a cabo una evaluación real habría sido necesario conocer cabalmente lo que el personal hacía, lo cual no fue posible considerando el escaso tiempo que estuvo la administración Vásquez en la dirección.

40. Uno de los ejecutivos afirmó que ésta fue la única vez en la historia del PRONAA que se efectuó una medida de este tipo.

misión era proveer alimentos a cambio de apoyo político, lo que desvirtuaba los fines por los cuales debería existir un programa de asistencia alimentaria en un país en desarrollo<sup>41</sup>. En un segundo plano también se citó a la burocracia que ponía trabas a la pretendida reforma.

En resumen, el éxito del proceso de implementación de programas en el PRONAA se vio afectado por los continuos cambios de administración, que restaron la continuidad necesaria a los esfuerzos por modernizar y reformar el accionar de la institución. Asimismo, las iniciativas fueron obstruidas por celos interinstitucionales, deficiencias en las competencias profesionales del personal, ausencia de una efectiva comunicación entre las diversas instancias de decisión e implementación, y por una falta de sistemas de información y de evaluación de impacto que orientaran adecuadamente los cambios que experimentaban sus programas una vez puestos en marcha.

### **3. *Relación del PRONAA con agentes externos***

#### **3.1 Beneficiarios: intercambios y desconfianza mutua**

La relación entre los beneficiarios<sup>42</sup> y el PRONAA parece limitarse a la recepción y a la entrega de los alimentos respectivamente.

##### **3.1.1 Una relación limitada**

Según las socias de los comedores entrevistadas, el PRONAA no intentaba conversar con ellas ni conocer sus necesidades; la comunicación se limitaba a los comunicados que dicha institución enviaba a los comedores y no se tomaba en cuenta en absoluto a la

41. Uno de los entrevistados señaló que, así como da crédito a lo que el gobierno ha hecho en materia de lucha contra el terrorismo y recaudación fiscal, considera que uno de sus mayores errores es la política de lucha contra la extrema pobreza, la cual –según afirmó– está muy mal ejecutada.

42. Cuando se habla de beneficiarios, se está haciendo referencia a las socias de los comedores populares y clubes de madres.

central nacional de comedores<sup>43</sup>. Según las beneficiarias, ellas no sólo han criticado al PRONAA, sino que también han ofrecido alternativas y propuestas viables. Pero aun cuando esta institución conocía su realidad, no las apoyaba, lo cual generó cierto resentimiento.

Por el lado del PRONAA, con respecto a los mecanismos que se empleaban para recoger las demandas de la población, la percepción de los ejecutivos no es precisamente homogénea, e incluso podría pensarse que no constituía necesariamente una prioridad. Lo que sí se puede afirmar es que no existía un sistema de comunicación establecido que permitiera una retroalimentación con los beneficiarios. Hubo quienes pensaban que no había necesidad de promover mecanismos que buscaran recoger las demandas, pues los propios beneficiarios las hacían conocer. En el caso de comedores, las madres se acercaban al PRONAA. Otros opinaban que la manera como se accedía a las demandas de la población era a través de las visitas que algunos de los ejecutivos realizaban. Asimismo, unos sostenían que se recurría al mapa de pobreza para ubicar a las comunidades que requerían atención; mientras que otros señalaban que las demandas de la población habrían sido recogidas por “intuiciones políticas”; incluso uno de los ejecutivos adoptó una posición más radical al indicar que las demandas de la población no eran recogidas a través de mecanismo alguno.

No obstante ello, uno de los funcionarios entrevistados señaló que, en el caso del programa de comedores, se realizaron varios eventos en los cuales, a través de encuestas, se solicitaba a las beneficiarias que expresaran “sus necesidades y sus derechos”, además de las propuestas que éstas presentaban. Asimismo, afirmó el ejecutivo, en el caso del programa de microempresas, se efectuaron seminarios de motivación empresarial en diversas ciudades, en los cuales las dirigentas presentaban sus propuestas. De acuerdo con algunos ejecutivos, otra forma de conocer las demandas de los beneficiarios fue la convocatoria que hizo el PRONAA a las representantes de los comedores que, por zonas, tenían la responsabilidad de que se distribuyeran los alimentos a otros comedores. Otro de los mecanismos que se utilizaron para

43. Federación de comedores populares surgida de sus propias bases autogestionarias.

conocer las demandas respecto a alimentación fue una reunión a la que se convocó a las ONG, universidades, ministerios e institutos vinculados a la alimentación popular. El producto de esa reunión fue un documento que contenía interesantes propuestas, que recogían los planteamientos de los diversos participantes, pero que no se llegaron a implementar. La razón que argumentó uno de los ejecutivos es que “era muy difícil tener en cuenta todos los criterios y finalmente hubo que definir los criterios del PRONAA”. No obstante, se reconoció la importancia de esa reunión considerando que gran parte del equipo no conocía el tema. Asimismo, fue una oportunidad que permitió confirmar la necesidad de focalizar la ayuda en el grupo de niños de 0 a 5 años.

Por otro lado, según las socias de los comedores entrevistadas, la comunicación con los implementadores -o supervisores- tampoco fue mucho mejor. Señalaron, sin embargo, que “no se puede hablar mal de ellos, son personas neutrales”; la percepción era que éstos recibían directivas y trabajaban sobre esa base. De acuerdo con los mismos operadores de campo, no existían canales institucionalizados de comunicación con los beneficiarios. Sólo aquellos operadores que lo deseaban tendían puentes para la comunicación.

Con respecto a la coordinación que efectivamente se daba entre el PRONAA y sus beneficiarios, según los funcionarios, se buscaba evitar que, por ejemplo, hubiera un comedor infantil cerca de un comedor de alimentos donde se atendía a una población infantil, puesto que ello habría significado duplicar acciones. Por esta razón, las mismas madres del comedor de adultos preparaban papillas o alimentos que pudieran adecuarse a la población de 0 a 5 años. No obstante, el ejecutivo entrevistado reconoció que dicha coordinación no se logró en el 100% de los casos. Por su parte, otro de los funcionarios entrevistados señaló que el persona! encargado de recoger la opinión de los comedores era muy escaso -una persona por cada 500 ó 1,000 comedores-, lo que terminaba limitando la capacidad real de coordinar el trabajo.

Ahora bien, los funcionarios afirmaron que las evaluaciones para decidir la asignación de recursos no se basaban en lo que las beneficiarias pensaban, sino en la identificación del grado de extrema pobreza que la población mostraba. Sin embargo, las socias entrevistadas dudaban de la pertinencia de tales indicadores, puesto que, según declararon, las encuestas que evalúan la pobre-



za de la población, y que señalan que la pobreza está disminuyendo, se basan en variables como servicios básicos o infraestructura del hogar, que no revelan información respecto a los ingresos disponibles destinados a alimentación o a la condición de desempleados que tienen muchos jefes de familia.

### 3.1.2 La visión de las beneficiarias

A continuación se señalan los principales problemas identificados por las beneficiarias entrevistadas en cuanto a la relación que mantienen con el PRONAA.

- i)* En primer lugar, indicaron que en ocasiones la calidad de los alimentos recibidos era pésima<sup>44</sup>, que el aporte del PRONAA era irrisorio y que tanto los clubes de madres como los comedores debían hacer esfuerzos por autofinanciarse. Sin embargo, dado que no tenían poder adquisitivo, la calidad nutricional de los comedores se deterioraba cada vez más. Según una de las entrevistadas, en este sentido, era sorprendente que el gobierno dijera que iba a abrir un comedor popular al día cuando lo que debían hacer era repartir más alimentos a los que ya existían.
- ii)* En segundo término, no sólo se dejaba de entregar la ayuda por cualquier razón –por ejemplo, no encontrar a las socias cocinando e, incluso, porque éstas llegaban tarde a recoger los alimentos de los centros de acopio–, sino que además no se cumplía con la partida que les correspondía según la ley 25307 que indicaba que el 65% de la ración de los comedores debía ser provista por el PRONAA. No obstante, según los funcionarios entrevistados, aunque las beneficiarias se oponían a las evaluaciones y de hecho se quejaban de las visitas que no habían sido anunciadas, algunas veces se encontraba que las cosas no marchaban como se esperaba: “levantaba las ollas y preguntaba, ¿para cuántas raciones están cocinando? Y allí estaba el gran problema. Nosotros le estábamos dando para 100 campesinos y estaban cocinando para 20, ¿dónde estaba el alimento para los 80 restantes? Entonces eso no les

44. Una de las entrevistadas señaló que esto solía ocurrir con las menestras. A veces, éstas no se cocinaban y, finalmente, no podían ser utilizadas.

gustaba". Además, los funcionarios entrevistados comentaron que se descubrieron algunos casos irregulares. Del total de 2,500 comedores populares que recibían recursos de acuerdo con la ley promulgada por el ex Presidente Alan García -5 días antes de dejar el cargo-, la administración Vásquez detectó que aproximadamente el 25% no funcionaba, aunque continuaban cobrando el cheque correspondiente. Por esta razón, comenzaron a cerrar comedores, lo que generó una serie de reacciones en el nivel de autoridades del Ejecutivo.

- iii)* En tercer lugar, la relación existente entre el PRONAA y los comedores populares era mal entendida por ambas partes. En efecto, el PRONAA manejaba sus actividades desde una perspectiva asistencialista. Según las socias de los comedores entrevistadas, esto no era cierto, pues era su derecho recibir tales alimentos. Este conflicto de perspectivas no sólo contribuyó al surgimiento de la manipulación política, sino también a la ausencia de respeto a la propia autonomía de los comedores populares. En este sentido, las beneficiarias entrevistadas indicaron que cualquier actividad de los comedores tenía que ser reportada; además, en PRONAA se habría intentado establecer formas para participar en las asambleas de los comedores. Según una de las entrevistadas, el PRONAA sólo debía ocuparse de la entrega de víveres. De manera similar, existía el reclamo de que no se tomaban en cuenta las sugerencias y las propuestas de las beneficiarias. Según ellas afirmaron, el gobierno disponía unilateralmente todo y no consideraba su opinión. El mejor ejemplo de lo anterior lo constituyen los centros de acopio establecidos por el gobierno, que fueron ubicados en lugares diferentes a los que las socias habían solicitado.
- iu)* En cuarto lugar, otro gran problema identificado por las socias de los comedores populares tiene que ver con la fiscalización del PRONAA. Según la ley, además de entregar alimentos y otras coordinaciones, debería haber una cogestión en cuanto al tipo de alimentos entregados y los centros de acopio establecidos. Esto es importante porque, según las entrevistadas, muchas veces, el dinero que fue asignado para ser gastado en alimentos se malgastó entregando "premios" en ocasiones como el Día de la Madre o el cumpleaños del Presidente de la

República<sup>45</sup>. Por otro lado, por medio de la central de comedores, el PRONAA no ha realizado evaluación alguna sobre el desenvolvimiento de los comedores.

- v) En quinto lugar, las socias entrevistadas indicaron que el PRONAA llevaba a cabo controles sorpresivos y si no encontraban a las socias cocinando le quitaban la ayuda al comedor. No obstante, no se preocupaban por indagar los problemas de los comedores. Así, muchas veces se empezaba a cocinar tarde por las dificultades económicas –a menudo, las socias no tenían la cuota de un sol del menú y la demora se debía a que se estaba terminando de recolectar el dinero-. Otras veces, había problemas de agua, la cocina se malograba, es decir, eventualidades que escapaban a su control.
- vi) En sexto lugar, según las beneficiarias del programa entrevistadas, el PRONAA no trabajaba coordinadamente con la central de comedores<sup>46</sup>, lo cual se expresaba en que los proyectos no estaban de acuerdo con sus necesidades; por el contrario, un trabajo conjunto hubiera permitido menos fracasos, pues ellas mismas sí conocen su realidad. Asimismo, la actitud de la central con el PRONAA también habría cambiado,
- vii) Finalmente, las entrevistadas indicaron que se han sentido siempre utilizadas por parte del PRONAA, a lo largo de las diferentes administraciones. Por su parte, los funcionarios del PRONAA compartieron la opinión de que esta institución habría sido utilizada con fines políticos. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, la administración Múñante concedía todos los pedidos que formulaban las beneficiarias. La administración Vásquez se encontró con un status quo, según el

45. Como ejemplo, una de las entrevistadas señaló que en 1996 se regalaban “carros motocar” a las presidentas de los centros de acopios –generalmente clubes de madres-, con el fin de que fueran utilizados para transportar el alimento a los comedores. Pero algunos llegaron malogrados y otros fueron aprovechados por las presidentas para su beneficio personal –fueron empleados como taxi-. Asimismo, en 1998, se hicieron regalos por el cumpleaños del Presidente con el dinero destinado a los alimentos.

46. Las entrevistadas afirmaron que, a través de la central de comedores, no se coordinó capacitación alguna. Sin embargo, los comedores individualmente sí fueron capacitados. No obstante, ellas opinaron que, tanto en el caso de los clubes de madres como en el de los comedores, dicha capacitación debió coordinarse con la organización central.

cual el PRONAA esperaba ciertos comportamientos de parte de los beneficiarios a cambio de apoyo alimentario y otro tipo de concesiones, como la entrega de cocinas, ollas y transporte. En cuanto al manejo político del PRONAA, durante los períodos en los que estuvo a cargo tanto de la administración Múñante como de la administración Vásquez, los beneficiarios debieron cumplir con una serie de requisitos entre los que se pueden citar los siguientes: participación en diversas marchas y manifestaciones, elaboración de tortas y participación en la celebración del cumpleaños del Presidente de la República, la aportación de insumos y la elaboración de alfombras de flores que decoran la Plaza de Armas durante la Procesión del Señor de los Milagros. Lo grave es que todas estas actividades eran asumidas todos los años como actividades normales del PRONAA. Según información brindada por las beneficiarias entrevistadas y por los propios funcionarios, las primeras estaban obligadas a participar a cambio de seguir recibiendo asistencia alimentaria. Es más, las socias indicaron que, normalmente, sufrían para cumplir con estas actividades, porque no tenían dinero para poner la cuota y, si no cumplían, el comedor era censurado.

### 3.1.3 Cuáles son las principales demandas

Respecto a la actitud de las beneficiarias, los funcionarios pensaban que había un exceso de demandas. En efecto, dichas demandas podían incluir el pedido de camionetas, viajes, financiamiento de congresos, educación para los hijos, seguro médico y máquinas. De manera similar, en cuanto a alimentos, siempre pedían más de lo que habían recibido el año anterior, por ejemplo, más arroz, y también ollas y cocinas. Aunque uno de los funcionarios mencionó que había un grupo que también solicitaba una mayor supervisión, puesto que se habían detectado fallas o malos manejos del sistema<sup>47</sup>. Si bien, en su mayoría, de acuerdo

47. Se dio el caso de una “señora” que, cuando ya había salido la administración Vásquez, envió una carta en la que describía detalladamente los errores y los malos manejos que ocurrían; lamentablemente, no hubo reacción por parte del PRONAA.

con la opinión de los ejecutivos, los beneficiarios recibían todo lo que se les daba –“estiran la mano”– y siempre querían más, se presentaron algunos casos en los cuales la gente expresaba la necesidad de empleo.

Por el contrario, las señoras del comedor indicaron que no querían que se les entregara todo, y que conjuntamente con el PRONAA podrían buscar alternativas de solución a su condición de pobres. Sin embargo y en efecto, las señoras del comedor exigían más que alimentos. Uno de los pedidos más importantes de los comedores populares fue que se reconociera la labor de la mujer. Según la ley 25307, el Estado debía aportar el 65% de las raciones de los comedores; pero no consideraban la fuerza de trabajo, el transporte, el combustible y los gastos del comedor. Tomando en cuenta todos estos elementos, el aporte del PRONAA era del 10% de la ración. Además, ellas reclamaban una mayor participación, pues ya no eran “mujeres simples de la comunidad” sino mujeres que cumplen un papel en la sociedad. Al respecto, comentaron que el objetivo de la organización era el desarrollo de la mujer y de las comunidades y, por ende, del país. La idea era que las mujeres fueran avanzando y no siguieran pensando sólo en su alimentación, sino que abarcaran nuevos campos, nuevos espacios. Así pues, el objetivo era que algún día la organización pudiera crear su propia fuente de generación de ingresos<sup>48</sup>.

### 3.1.4 La percepción de los funcionarios

Es importante mencionar que para los funcionarios del PRONAA las beneficiarias ejercían una presión muy fuerte y allí radicaba su poder, pues ésa era la razón por la que el gobierno les temía. Durante la administración Vásquez, los funcionarios tenían las siguientes opiniones respecto al conjunto de beneficiarias del programa comedores, entre las que se pueden citar las siguientes:

i) se percibía a las beneficiarias como un grupo politizado; ii) se pensaba que muchas veces las beneficiarias solicitaban ayuda que

48. Para ello, señalaron que sería necesario el apoyo del gobierno y la coordinación con la Federación para poder formar una microempresa. Además, se requeriría conseguir mercado. En este sentido, sugirieron, se podrían suscribir convenios con las Fuerzas Armadas, por ejemplo, para confeccionar los uniformes de los soldados.

luego no utilizaban, como es el caso de máquinas de coser, cocinas, transporte, etc.; iii) en general, los funcionarios no confiaban en las beneficiarias, en su condición de pobres y en el manejo que podían hacer de los recursos asignados.

Además, cabe resaltar que la información que proporcionaron los funcionarios, en general, revelaba que éstos consideraban a las beneficiarias del programa de comedores como un grupo homogéneo y que no diferenciaban los grupos que existían dentro de la población objetivo. El programa beneficiaba a dos grupos, de un lado, los comedores populares y, de otro lado, los clubes de madres. Esta distinción es importante puesto que los comedores populares contaban con una organización activa, con la cual el PRONAA no estableció puentes de comunicación y coordinación. Mientras que los clubes de madres correspondían a un grupo de la población que carecía de dicha organización y que era fácilmente manipulado, y que, de acuerdo con la información recogida, recibía un trato preferencial de parte del gobierno<sup>49</sup>.

Según una de las entrevistadas, uno de los principales problemas relacionados con esto es que el PRONAA generaba el enfrentamiento entre organizaciones, con los clubes de madres. Por ejemplo, cada fin de año cuando se iba a decidir el Presupuesto de la República, la central de comedores hacía una propuesta y dejaba un memorial a través de una movilización. Entonces, el Presidente del PRONAA convocaba a los clubes de madres y las movilizaba para que se enfrentaran con las mujeres de los comedores populares. Así, mientras las socias de los comedores pedían apoyo, las de los clubes de madres las maltrataban. Asimismo, cabe resaltar que, según las primeras, no existía discriminación en cuanto a los comedores de la central.

Finalmente, es importante mencionar que, de acuerdo con las prioridades que había establecido la administración Vásquez, era necesario restar recursos y atención al programa de comedores. Este cambio de prioridades se encontró con resistencia no sólo en el interior del PRONAA sino también en los beneficiarios del

49. Entre los ejemplos mencionados por las socias de los comedores se encuentran la existencia de subsidios en dinero -que no existían para el caso de los comedores- y regalos diferenciados, cuando se realizaban sorteos. Mientras que para los clubes de madres se sorteaban carros, para los comedores se regalaban planchas e individuales.

programa de comedores. La percepción de los funcionarios era que las beneficiarias querían seguir recibiendo la atención que se les brindaba antes, y lo exigían no sólo como un derecho adquirido, sino también en términos del intercambio de alimentos y apoyo político. Uno de los funcionarios demostró preocupación por que las “señoras” se convencieran de las bondades del cambio, para lo cual se llevaron a cabo visitas a los comedores; sin embargo, no se llegó a conseguir el efecto deseado<sup>50</sup>. Los funcionarios consideraban que el cambio de prioridades afectaba intereses creados<sup>51</sup>.

### **3.2 Cooperación internacional<sup>52</sup>: puntos de encuentro y desencuentro**

Como se explicó adecuadamente en el capítulo I, desde la década de los sesenta, el Perú ha recibido un flujo creciente de recursos provenientes de la cooperación internacional, razón por la cual se encuentra entre los principales países receptores de ayuda en América Latina. Sin embargo, en los últimos años, se observa que la cooperación internacional ha reducido la intensidad de su ayuda, y ha orientado sus intereses a Europa del Este y África<sup>53</sup>. De esta manera, aunque los flujos de cooperación internacional oficiales, bilaterales y multilaterales se están reduciendo, la presencia de instituciones privadas extranjeras –que materializan su ayuda a través de donaciones directas a los Estados– continúa siendo constante e incrementándose.

Así, sobre la base de las entrevistas efectuadas a representantes de la cooperación internacional y ejecutivos del PRONAA,

50. Por ejemplo, una de las socias de los comedores indicó que se prefería la atención de niños.

51. Al respecto, uno de los ejecutivos mencionó que el hecho de que la gente se quejara era una señal de que se estaba yendo por buen camino.

52. En general, la cooperación internacional se entiende como el ingreso de fondos con objetivos relacionados con el apoyo para el desarrollo. Sin embargo, dentro de esta denominación se incluyen flujos con características sumamente diferentes.

53. Este enfoque naturalmente significó que se diera un recorte de presupuesto, ya que el Perú no calificaba como país pobre. Se considera que el problema de fondo radica en una deficiente distribución del ingreso.

hemos podido reconstruir la relación que mantuvieron la cooperación internacional y este programa gubernamental.

### **3.2.1 La cooperación internacional en el campo de la alimentación**

En el caso particular de la ayuda alimentaria, la cooperación internacional que destina fondos al PRONAA está representada por tres organismos internacionales: la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Unión Europea (UE).

Los resultados del análisis que efectuó la cooperación internacional respecto a la situación alimentaria del Perú indican que el problema de la inseguridad alimentaria no corresponde a una oferta insuficiente de productos, sino que se relaciona con dificultades para su acceso, así como con un uso inapropiado de los mismos.

Como consecuencia de ello, la cooperación internacional ha optado por abandonar los antiguos esquemas de donaciones de alimentos, correspondientes al enfoque de asistencia alimentaria, para reorientar su apoyo a proyectos que pretendan mejorar las condiciones de uso y acceso a la alimentación, lo que supone incrementar el ingreso de los pobres extremos y promover la educación en nutrición, así como el acceso a servicios de salud y sanidad. En este contexto, la donación directa de alimentos constituye una solución temporal e insostenible en el largo plazo, puesto que no ataca los problemas de fondo.

#### **a) Vínculos con el PRONAA: el lente de los cooperantes**

De acuerdo con las percepciones manifestadas por los representantes de la cooperación internacional, presentamos esquemáticamente la relación que ésta mantenía con el PRONAA:

Respecto a las diferencias de perspectivas en las políticas alimentarias:

- i) El apoyo de la cooperación a los programas alimentarios del gobierno peruano tenía y tiene un carácter temporal.



- ii) La cooperación internacional sostuvo que se logró atender a la población objetivo –los pobres– mediante proyectos que buscaban aliviar el problema del hambre, a través de la entrega de alimentos, y, en algunos casos, combatir la pobreza más integralmente mediante la asistencia en materia de capacitación y crédito en proyectos productivos.
- iii) El apoyo de la cooperación internacional está experimentando una reorientación de programas de corte asistencialista hacia programas que promuevan el desarrollo integral de los beneficiarios.
- iv) El PRONAA, en su calidad de entidad gubernamental, tuvo objetivos de tipo político que no siempre coincidieron con los objetivos de carácter más técnico, que la cooperación internacional intentaba incentivar.
- v) El monto asignado para llevar a cabo la cooperación era rígido; en el caso de la UE y del PMA, los presupuestos fueron aprobados por los órganos internacionales de los cuales dependen<sup>54</sup>. Ligado a ello, sólo era posible efectuar modificaciones en la composición del presupuesto si existieran razones de peso.

Respecto a los problemas administrativos con el PRONAA:

- i) Diversidad de orígenes de los fondos y del tipo de apoyo de las agencias de cooperación. En el caso del USAID, se destinaba fondos directamente a cuatro ONG (Cáritas, CARE, PRISMA y ADRA-OFASA), las cuales ejecutaban proyectos alimentarios. La razón por la cual USAID estableció vínculos con el PRONAA es que las referidas ONG no contaban con una red de almacenes suficiente –y en menor grado con la red de distribución y transporte– como para atender los proyectos que estaban llevando a cabo. El apoyo que se esperaba del PRONAA se circunscribía fundamentalmente al transporte de los alimentos a los almacenes en provincias. En los casos del PMA y de UE, los vínculos existentes con el

54. Incluso se presentó el caso en el que no obstante el compromiso previo del PMA a entregar US\$20 millones por año, el nuevo presupuesto enviado por la sede en Roma restringió dicho monto a US\$2.8 millones.

PRONAA correspondían a una relación gobierno a gobierno, que como parte de las relaciones internacionales suponía que los países desarrollados donaban alimentos a los menos desarrollados, quienes enfrentaban un déficit de alimentos. En efecto, de un lado, se encontraban la Organización de las Naciones Unidas (PMA) y la Comunidad Económica Europea (UE) y, de otro lado, el gobierno del Perú (PRONAA).

- ii) En el caso del PMA y la UE, la formulación de los proyectos que son financiados por la cooperación supuso un diálogo entre ésta y el gobierno. A pesar de que los proyectos eran del gobierno, la cooperación expresaba sus prioridades, a través de la asignación de fondos a determinados proyectos en perjuicio de otros. En el caso de los proyectos financiados por USAID, la formulación no fue compartida, puesto que la relación con el PRONAA se limitaba a conseguir de esta última un apoyo meramente operativo.
- iii) La mayor parte de las sugerencias planteadas por la cooperación fueron tomadas en cuenta por el PRONAA.
- iv) Mayormente, los objetivos de los programas se cumplían, aunque con las dificultades habituales.
- v) El PRONAA demostró dificultades para ejecutar los proyectos, lo que en ocasiones significó que no se llegara a gastar todos los fondos asignados.
- vi) El PRONAA observó ciertas limitaciones logísticas en lo que se refiere a la distribución de alimentos.
- vii) La cooperación internacional reconoció la necesidad de incrementar la cobertura de la supervisión y el monitoreo con el fin de identificar con mayor precisión a los beneficiarios de los programas; así como la importancia de contar con una evaluación de impacto.
- viii) Generalmente se accedía a información del PRONAA, aunque en ocasiones se presentaban demoras que se debían a la estructura administrativa, sobre todo en lo que se refería a los informes de implementación de los proyectos, lo cual dificultaba la labor de supervisión.
- ix) La cooperación internacional actuó con extremada cautela y reserva con el propósito de cuidar las relaciones que, a través del PRONAA, mantenía con el gobierno peruano.

**b) La visión del PRONAA: una mirada distinta**

Los representantes del PRONAA –quienes trabajaron bajo la dirección de la administración Vásquez– expresaron sus percepciones respecto a la relación que existía entre dicha institución y la cooperación internacional:

- i) En lo fundamental, la relación entre el PRONAA y la cooperación internacional siempre ha tenido un significativo ingrediente político. Eran relaciones que tanto la cooperación como el gobierno deseaban preservar, por lo cual se procedía con extrema cautela. Un ejemplo de ello es que, ante los incumplimientos ocasionales de la cooperación internacional, los funcionarios del PRONAA jamás protestaron o hicieron público el hecho.
- ii) No se aprovechó adecuadamente el poder de negociación que tenía el gobierno en la relación con los organismos internacionales. A pesar de que estaban en juego los intereses tanto de la cooperación como del gobierno, la actitud del gobierno peruano fue más bien pasiva respecto a los condicionantes impuestos por la cooperación.
- iii) Los funcionarios del PRONAA entrevistados reconocieron que dicha institución tuvo que superar las dificultades que tenía para efectuar los proyectos programados, lo que supuso que no se gastara todos los recursos asignados por la cooperación. De acuerdo con dichos funcionarios, se logró mejorar la eficiencia en la ejecución de programas financiados por las agencias cooperantes.
- iv) La forma como la cooperación llevaba a cabo el seguimiento de los programas que financiaba fue criticada, puesto que mayormente se limitaba a resultados cuantitativos, como el número de beneficiarios a los que se había llegado, que no revelaban mayor información sobre el impacto del proyecto.
- v) Los funcionarios reclamaron una mayor asistencia técnica de parte de las agencias cooperantes.
- vi) Los funcionarios reconocieron abiertamente las fallas del PRONAA en la ejecución de los proyectos que financiaba la cooperación. Ello habría determinado una mayor confianza de parte de los representantes de la cooperación.

- vii) Algunos representantes de la cooperación internacional -PMA- no informaron a sus sedes sobre los significativos montos de recursos asignados a PRONAA que, finalmente, no llegaban a ser ejecutados<sup>55</sup>. La razón de ello habría sido el temor a que no sólo se redujera la asignación de fondos, sino también el personal de la agencia cooperante.
- viii) En ocasiones, se encontró que las intervenciones de los organismos internacionales tuvieron un carácter burocrático que afectó la buena marcha de los proyectos.
- ix) Los operadores de campo, por su parte, consideraron que una de las principales ventajas de los proyectos financiados por la cooperación internacional fue que se suscribieron convenios con el gobierno, los cuales ofrecían mayores garantías de que se intentara cumplir las actividades programadas. De esta manera, se esperaba menor interferencia de decisiones “políticas” que interrumpieran el programa o desviarán los recursos del mismo.

### **3.2.2 Cooperación internacional y proyectos alimentarios: una breve descripción**

#### *El caso del PMA*

De acuerdo con la información recogida, el papel que cumplía el PMA era donar alimentos y el del Estado era no sólo asegurar la logística que permitiera su entrega, sino también el de monetizar un porcentaje de los alimentos con el fin de generar fondos en efectivo que pudieran ser utilizados para adquirir otro tipo de alimentos o ser destinados a actividades de apoyo complementarias. En otros términos, la función del PMA era la de proporcionar recursos para financiar proyectos del gobierno, y contribuir con asesoramiento en el manejo de alimentos y el diseño de cursos de capacitación tanto para los implementadores como para los beneficiarios.

55. Esto ocurrió con el programa de microempresarios que financiaba el PMA: contaba con una partida por US\$10 millones; sin embargo, el PRONAA apenas ejecutó una mínima proporción.

Existen dos tipos de actividades a las cuales se destinaron los alimentos donados por el PMA: la venta o la monetización de alimentos para generar fondos y la ejecución de proyectos. En esta segunda modalidad, el PRONAA también se encargó de la logística de los alimentos. En este marco se llevaron a cabo tres tipos de proyectos, cuyos objetivos eran el desarrollo socioeconómico; en estos proyectos no existían objetivos nutricionales involucrados, sino objetivos de desarrollo que se sirvieron de los alimentos para atraer a la población objetivo.

- i) Agricultura: PRONAMACHS, el cual consistía en la entrega de alimentos por trabajo. La idea era incentivar la participación de familias que requerían llevar a cabo ciertas labores para mejorar su productividad agrícola, pero que no podían realizarlas por un problema de “costo de oportunidad”. Los alimentos entregados pretendían compensar ese costo de oportunidad.
- ii) Educación: los proyectos que se ejecutaban a través del Ministerio de Educación y el FONCODES para apoyar a escolares.
- iii) Crédito a clubes de madres para elevar el ingreso familiar.

Respecto a los principales logros de los proyectos, el representante del PMA entrevistado mencionó los siguientes: i) los recursos alimentarios eran utilizados, como fue previsto, por las poblaciones pobres; ii) en el caso de PRONAMACHS, se esperaba un incremento de la productividad de los beneficiarios; iii) en el caso de los proyectos escolares, se logró aliviar el hambre de los niños, con lo cual se contribuyó a un mejor rendimiento y una mayor permanencia; y iv) en cuanto a los clubes de madres, se entregó alimentos a una población deprimida; además, de crédito y capacitación.

#### *El caso del USAID*

Los proyectos financiados por USAID pretendieron apoyar, mediante la asistencia alimentaria, a grupos vulnerables como niños y familias en lugares rurales alejados. Estos proyectos tenían un objetivo nutricional implícito, en la medida en que se asistía a

grupos vulnerables. No obstante, la existencia de desnutrición no era un requisito indispensable para recibir dicha asistencia; asimismo, no se efectuó una evaluación del impacto nutricional de los proyectos.

La relación entre USAID y el PRONAA era meramente operativa. Se suscribían “convenios tripartitos” entre las ONG, USAID y PRONAA, mediante los cuales USAID “donaba” alimentos al PRONAA en Lima<sup>56</sup>, y éste los transportaba a provincias; las ONG se encargaban del transporte local y de la ejecución del resto del proyecto<sup>57</sup>.

De acuerdo con la reorientación que están experimentando los proyectos que financia la cooperación en el área de la alimentación –lo que supone la ejecución de proyectos cuyo objetivo sea asegurar el acceso a los alimentos, así como el uso apropiado de los mismos– se requiere contar con fondos en efectivo. Como consecuencia de ello, USAID decidió incrementar el porcentaje de monetización de los alimentos donados.

#### *El caso de la Unión Europea*

Con respecto a la UE, cada programa suponía la suscripción de un convenio tripartito entre la UE, el PRONAA y un ejecutor técnico. De acuerdo con la información recogida, la UE donaba alimentos y, eventualmente, dinero. El PRONAA, por su parte, se encargaba de la logística y, en cierta medida, de la supervisión; y el ejecutor técnico, que podía ser una institución pública o privada, se encargaba de la ejecución.

La UE apoyaba tres campos de complementación alimentaria<sup>58</sup>:

56. Existe otra línea de donaciones para alimentos que USAID entrega directamente al MEF para “apoyar” los programas del gobierno, a través de otro instrumento del Título 11 referente a las donaciones de alimentos para los gobiernos. Para ello se requiere un convenio con el fin de determinar los programas y las áreas que van a recibir fondos, según lo que USAID considere prioritario. La modalidad que se utiliza es la monetización de alimentos.

57. Aquí se incluyen los componentes de educación y salud, así como la supervisión.

58. Los fondos se distribuían de manera equitativa entre los tres campos de acción.

- i) Asistencial. Su población objetivo estaba constituida por grupos vulnerables tales como los comedores populares y la Fundación por los Niños del Perú. La idea era llegar a personas que no eran asistidas por institución alguna. El programa recibía fondos en efectivo y alimentos.
- ii) Programas con objetivos nutricionales concretos. En estos programas, la idea era apoyar a una familia durante todo un año y entregar “canastas diarias”. Las familias atendidas eran identificadas a través del niño desnutrido; y recibían, además de canastas “diarias”, componentes de educación y salud.
- iii) Alimentos por trabajo. La idea era estimular el trabajo comunal participativo, así como el desarrollo productivo del mismo beneficiario, para lo cual se les entregaba una cantidad de alimentos que equivalía al costo de oportunidad de efectuar proyectos vinculados con irrigación agrícola y mejora de la productividad en general.

La UE se encuentra apoyando financieramente la conformación de una unidad de seguimiento de proyectos en PRONAA. Sin embargo, si se considera que, producto de la reorientación que está experimentando la cooperación internacional, la UE se dedicará a atender los lugares más alejados del país con el fin de contribuir a la solución de los problemas de uso y acceso a los alimentos, es probable que, en el mediano plazo, la UE no trabaje con el PRONAA.

Finalmente, se puede concluir que la tendencia futura de la cooperación internacional en materia de alimentación se dirige a la promoción de la seguridad alimentaria, lo que implica dejar atrás los tradicionales proyectos de asistencia alimentaria. En este aspecto, la administración Vásquez coincidía plenamente con la cooperación, lo que no siempre había ocurrido con las antiguas administraciones.

### **3.3 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el PRONAA: una relación fragmentada**

Tradicionalmente, no ha existido una relación sistemática entre ONG y Estado; por el contrario, ha sido la desconfianza la

característica principal de las actitudes entre una y otra parte. No obstante, en la década del noventa, se observaron intentos por parte del Estado de acercarse a las ONG. Los ministerios sociales y el FONCODES demandaron de las ONG la elaboración de estudios y evaluaciones, así como su participación en determinados proyectos.

En el caso particular del PRONAA, la relación que se estableció entre éste y las ONG suponía la suscripción de convenios tripartitos entre agencias de cooperación internacional, ONG y el PRONAA, en los cuales se especificaba el papel que debían cumplir cada una de las partes. De esta forma, se pueden encontrar dos modalidades de relación:

- i) Programas alimentarios en los cuales la ejecución correspondía a las ONG y el financiamiento a la cooperación. En esta modalidad, la relación entre el PRONAA y la ONG era meramente operativa. Cabe mencionar, sin embargo, que se presentaban dos variantes:
  - a. El caso en el que el PRONAA brindaba apoyo logístico, a través de su red de almacenes y distribución a lo largo del país. Ello ocurría, por ejemplo, con los programas que financiaba USAID, y que eran ejecutados por Cáritas y PRISMA.
  - b. El caso en el que el papel del PRONAA se circunscribía a un trámite administrativo, es decir, la recepción de la donación y la autorización de exoneración de impuestos. Esta modalidad se dio con los proyectos financiados por USAID que eran ejecutados por CARE, institución que contaba con una red de almacenes propia.
- ii) Programas alimentarios que suponían la coejecución por parte del PRONAA y las ONG. Tal es el caso de ciertos programas financiados por el PMA<sup>59</sup>.

59. El 30% de los recursos fue ejecutado por el PRONAA y el 70% restante por Cáritas.



### 3.3.1 Las ONG y los programas alimentarios: la posición del PRONAA

A continuación se presenta, de manera esquemática, la percepción que tenían los representantes del PRONAA entrevistados respecto a la ejecución de programas alimentarios a cargo de las ONG:

- i) Los programas alimentarios que llevaban a cabo las ONG implicaron una mayor estabilidad y una menor manipulación política.
- ii) Los programas alimentarios manejados por las ONG contaban con objetivos nutricionales y componentes educativos. En contraste con los programas que realizaba el PRONAA, no se limitaban al reparto de alimentos.
- iii) Las ONG demostraron honestidad en el manejo de los alimentos.
- iv) El personal que laboraba en las ONG, en contraste con el del PRONAA, contaba con mística y motivación respecto al trabajo que realizaba.
- v) Las ONG reportaban al PRONAA sobre la marcha de los proyectos.
- vi) Las ONG poseían un conocimiento respecto al tema de alimentación y nutrición que la administración Vásquez pretendió aprovechar en el diseño de la estrategia de combate a la desnutrición.
- vii) En un principio, la administración Vásquez deseaba involucrar a las ONG en el proyecto de privatización de las actividades del PRONAA, pues se consideraba que estas organizaciones poseían el manejo técnico requerido y que, por tanto, podían ejecutar los proyectos con mayor eficiencia y eficacia.
- viii) La unánime opinión favorable del inicio se transformó y algunos funcionarios consideraron que, en realidad, las ONG no funcionaban “empresarialmente”<sup>60</sup> y que, por tanto, no estaban preparadas para asumir la tarea de ejecutar los pro-

60. Un grupo de funcionarios pensaba que las ONG no tenían claras las reformas que el PRONAA deseaba llevar a cabo, y que algunas veces estaban más preocupadas en evaluar que en ejecutar.

gramas del PRONAA. Si bien no se consideraba apropiado privatizar y descentralizar todas las actividades del PRONAA a las ONG, sí se creía conveniente privatizar la supervisión o la ejecución de programas específicos en determinadas zonas geográficas.

- ix)* Los funcionarios del PRONAA entrevistados sostienen que algunas ONG mostraron las siguientes deficiencias: a) administración burocrática, b) cargo de costos operativos excesivamente altos; y c) falta de seriedad en el momento de evaluar programas.

### **3.3.2 El punto de vista de las ONG: ¿cómo percibían al PRONAA?**

Por su parte, los representantes de las ONG entrevistados identificaron los siguientes problemas en el desenvolvimiento del PRONAA, particularmente en los proyectos que coejecutaban:

- i)* La supervisión que realizaba el PRONAA de los programas que estaban siendo ejecutados o coejecutados por las ONG era mínima.
- ii)* A pesar de que las ONG brindaban al PRONAA reportes sobre la marcha de los proyectos que ejecutaban, no existía la atención requerida ni respuesta a sus observaciones.
- iii)* No se llevó a cabo la necesaria coordinación entre el PRONAA y las ONG con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos<sup>61</sup>.
- iv)* La inestabilidad institucional de la que adolecía el PRONAA afectaba la ejecución de los programas alimentarios. Los continuos cambios de personal retrasaban dicha ejecución por la falta de acumulación de conocimientos y prácticas.

61. Según uno de los operadores de campo, no existía un interlocutor en el PRONAA para comunicarse con ellas. Sin embargo, es importante mencionar que las 4 organizaciones privadas más importantes que trabajaban en asistencia alimentaria sí se reunían para coordinar (CARE, Cáritas, PRISMA y Adra Ofasa).

### 3.3.3 Las ONG y su relación con el PRONAA

Sobre la base de entrevistas realizadas a los representantes de las ONG involucradas en programas alimentarios, hemos construido una breve descripción del trabajo que llevaron a cabo en forma particular Cáritas, CARE y PRISMA en los programas alimentarios vinculados con el PRONAA.

#### *El caso de Cáritas y PRONAA*

Cáritas es una institución cuya labor fundamental se orienta a la promoción de programas de desarrollo. Su participación en proyectos de asistencia alimentaria es cada vez menor. En el momento que se realizó el estudio, tenía a su cargo tres programas: i) apoyo agrícola; ii) asistencia alimentaria a niños menores de 5 años y madres gestantes; y iii) promoción del desarrollo de las comunidades mediante la capacitación en temas nutricionales.

Adicionalmente, Cáritas llevó a cabo dos programas de apoyo alimentario con financiamiento del PMA y la UE. En ambos programas, el objetivo era brindar asistencia alimentaria a las zonas urbano marginales que habían sido fuertemente golpeadas por el terrorismo y la crisis económica; no contaban con objetivos nutricionales explícitos. Asimismo, Cáritas ejecutó un programa alimentario financiado por USAID que se dirigía a niños, madres gestantes y familias en riesgo; en este programa, el PRONAA participó 'legalmente' sólo en la supervisión.

De acuerdo con la entrevista sostenida con un funcionario de Cáritas, se podría caracterizar la relación particular de Cáritas con el PRONAA como sigue:

- i) El trabajo conjunto con el PRONAA ha sido casi inexistente<sup>62</sup>. La coordinación entre ambas partes se limitaba al campo de los requisitos formales que debían cumplirse para la entrega de alimentos.

62. En materia de apoyo alimentario, Cáritas se ha vinculado, además del PRONAA, con el FONCODES, institución pública con la que sí se coejecutaron proyectos.

- ii) Fue fundamentalmente la presencia de las agencias cooperantes lo que determinó que el Estado trabajara con una ONG, en este caso, Cáritas.
- iii) Cáritas formuló sugerencias y recomendaciones de carácter operativo, las cuales fueron generalmente llevadas a la práctica.
- iv) Se detectaron retrasos en la entrega de alimentos por parte del PRONAA<sup>63</sup>, lo que significó la reducción del número de raciones entregadas.
- v) Por su parte, Cáritas cumplió en gran medida con las labores de seguimiento y monitoreo del programa. La evaluación de los programas se basó en indicadores de resultados.
- vi) Cáritas consideró que se cumplieron los objetivos de los programas alimentarios.

El principal logro del apoyo alimentario fue la atención que se brindó a la población necesitada en un momento en el que se encontraba en graves problemas alimentarios, aunque se reconoció que los recursos no fueron suficientes. Finalmente, la orientación del apoyo alimentario que proporciona Cáritas está siguiendo la misma tendencia que la cooperación internacional en este campo. Actualmente, la prioridad se encuentra en proyectos de desarrollo tales como la entrega de créditos para microempresas y el mejoramiento de la infraestructura productiva y social.

#### *El caso de CARE y PRONAA*

Hasta 1990, CARE trabajaba con el sector gubernamental; sin embargo, la continua presencia de dificultades en la relación con este último y la situación de emergencia que se vivía en ese momento llevaron a que CARE construyera sus almacenes propios y abandonara este trabajo conjunto. Inicialmente, esta ONG había considerado necesario el acercamiento al programa de asistencia alimentaria del gobierno, pero las dificultades que se presentaron en la realidad provocaron que se desistiera del propósito inicial.

63. Eventualmente, el PRONAA no entregaba los alimentos a la ONG, puesto que los reasignaba para cubrir una emergencia; en esas ocasiones, comunicaba a la ONG que éstos serían repuestos posteriormente, en perjuicio de la programación previa.

En términos estrictos, no existió un trabajo conjunto entre CARE y el PRONAA. El papel de PRONAA en la ejecución de ALTURA, el único proyecto de asistencia alimentaria que manejaba CARE, consistía en recibir la donación de USAID y autorizar la exoneración de impuestos. El convenio determinó que el proceso de distribución de alimentos estuviera a cargo de CARE. Y, supuestamente, el PRONAA también debió haber participado en la supervisión del manejo de alimentos; sin embargo, en la práctica, dicha actividad fue asumida casi totalmente por USAID<sup>64</sup>.

No obstante el escaso vínculo que existía entre el PRONAA y CARE, el representante de esta última declaró que la ausencia de una efectiva coordinación central por parte del PRONAA determinó la duplicación de esfuerzos en materia de asistencia alimentaria. Asimismo, se percibía una deficiente supervisión del PRONAA respecto al destino final de los alimentos que distribuía a través de sus programas<sup>65</sup>.

Además del PRONAA, CARE trabajó con el MINSA, con quien estableció una relación bastante más estable debido fundamentalmente a que i) estaban trabajando juntos por un período de tiempo mayor; ii) los profesionales que trabajaban en el campo de la salud tenían una mayor disposición a la coordinación; y iii) el MINSA demostró mucho mayor interés en participar en el programa.

Finalmente, se reconoce que el mayor logro del apoyo alimentario brindado por CARE fue la posibilidad de alimentar a la gruesa proporción de la población que fue afectada por las severas crisis económicas que experimentó el país.

#### *El caso de PRISMA y PRONAA*

La Asociación Benéfica PRISMA es una ONG cuyo objetivo es mejorar el estado de salud y nutrición de la población; para ello

64. En el marco de los proyectos financiados por USAID no existía una partida para financiar dicha supervisión; más aún, USAID ya supervisaba estas entregas, por lo que, aunque efectivamente el PRONAA realizara algunas supervisiones, éstas eran innecesarias.

65. Uno de los factores que contribuía a este deficiente control era la falta de información veraz y actualizada respecto a los beneficiarios del programa de comedores.

se concentra en el grupo de niños menores de 5 años, con un mayor énfasis en los menores de 3 años.

Los programas alimentarios que ejecutaba PRISMA vinculados con el PRONAA eran los siguientes:

- i)* PROSIERRA. El objetivo de este programa era rehabilitar a niños con desnutrición aguda y brindar atención a madres gestantes. El programa era financiado por la UE. Durante los dos primeros años se recibieron sólo donaciones de alimentos, pero el tercero incluyó además un monto determinado de dinero<sup>66</sup>. PRONAA brindó el apoyo logístico a través de su red de almacenes y distribución, además de cumplir un papel en materia de supervisión, conjuntamente con la ONG<sup>67</sup>. La asistencia técnica, que consistió básicamente en brindar capacitación en nutrición, correspondió a PRISMA.
- ii)* PRISMA llevaba a cabo un programa de alimentos con USAID que era supervisado legalmente por el PRONAA, y como en todos los proyectos financiados por USAID la participación del PRONAA se limitaba al apoyo logístico y a la exoneración tributaria.

De acuerdo con la entrevista sostenida con un funcionario de PRISMA, la relación particular de PRISMA con el PRONAA, en materia de apoyo alimentario, podría caracterizarse como sigue:

- i)* En un sentido estricto, PRISMA no consideraba que estuviera realizando un trabajo conjunto con el PRONAA, sino que era la ONG la que conducía el programa. Por ello, la ONG operaba con un margen de maniobra de 100%.
- ii)* Se identificaron problemas logísticos en la labor de apoyo que efectuaba el PRONAA: de un lado, retrasos en la distribución de alimentos por parte del PRONAA a sus respectivas unidades operativas; y, de otro lado, la distribución de raciones incompletas.

66. Las municipalidades también realizaron aportes de recursos.

67. Es importante mencionar también que PRONAA fijaba la ración según sus estándares. Por ejemplo, 25 kg. era la ración para una madre y dos niños menores de dos o tres años. Luego la ración fue de 13.5 kg. Esto no fue decidido por PRISMA.

- iii)* La ONG sostenía reuniones con personal del PRONAA, en las cuales la primera presentaba reclamos y proponía sugerencias respecto a los problemas logísticos que se habían detectado en la labor de apoyo de dicha institución.
- iv)* En relación al seguimiento y monitoreo, en PRISMA se reconoció que esta labor se había llevado a cabo irregularmente por falta de recursos. No obstante, se indicó que en adelante se dedicarían a efectuar un seguimiento intensivo, puesto que se contaba con recursos para ello. Asimismo, el PRONAA habría asignado personal para el mismo propósito.
- v)* Respecto a la duplicación de esfuerzos entre los diversos programas de apoyo alimentario del país, el programa PROSIERRA no se ‘cruzó’ con ningún programa que persiguiera los mismos objetivos, aunque sí se presentó duplicación con otros programas de apoyo alimentario cuyos propósitos no coincidían con los de PROSIERRA. Ello ocurrió con los programas de salud reproductiva, así como con los desayunos escolares que proporcionaban el FONCODES y el PRONAA. Sin embargo, se procuró que, en la medida de lo posible, los beneficiarios no fueran los mismos.
- vi)* Se efectuaron evaluaciones de los resultados y el impacto de los programas.
- vii)* Asimismo, se identificó la necesidad de contar con un sistema de información que permitiera mejorar los niveles de eficiencia con los que se ejecutaban los programas.

PRISMA, además de trabajar con PRONAA, también se vinculó con otras instituciones públicas: el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud, con quienes coejecutaba los proyectos de apoyo alimentario PANFAR y KUSIAYLLU, respectivamente. Al respecto, en PRISMA se percibía que estas últimas relaciones de trabajo eran superiores a la establecida con el PRONAA. Las razones de ellos se deberían a: i) un mayor período de tiempo de trabajo conjunto; y ii) la concepción misma de los programas, la cual implicaba una coejecución real y una participación activa en la toma de decisiones del proceso integral, no sólo respecto al manejo de los alimentos.

En términos generales, se reconoció que la ONG enfrentaba limitaciones operativas y financieras que impedían la ejecución de

un programa que tuviera una cobertura más amplia y un mayor impacto en términos de información, educación y comunicación, lo que habría permitido responder a las necesidades de la población objetivo. A pesar de las dificultades reseñadas, se reconoció que los principales logros del apoyo alimentario brindado por PRISMA fueron los siguientes: i) conseguir una participación activa en el ámbito de la salud, tanto en el nivel local como regional; ii) una cobertura mensual de 30 mil familias, que supone la capacitación de los padres de familia y la vacunación de los niños, con el fin de integrarlos al sistema de salud.

Finalmente, cabe destacar que actualmente la tendencia de PRISMA se dirige a brindar un mayor espacio para el trabajo conjunto con el PRONAA. En efecto, se está capacitando al personal del PRONAA para que éste lleve a cabo el trabajo que ha realizado PRISMA, de manera que el manejo del programa por parte de PRONAA se independice.

#### **4. *Una evaluación de los procesos de formulación e implementación del PRONAA desde nuestra mirada teórica***

Luego de haber realizado esta exploración conceptual y práctica sobre un tipo específico de políticas públicas, conviene volver a las preguntas formuladas inicialmente a partir de la presentación de nuestras principales constataciones.

Como quiera que lo que subyace a las políticas públicas son sistemas de valores e ideologías que se hallan en conflicto de diversos grados y, en ese sentido, son “productos del sistema político<sup>68</sup>”, puede afirmarse que la nueva administración del PRONAA no percibió con la claridad suficiente cuán resistentes al cambio y a la reforma eran los intereses en juego tanto dentro como fuera de la organización. En efecto, al carecer de un sistema partidario fuerte y al estar el gobierno acostumbrado a ejercer el poder en forma vertical y poco permeable a escuchar otras opciones, la construcción de la agenda de prioridades en el campo de las polí-

68. Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y Estado. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 106.



ticas sociales en general y de los programas alimentario-nutricionales en particular, ha estado caracterizada más por la imposición que por el consenso. En este sentido, los funcionarios del PRONAA han sido prisioneros de las prioridades formuladas en otras instancias del poder, cuyas constantes interferencias terminaron por erosionar y limitar seriamente la autonomía de la gestión institucional.

A la luz de lo anterior, es claro que el proceso de formulación de políticas en el PRONAA se encontraba bastante lejos tanto del modelo racional como del modelo incrementalista abordados en el capítulo anterior. En el primer caso, es claro que el examen de todas las alternativas posibles y de sus consecuencias difícilmente se puso en práctica y, cuando ello ocurrió, no tardaron en aparecer discrepancias internas en cuanto a las metas organizacionales que se debían seguir. En el segundo caso, tampoco se procedió a la contrastación de alternativas antes de optar por una política determinada; más bien, se propusieron objetivos a los que se adecuaron las políticas.

Algo similar puede decirse en lo que concierne al proceso de implementación de políticas, pues ni el modelo de arriba hacia abajo ni el de abajo hacia arriba funcionaron adecuadamente. Como ya fue anotado en la sección anterior, las instrucciones que emanaban de la alta dirección encontraron serias trabas en los eslabones inferiores de la cadena en la medida en que no existió un buen sistema de comunicación entre formuladores e implementadores. Menos aún se procedió a construir las políticas a partir de la propia experiencia empírica de estos últimos, de los reclamos y reivindicaciones de las poblaciones beneficiarias, o de las interacciones entre ambos.

¿En qué otro tipo de errores incurrió la nueva administración del PRONAA? En primer lugar, como ya se ha dicho, hubo una concepción equivocada de lo que significaba reformar una entidad gubernamental sujeta a la permanente interferencia política de otras instancias del poder. Pretender cambiar de la noche a la mañana patrones de comportamiento burocrático inerciales tan arraigados en un personal carente de motivación, fue, en el mejor de los casos, una ingenuidad o un exceso de voluntarismo. En segundo término, reformar una institución estatal supone un proceso y no un simple evento, un largo y paciente recorrido que

exige poner una especial atención no sólo sobre la naturaleza de las inevitables fricciones y desacuerdos que se van produciendo, sino también a su duración y al clima adverso al cambio que la nueva orientación suscita entre los miembros de la organización. En tercer lugar, hubo una sobreestimación de la capacidad de convocatoria del PRONAA frente a otras entidades del gobierno y, en ese sentido, una falta de realismo. De hecho, la ausencia de claridad respecto a los soportes institucionales con los que se contaba hizo naufragar una de las iniciativas de convergencia interinstitucional sobre la cual había depositado grandes expectativas la nueva administración. En ese sentido, habría sido importante la creación de un comité interinstitucional con la debida existencia legal y el correspondiente apoyo técnico, así como también buscar una mayor participación y consulta con los eventuales beneficiarios con el fin de lograr su adhesión activa<sup>69</sup>.

En resumen, en el presente capítulo se buscó reconstruir el proceso de formulación e implementación de políticas que tuvo lugar en el PRONAA durante el período en estudio, lo que reveló las limitaciones y los obstáculos que se enfrentaron y cómo éstos fueron asumidos por el equipo de hacedores de política. Para ello, no sólo se analizó la dinámica interna de la institución, sino que también se procuró conocer el proceso de interrelación que se llevó a cabo entre el PRONAA, los beneficiarios, la cooperación internacional y las organizaciones no gubernamentales que participaron en la ejecución de los programas de apoyo alimentario.

En la siguiente parte del estudio, se propone y aplica una metodología para analizar la focalización de la ayuda dirigida a los comedores populares en un intento de seguir estudiando el proceso de implementación de la institución. Asimismo, se realiza la evaluación de impacto de un programa específico que tiene como principal objetivo incrementar la seguridad alimentaria en el país.

69. Sobre estos temas, pueden consultarse Flisfisch, Angel, "Estrategia de la reforma del Estado"; Vignolo, Carlos; Juan Carlos Lucero y Carlos Vergara, "Modernización de la gestión pública"; y, Lahera, Eugenio, "Políticas públicas: un enfoque integral", en Lahera, Eugenio (editor), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile: CIEPLAN, FLACSO, Foro 90, 1993, pp. 111-118, 51-66 y 19-50, respectivamente.

## ***V. Una evaluación del programa de comedores populares***

En este capítulo se busca realizar una evaluación del gasto efectuado por el PRONAA para hacer entrega de la ayuda alimentaria dirigida a los comedores populares en todo el país. De esta forma, se intentará evaluar tanto la focalización de dicho gasto como la efectividad del mismo. No obstante, y debido a problemas en el acceso a la información, se analizará lo primero utilizando todos los datos disponibles respecto a los distintos comedores distribuidos en los diversos distritos del país; por su parte, la evaluación de impacto se referirá sólo a un programa muy específico, que involucra a un grupo de clubes de madres y organizaciones de mujeres, y a través del cual se evaluará otro de los objetivos de la institución: el aumento de la seguridad alimentaria de las familias.

Con el fin de cumplir con estos objetivos, se presenta, previamente, una revisión de la metodología disponible para llevar a cabo el análisis antes mencionado, su aplicabilidad al caso peruano y, específicamente, al programa de comedores populares.

### ***1. Metodologías de evaluación del gasto público: focalización e impacto***

La revisión de las metodologías de evaluación de dos programas alimentarios latinoamericanos, específicamente, el Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) en Argentina, y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) en Chile -que se detallan a profundidad en los Anexos C.1 y C.2<sup>1-</sup>, nos ha permitido identificar dos tipos de metodologías de análisis aplicables, en general, a cualquier programa social.

1. En los Anexos C.1 y C.2 se presentan detalladamente estos dos casos de evaluación de programas alimentarios en Argentina y Chile. El objetivo de tal presentación es resaltar la metodología de evaluación antes que los resultados específicos de la misma, así como identificar los principales requerimientos de información para llevar a cabo dicha evaluación en el caso peruano.

En primer lugar, se tiene el mecanismo de focalización de recursos utilizado en el caso argentino. En él se combinaron una serie de indicadores de desnutrición y educación con la finalidad de orientar los beneficios del programa hacia la población objetivo. La metodología de focalización presentada permitió ordenar las diversas provincias de acuerdo con sus grados de urgencia y determinar el porcentaje final de recursos que se destinarían a cada jurisdicción.

En segundo lugar, están las metodologías de evaluación de impacto aplicadas en los dos casos analizados. Estas tienen, en general, tres niveles de estudio:

- i)* La unidad ejecutora, sea la escuela o el centro de salud. En este nivel se evalúa la eficiencia operativa de la misma a través del análisis de costos y del uso de recursos humanos y/o equipo.
- ii)* Los receptores directos de la ayuda, que para los dos casos estudiados son alumnos. Se mide la mejora nutricional que genera el programa. La identificación específica de este beneficio se realiza necesariamente a través del seguimiento de un grupo de control. De lo contrario, sería muy alta la probabilidad de confundir efectos generados por las actividades de otras instituciones con las del programa en sí.
- iii)* Los receptores indirectos de la ayuda, las familias. En este caso lo que se estudia es la influencia del programa en el nivel de la familia del beneficiario, principalmente de las transferencias intrafamiliares de alimentos que puede generar el programa al atender a uno de sus miembros. Para realizar este análisis se trabaja con el mismo grupo de control anterior.

Sobre la base de los casos antes presentados, se puede elaborar algunas anotaciones para la aplicación de ambas metodologías al caso peruano y, específicamente, a programas realizados por el PRONAA.

### **1.1 Notas para un análisis del proceso de focalización**

En el caso del PRONAA se ha podido verificar que no existe un mecanismo *ad-hoc* de distribución de recursos, sino que ésta se

basa en un proceso -con diversas etapas- donde los encargados de las diferentes oficinas provinciales y del PRONAA-LIMA utilizan algunos indicadores de pobreza, así como el conocimiento que poseen respecto de las necesidades de cada zona, para determinar la distribución de recursos entre ellas. Este procedimiento deja abierta la posibilidad de una distribución subjetiva de la ayuda, así como la infiltración de intereses políticos en el reparto de la misma.

En efecto, aunque a través de cada una de sus unidades operativas el PRONAA llega a un gran número de distritos repartidos por todo el territorio nacional, una pregunta que surge a partir del proceso de distribución de recursos es si, efectivamente, se llega a identificar a los distritos más necesitados que deberían recibir la ayuda. Es probable que algunos distritos relativamente menos necesitados estén recibiendo importantes volúmenes de ayuda; de la misma forma, puede encontrarse distritos muy necesitados pero que por razones de costos, de dificultad de acceso o, simplemente, por razones políticas, no reciban asistencia.

Por ello, proponemos utilizar una metodología de focalización basada en aquella aplicada en el caso argentino, así como en la que se presenta en los manuales de Evaluación de Proyectos de MIDEPLAN<sup>2</sup>. En efecto, para poder hacer un análisis distrital de la focalización de los programas que brinda el PRONAA, es necesario elaborar, en primer lugar, una metodología preliminar para determinar el grado de necesidad de los diferentes distritos respecto de los costos de entregar la ayuda, lo que nos permitirá establecer una priorización distrital potencial de los programas bajo análisis.

Así, el objetivo de esta etapa es la elaboración de un *índice global de costo-efectividad* (IGCE) que implícitamente considere los beneficios y costos derivados del mencionado programa. La elaboración del mencionado índice requiere, en primer lugar, la construcción de un *indicador global de necesidades del distrito* (IGND), para lo cual se combinan tres tipos de indicadores: de nutrición, de cobertura y de nivel socioeconómico. Cabe mencionar que la elección de la variable específica que actuará como indicador dependerá de los objetivos del programa.

2. MIDEPLAN, *Inversión eficiente. Un continuo desafío*, Santiago de Chile: Departamento de Inversiones, 1990.

A cada uno de estos indicadores parciales se les asigna un puntaje que luego será ponderado en un índice global; los ponderadores dependerán de la importancia relativa de cada indicador parcial en lo que se refiere a los objetivos del programa que se analiza. El indicador global que se obtenga de esta forma será una “proxy” de los beneficios potenciales que el programa puede generar en determinado distrito.

Los puntajes que se asignan a cada indicador parcial, a partir de los cuales se estima el IGND, se basan en una comparación relativa geográfica: se compara el valor del indicador parcial en el distrito que se analiza, D, con el promedio de éste en la respectiva provincia, P, y luego, con el valor promedio del indicador en el nivel del país, Pn. En función de los resultados de la comparación, se asigna un puntaje aleatorio<sup>3</sup> de la siguiente manera:

- Si: D>P y P>Pn, entonces el puntaje asignado es igual a 16  
 D>P y P<Pn, entonces el puntaje asignado es igual a 10  
 D<P y P>Pn, entonces el puntaje asignado es igual a 5  
 D<P y P<Pn, entonces el puntaje asignado es igual a 0

Por su parte se calculan los costos totales de brindar la ayuda en cada distrito, en términos monetarios, para luego hallar el *costo equivalente por persona* (CEP). Finalmente, se define el IGCE como la razón entre el CEP y el IGND, es decir:

$$IGCE_d = \frac{CEP_d}{IGND_d}$$

donde d indica el distrito respectivo.

De esta forma, tendrán prioridad aquellos distritos con menor IGCE, es decir, en los que tenga un menor costo alcanzar un punto más de beneficios.

3. Dichos números aleatorios pueden ser modificados sin cambiar sustancialmente los resultados del procedimiento. Sin embargo, para evitar distorsiones, se han utilizado los números propuestos en MIDEPLAN, op. cit.

La inversa de este indicador es una medida de la efectividad del programa en cada distrito al que puede llegar, por lo que con ella es posible construir un *ranking* de prioridades. Sin embargo, no recoge las necesidades de gasto relativas interdistritales, expresadas en la escala de requerimientos del distrito, razón por la cual no es posible utilizarla directamente para realizar la distribución de los recursos globales destinados al programa. Así, es necesario recurrir a una variable que mida la escala del distrito; en el caso del programa que se analiza podría ser la población que potencialmente sería atendida por el mismo. Dicha variable de escala se multiplica por la inversa del IGCE y el resultado se convierte en un porcentaje distrital en función de la suma total nacional de este producto. Este porcentaje distrital indicará la proporción de recursos que se asignarán a dicha zona.

Es importante mencionar, a continuación, algunas consideraciones respecto de la aplicación de esta metodología al caso de la ayuda que el PRONAA brinda a los comedores populares.

El objetivo de este programa es mejorar el nivel alimenticio y nutricional de la población de las zonas urbano marginales y rurales en extrema pobreza. Por ello, teóricamente, son tres los indicadores parciales que debieran ser utilizados para calcular el IGCE: una medida del déficit de calorías sobre el nivel recomendado por la OMS, el índice de pobreza y el porcentaje de marginalidad y/o ruralidad del distrito.

Estos tres indicadores debieran combinarse en el IGND, utilizando ponderaciones de 50% para el déficit nutricional y de 25% para cada uno de los otros dos indicadores. La idea de este procedimiento es que el índice de pobreza y la marginalidad-ruralidad expresan, aproximadamente, fenómenos parecidos, por lo que se les combina en un solo indicador que luego es ponderado con el de nutrición en iguales proporciones.

La variable de escala usada en este caso debiera ser la población total del distrito, como una medida de la magnitud de la necesidad de atención en dicha zona.

## 1.2 Notas para una evaluación de impacto

Existen dos alternativas que proporcionan medidas aproximadas del impacto de los programas; su uso depende del mo-

mentó en que se decida realizar la evaluación y, consecuentemente, la cantidad de información disponible.

La primera de ellas se puede aplicar cuando el programa, desde su inicio, realizó informes de situación, tanto a beneficiarios como a un grupo de control. Estos informes de situación surgen a partir del monitoreo o supervisión de tales grupos y pueden ser descritos como una “fotografía” en el momento en que se recoge la información. Para llevar a cabo una correcta medición del impacto generado, es recomendable realizar el seguimiento de un mismo grupo de beneficiarios y no beneficiarios por un período de tiempo determinado, durante el cual se analizará la evolución de las variables relevantes. No obstante, ello no siempre es posible.

El segundo caso contempla la situación en que no se ha recogido información de los beneficiarios del programa al iniciarse éste, ni se ha mantenido un grupo de control. En este caso, se pueden elaborar encuestas mediante las cuales se busque extraer las medidas del impacto que se intenta evaluar. Para ello, todas las preguntas se deberían plantear para momentos anteriores y posteriores a la ejecución del programa. Asimismo, dichas encuestas deberán aplicarse tanto a los beneficiarios del programa como a un grupo de control que, en la medida de lo posible, no se haya beneficiado de algún otro programa adicional. Es importante resaltar que las conclusiones que se pueden extraer de una evaluación de este tipo son poco claras y tentativas, pues la concepción de este método supone recordar con suficiente exactitud la situación vivida antes del inicio del programa. Sin embargo, en algunos casos es la única posibilidad disponible para llevar a cabo una primera evaluación.

Así pues, para la elaboración de una evaluación de impacto resulta evidente la necesidad de contar con un grupo de control beneficiario del programa que se quiere evaluar con el fin de identificar convenientemente los efectos del mismo. No obstante, debido a la imposibilidad de contar con este grupo en el caso peruano y a la gran cantidad de programas sociales que se ejecutan simultáneamente por distintas instituciones públicas y privadas en zonas geográficas comunes, será muy difícil individualizar los efectos de la ayuda alimentaria del PRONAA sobre la población objetivo. Por ello, seguidamente, se presentará la aplicación de una evaluación de impacto a un programa muy específico del PRONAA, “Desa-



rrollo y Capacitación a Microempresas *de Mujeres*”, financiado por el PMA, con el fin de poder observar la efectividad de la ayuda brindada y el impacto en términos de seguridad alimentaria logrado por dicho programa. Cabe resaltar que esta evaluación no mide el impacto nutricional específicamente, puesto que los objetivos principales del programa no involucraban directamente dicho impacto, sino aquél producido sobre un incremento de la seguridad alimentaria de las familias al favorecer, entre otras cosas, la generación autosostenida de ingresos.

La evaluación realizada correspondería al segundo tipo antes planteado, pues fue realizada a posteriori, sin un estudio de base acerca de los beneficiarios en el momento en el que se inicia el proyecto y sin contar con la ayuda de un grupo de control.

## ***2. Análisis del proceso de focalización del programa de comedores populares***

Debido a las restricciones de información mencionadas, fue necesario adaptar la metodología propuesta en la sección anterior. Así, se propone la construcción de un índice más simplificado, basado en la combinación de sólo dos indicadores: la tasa de desnutrición infantil y el índice de pobreza; cada uno de ellos ha recibido una ponderación de 50%. Cabe mencionar que la elección de la tasa de desnutrición infantil, como medida de la magnitud del problema nutricional de cada distrito, responde a la carencia de un indicador de déficit calórico global en el nivel de esta unidad geográfica, el que hubiera sido más apropiado, puesto que la ayuda de los comedores no llega en forma diferenciada de acuerdo con la edad del beneficiario.

Respecto a los costos del programa, la única información disponible ha sido el monto presupuestado de recursos totales por unidad operativa en lo que se refiere al reparto de alimentos<sup>4</sup>; conociendo el número de beneficiarios de dichas unidades se ha calculado el costo por beneficiario para dicho nivel<sup>5</sup>. Con toda esta

4. No obstante, un elemento importante -el costo administrativo- sólo pudo obtenerse en forma agregada, por lo que no se ha podido incluir en el análisis.

5. En el caso de algunas unidades operativas sólo se contaba con el número total de beneficiarios, y se desconocía su distribución distrital. Sólo en

información se ha construido el IGND, el IGCE, la inversa de éste, y el porcentaje final de recursos que deberían destinarse a cada distrito, según la metodología planteada en el acápite anterior<sup>6</sup>.

Luego se ha tratado de establecer la distribución efectiva de recursos del PRONAA en el nivel distrital. Dado que la información no estaba disponible, se ha estimado tal distribución a partir de los recursos totales asignados a las unidades operativas en el Plan Institucional 1996 y la distribución de beneficiarios atendidos en cada distrito, calculada anteriormente. Esta información nos permite determinar la distribución porcentual de los recursos en el nivel distrital, sin tener que considerar la exactitud de sus valores absolutos.

A partir de la distribución de recursos ideal (aquella que se obtiene luego de calcular el IGCE) y del reparto efectivo de la ayuda alimentaria del PRONAA a los comedores populares, en el nivel distrital, se ha calculado un ordenamiento deseado y uno efectivo, respectivamente, que muestra la importancia de cada distrito en dichas priorizaciones; éstos se observan en el Cuadro D.1 del Anexo D.

Posteriormente se procedió a comparar ambos ordenamientos. Así, en primer lugar, se han analizado los distritos que se encuentran en el primer y último quintil de la muestra de cada ordenamiento, para determinar las coincidencias y divergencias, así como la magnitud de las mismas. De esta forma, se compararon los distritos que idealmente deberían recibir más ayuda (con menor ratio costo-efectividad) con aquellos que efectivamente reciben más recursos; luego se realizó un análisis similar en el caso de los distritos que se encuentran al final de ambos ordenamientos. En segundo lugar, y para verificar la relación que existe entre ambas estructuras porcentuales (la deseada y la efectiva), se efectuó

estos casos se ha supuesto que dicha distribución coincide con la de la población pobre extrema del distrito.

6. Cabe destacar que no se disponía de información completa para algunos distritos y que, en otros casos, un mismo distrito se consignaba en diferentes unidades operativas en las distintas bases de datos con las que se ha trabajado. Por ello ha sido necesario reducir la muestra a aquellos distritos con información completa y coherente, con lo cual algunas observaciones se han perdido en el camino.

un análisis de correlación entre ambas<sup>7</sup> y se determinó la significancia de la misma a través de una prueba t<sup>8</sup>. Cabe esperar que, cuanto mayor sea esta correlación, existirá una correspondencia más alta entre la distribución de recursos efectiva y la que se obtiene del análisis costo-efectividad.

## Los resultados

La comparación entre la distribución de recursos ideal y el reparto efectivo de la ayuda alimentaria del PRONAA (Cuadro D.1 del Anexo D) nos permite llegar a cuatro conclusiones principales respecto de la focalización del programa de comedores populares.

En primer lugar, si observamos los distritos priorizados efectivamente notaremos que Lima es uno de los departamentos que recibe más ayuda. Dentro de los distritos limeños que se encuentran en los primeros lugares del reparto efectivo están también los cinco distritos que reciben prioridad en el *ranking* deseado: San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Ate, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador. Esto se puede explicar no sólo por el

7. El coeficiente de correlación entre dos variables X e Y, se calcula a través de la siguiente fórmula:

$$\hat{\rho}_{xy} = \frac{\sum_i (y_i - \bar{y})(x_i - \bar{x})}{\sqrt{\left[ \sum_i (y_i - \bar{y})^2 \right] \left[ \sum_i (x_i - \bar{x})^2 \right]}}$$

donde  $\bar{y}$  y  $\bar{x}$  son los valores promedio de x y de y en la muestra que se analiza.

8. Para probar la hipótesis de que el coeficiente de correlación es significativamente distinto de 0 (la correlación entre las dos variables es significativa), se utiliza el siguiente test t:

$$t = \frac{\rho\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-\rho^2}}$$

donde Ho:  $\rho=0$  y Ha:  $\rho>0$ . Este estadístico se compara con el t de tablas para n-2 grados de libertad; n es el número total de observaciones, y con un nivel de significancia de 1%. Este último alcanza un valor de 2.576 (prueba de una sola cola, la derecha). Así, siempre que el t calculado sea mayor que 2.576, se rechazará la hipótesis nula de que la correlación es cero, o se aceptará la existencia de una correlación significativamente distinta de cero entre las dos variables.

grado de necesidad de estas zonas sino, principalmente, por la cantidad de pobres que albergan (factor de escala), puesto que son distritos altamente poblados, razón por la cual la ayuda puede llegar en forma masiva (economías de escala). No obstante, el *ranking* efectivo también prioriza otros distritos de Lima bastante menos necesitados como Santiago de Surco y Surquillo.

La importante concentración de recursos en el departamento de Lima, y no siempre en los distritos con menor ratio costo-efectividad, puede explicarse tanto por la centralización de las decisiones del PRONAA en Lima como por motivos políticos. Así, los beneficiarios de los comedores populares constituyen una base política importante, ya que pueden estar dispuestos a retribuir su priorización en la recepción de la ayuda; además, el hecho de estar relativamente cerca del poder central de la capital hace que puedan ser más fácilmente utilizados como fuente de apoyo político y como evidencia de la efectividad de las acciones gubernamentales en materia de pobreza.

En segundo término, el reparto efectivo de recursos no prioriza una serie de distritos de la selva y la zona norte del país que resultan tener bajos ratios costo-efectividad. En dichos distritos la desnutrición relativa es muy alta, mientras que los costos estimados del reparto de alimentos se mantienen en el nivel del promedio nacional. Asimismo, la distribución deseada deja de lado una serie de distritos de Lima y la costa con altos ratios costo-efectividad. No obstante, si se observa el ordenamiento efectivo, esos distritos no aparecen en el último quintil (el menos priorizado), sino que más bien se sitúan en los quintiles intermedios, lo que evidencia importantes distorsiones en la entrega de la ayuda debido a priorizaciones que no responden a criterios de costo-efectividad.

En tercer lugar, se observa que los recursos se encuentran muy concentrados en los primeros quintiles del ordenamiento efectivo, mientras que el reparto deseado propone una distribución bastante más homogénea. Así, los cinco distritos que, según el ordenamiento deseado, deberían recibir la mayor proporción de la ayuda tienen asignado en conjunto el 8.6% de los recursos totales. En la práctica, estos distritos concentran el 19.2% de los recursos efectivamente repartidos por el programa.

Finalmente, cabe destacar que la correlación encontrada entre las dos distribuciones de recursos es significativa (al 1%) y alcanza un valor de 68.74%. Aun cuando esta correlación es relativamente elevada, esconde las distorsiones encontradas en el reparto de los recursos, las mismas que han sido resaltadas líneas arriba. Asimismo, es necesario tener en cuenta que los costos incluidos en este análisis costo-efectividad son sólo los referidos al reparto de alimentos; es de esperar que si a éstos se agregaran los administrativos, principalmente, las distorsiones podrían agravarse.

### ***3. Evaluación de impacto del programa de comedores populares***

#### **3.1 Restricciones para una evaluación de impacto del programa**

En la sección anterior se ha realizado un análisis del proceso de focalización del programa de comedores populares, específicamente en lo que se refiere a la adecuación entre los objetivos del mismo y el tipo de distrito que se prioriza en la entrega de la ayuda. Incluso para llevar a cabo dicho análisis se han enfrentado serios problemas de información, especialmente lo que se relaciona con la distribución efectiva de recursos en el nivel distrital, y los costos administrativos y de transporte de brindar el servicio para cada una de las unidades operativas. Esta información es manejada por el PRONAA, pero es de acceso restringido para el público en general; no fue posible acceder a ella por ninguna vía.

Un análisis de resultados de los programas o, mejor dicho, una evaluación económica de su impacto nutricional requiere un volumen importante de información adicional que no está disponible. Específicamente, es necesario contar con el seguimiento del estado nutricional de un grupo que reciba la ayuda a lo largo del tiempo, y comparar esta evolución con aquella que muestre un grupo no beneficiario o que acceda a la ayuda de manera parcial (grupo de control). Este último serviría además para individualizar los efectos de los programas del PRONAA frente a otras intervenciones de instituciones públicas y/o privadas. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que la estimación de la rentabilidad social de

los programas requeriría también la identificación de los costos y beneficios a lo largo del tiempo.

Cabe mencionar que no ha sido posible medir, ni siquiera indirectamente, el impacto de los programas del PRONAA en los distritos que recibieron la ayuda. Esta medida indirecta pudo haberse *hecho* a partir de las encuestas de niveles de vida, con las que es posible determinar el estado de salud y nutrición de los miembros del hogar así como identificar aquellos que reciben ayuda de programas alimentarios en las distintas fechas en que fueron tomadas. No obstante, en dichas encuestas no tienen una representatividad distrital que haga posible obtener conclusiones en ese nivel geográfico de análisis.

Frente a la imposibilidad de realizar una evaluación integral del programa de comedores populares, a continuación se presenta el análisis de un proyecto específico ejecutado por el PRONAA con el financiamiento del PMA a través de los comedores populares, y que apunta, más bien, al cumplimiento del objetivo del PRONAA de mejorar la seguridad alimentaria de la población. Este estudio busca medir la efectividad de la institución para alcanzar los objetivos que se propone no sólo en el ámbito alimentario, sino en todos los frentes en los que intenta actuar. Además, propone una metodología interesante que puede ser adaptada para incluir indicadores de impacto nutricional.

### **3.2 El Programa de Desarrollo y Capacitación a Microempresas de Mujeres<sup>9</sup>**

En esta sección se presenta la evaluación de impacto del programa de desarrollo y capacitación a microempresas de mujeres.

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo principal del programa es favorecer la autogeneración sostenible de los ingresos de las familias en situación de pobreza, con el propósito de que incrementen su seguridad alimentaria. Adicionalmente,

9. Esta sección es un resumen del estudio de evaluación de impacto del proyecto PER-2341 del PRONAA, encargado por PRONAA con el financiamiento del PMA, realizado por Arlette Beltrán, Hanny Cueva y Armando Millán durante el primer semestre de 1997.

parts importante de los objetivos del proyecto se orientan a lograr una mejora del rol de la mujer en la sociedad y en el hogar.

### **3.2.1 Descripción del programa**

El objetivo de este programa es mejorar el nivel educativo, de salud y del ingreso permanente de las mujeres organizadas en clubes de madres y comedores populares situados en distritos en extrema pobreza. Para ello se desarrollan las siguientes líneas de acción:

- Asistencia alimentaria.
- Organización de grupos de mujeres para el servicio de promotores de salud y educación.
- Otorgamiento de créditos para capital de trabajo e inversión en activos fijos.
- Servicios de capacitación y asistencia técnica.

El ámbito del proyecto incluye cinco áreas geográficas: Ancash, Cajamarca, Cuzco, Puno y las áreas urbano-marginales de Lima Metropolitana y el Callao<sup>10</sup>.

Las diversas líneas de acción antes mencionadas se organizan, principalmente, en dos componentes: organización comunitaria y generación de ingresos a través de actividades productivas autogestionarias.

Cabe resaltar que uno de los pilares básicos de este proyecto es el reforzamiento del rol de la mujer en la comunidad, tanto en lo que se refiere a su capacidad para organizar actividades productivas y generar ingresos, como en el desempeño de cargos de responsabilidad en el nivel comunal.

#### ***i) Organización comunitaria***

El objetivo de este componente es promover y fortalecer la organización asociativa de grupos de mujeres para su inserción y

10. Posteriormente el proyecto amplió su radio de acción a otras zonas del país, como Arequipa y Trujillo.

participación en el proceso de desarrollo económico local, regional y nacional. En particular, se pretende:

- Fortalecer la participación de la mujer en procesos asociativos de mayor nivel.
- Fortalecer la capacidad de gestión y negociación de los grupos de mujeres.
- Contribuir a la formación de líderes naturales, apoyando sus inclinaciones de voluntariado.
- Contribuir a la conformación de empresas de mujeres auto-sostenibles y rentables.

Las principales actividades enmarcadas en este componente son:

- Apoyo e incentivo a promotoras de educación en estimulación temprana y alfabetización de adultos.
- Apoyo e incentivo a promotoras de salud en atención de la salud infantil y de la mujer.
- Apoyo e incentivo a promotoras de actividades productivas.
- Asistencia alimentaria temporal<sup>11</sup>. En este caso, la asistencia alimentaria se entrega como un vehículo de cohesión e incentivo de la organización del grupo de mujeres que permita promover, fortalecer o consolidar las actividades económicas que desarrollan, de tal manera que luego sea posible reemplazar la asistencia alimentaria por una alternativa de desarrollo productivo autogestionario apoyado por el proyecto, que permita mejorar la seguridad alimentaria de las familias.

## **ii) Generación de ingresos a través de actividades productivas autogestionarias**

Con este segundo componente se intenta apoyar la generación de empleo y mejorar los niveles de ingreso de grupos de mujeres organizadas, a través del desarrollo de actividades empresa-

11. La asistencia consiste en 3 raciones individuales por día por socia y una ración individual por día por socia promotora. Cada ración contiene 115g de harina de maíz, 20g de aceite vegetal y 20g de leguminosas (menestras).



riales rentables y autosostenibles en el tiempo, con el fin de sustituir progresivamente la asistencia alimentaria, e insertarlas al sistema financiero formal.

Las actividades de este componente incluyen el acceso a crédito, la asistencia técnica y la capacitación.

- Crédito. Se financian actividades de producción, transformación y servicios que desarrollen los grupos de mujeres. El dinero se presta para la adquisición de activos fijos, capital de trabajo y para la constitución de empresas. Son elegibles para el crédito los grupos de mujeres y/o algunas de sus integrantes que acrediten estar organizadas en tomo de una actividad económica con potencialidad empresarial<sup>12</sup>.
- Capacitación. Tiene tres niveles de acción:
  - Apoyo y formación de socias para la actividad empresarial.
  - Afirmación de conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para la ejecución de la actividad económica. Consolidación y apoyo a procesos de especialización necesarios para el desarrollo de la actividad productiva.

Las socias participantes en las actividades de capacitación se seleccionan considerando las variables de edad, experiencia productiva y/o empresarial, capacitación afín previa, entre otras cosas.

- Asistencia técnica. Es un proceso de asesoría técnica que tiene la finalidad de orientar a las beneficiarias en la solución de sus problemas técnico-administrativos y en la consolidación de la actividad económica que desarrollan.

### 3.2.2 Metodología de evaluación de impacto

El objetivo de la evaluación del proyecto fue medir sus efectos en los clubes de madres beneficiados en un doble nivel: en su capacidad para generar ingresos a través del desarrollo de activi-

12. Los montos de crédito otorgados se encontraban entre US\$200 y US\$1,500.

dades productivas, y en los beneficios generados en el nivel de las familias de cada socia del club en los ámbitos de la educación, la salud, la alimentación, el rol de la mujer dentro del hogar, entre otras cosas.

Para ello se llevó a cabo una encuesta aplicada a un grupo seleccionado de clubes de madres que habían recibido créditos otorgados por el proyecto. La encuesta tuvo dos partes muy diferenciadas. La primera estuvo vinculada con la marcha de la actividad económica financiada con el crédito (de sostenibilidad económica); la misma fue recogida mediante entrevistas a las dirigentes del club respectivo. La segunda se orientó a recoger el impacto social del proyecto en el hogar de las socias del club y fue aplicada a una de ellas elegida en forma aleatoria (de impacto social); en este caso, se obtuvo información sobre los efectos del proyecto en el nivel de ingresos, la salud, la educación y la nutrición familiar, así como en el rol de la mujer en la comunidad y el hogar. Asimismo, se recogió información cualitativa a través de una serie de preguntas abiertas realizadas a los dos grupos de mujeres entrevistadas.

La aplicación de las encuestas implicó el desarrollo de una serie de pasos: la determinación de la muestra a encuestar, la selección de los grupos de mujeres que conforman dicha muestra, la preparación de las dos partes de la encuesta (de impacto social y de sostenibilidad económica), la capacitación de los encuestadores, el desarrollo de la prueba piloto, y la realización de las encuestas en Lima Metropolitana y el Callao, Cuzco, Puno, Ancash y Cajamarca.

### *i)* **Determinación de la muestra**

La población objetivo de la evaluación de impacto estuvo conformada por los grupos de mujeres beneficiarias del proyecto que, en el marco del mismo, habían recibido créditos para financiar capital de trabajo y/o la adquisición de activos fijos para el desarrollo de sus actividades productivas. En el Cuadro VI. 1 se puede apreciar la población objetivo, conformada por 461 grupos de mujeres, así como su distribución geográfica.

Cuadro VI.1

**POBLACIÓN OBJETIVO Y TAMAÑO MUESTRAL  
POR DEPARTAMENTOS**

| Departamento | Número de clubes de madres | Estructura (%) | Número de encuestas |
|--------------|----------------------------|----------------|---------------------|
| Lima         | 117                        | 25             | 24                  |
| Ancash       | 48                         | 10             | 11                  |
| Cajamarca    | 107                        | 23             | 22                  |
| Cuzco        | 78                         | 17             | 16                  |
| Puno         | 111                        | 24             | 23                  |
| <b>Total</b> | <b>461</b>                 | <b>100</b>     | <b>96</b>           |

Fuente: PRONAA, Créditos desembolsados por línea de actividad, proyecto PER 2341.02.

Elaboración propia.

Con el fin de analizar el impacto social del proyecto y la sostenibilidad económica de las actividades productivas financiadas, fue necesario definir el tamaño de muestra que sería representativo de toda la población, pues el objetivo del análisis era medir el grado de éxito del proyecto. Debido a que no se contaba con una medida de dicho éxito, se utilizó como variable proxy la cobertura del proyecto. Así, según la información consignada en el Plan Institucional del PRONAA para 1996, 55% de las organizaciones beneficiarias en las zonas de análisis recibieron créditos. Este porcentaje de cobertura se utilizó para estimar el tamaño muestral según la siguiente fórmula:

$$n = \left[ \frac{1.96\sqrt{p(1-p)}}{0.1} \right]^2 = \left[ \frac{1.96\sqrt{0.55(1-0.55)}}{0.1} \right]^2 = 96$$

donde  $p$  es la probabilidad de acceder a un crédito dado que se es beneficiario del proyecto, con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 10%. De esta manera, el número de clubes beneficiarios por entrevistar fue 96. Estas unidades seleccionadas se repartieron entre las diferentes zonas de análisis según la distri-

bución geográfica de los créditos concedidos. En el Cuadro VI. 1 se puede observar el número de grupos por encuestar en las diferentes zonas.

Ya que uno de los principales objetivos de este análisis fue evaluar la sostenibilidad económica de las actividades productivas financiadas por el proyecto, se utilizó la distribución de los grupos de mujeres según la actividad económica desarrollada en cada una de las zonas para establecer el número de encuestas que debían realizarse por tipo de actividad. Sobre dicho número la selección fue aleatoria.

## **ii) Contenido de la encuesta y prueba piloto en Lima**

Como ya se mencionó anteriormente, se diseñó una encuesta con dos partes que recogían la información necesaria para realizar el análisis del impacto social del proyecto y la sostenibilidad económica de las actividades productivas financiadas por el mismo. Esta encuesta fue sometida a una prueba piloto.

La parte de la encuesta referida al impacto social se aplicó a cualquiera de las socias del grupo de mujeres haciendo referencia sólo a la familia nuclear. Esta incluyó las siguientes secciones:

- Sección A: Datos generales del hogar
- Sección B: Características demográficas de los miembros de la familia nuclear
- Sección C: Cuidado de la salud
- Sección D: Educación
- Sección E: Asistencia alimentaria
- Sección F: Empleo
- Sección G: Cambio en las actividades de las beneficiarias
- Sección H: Ingresos y gastos
- Sección I (opcional): Opinión de la pareja, si la tiene
- Anexo A: Puntos de interés para el (la) encuestador (a)
- Anexo B: Observaciones del (de la) encuestador (a)
- Anexo C: Observaciones de la informante: críticas y virtudes del proyecto

Es importante resaltar que con el fin de poder evaluar el impacto del proyecto en particular, y al no contarse con estudios de

base previos al inicio del proyecto, la mayoría de preguntas hacían referencia al “antes” y “después” del mismo.

La parte referida a la sostenibilidad económica se aplicó a alguna(s) de las dirigentas del grupo de mujeres que manejaban la información acerca de la organización en general y la actividad productiva financiada por el proyecto. Esta parte incluyó las siguientes secciones:

- Sección A: Datos generales del club de madres
- Sección B: Descripción general (de la actividad principal)
- Sección C: Inversión
- Sección D: Principales productos
- Sección E: Mercado
- Sección F: Personal
- Sección G: Sostenibilidad
- Anexo A: Puntos de interés para el (la) encuestador (a)
- Anexo B: Observaciones del (de la) encuestador (a)
- Anexo C: Observaciones de la informante: críticas y virtudes

La prueba piloto de estas encuestas fue efectuada en Lima con un grupo de clubes de madres seleccionado aleatoriamente. Esta actividad cumplió con un doble propósito: el entrenamiento de los encuestadores y la detección de los principales problemas en la aplicación de la encuesta.

### ***iii) Metodología del análisis económico***

Para llevar a cabo el análisis económico de las actividades productivas desarrolladas por los clubes entrevistados, gracias a la ayuda que les brindó el proyecto, se utilizó la información proporcionada por las dirigentas entrevistadas, la cual no siempre era de la calidad y la exactitud deseadas. Por lo mismo, fue necesario realizar una serie de supuestos vinculados con la información recogida, entre los cuales uno de los más importantes fue considerar estimaciones moderadas de volúmenes de ventas y precios, así como la regularidad de la venta de los bienes producidos. Este último supuesto es en general el menos creíble, dado que muchos de los clubes funcionan de manera muy estacional, y responden a pedidos específicos, por lo que su vida económica depende de la

aparición de un nuevo pedido. Así, muchas veces, las entrevistadas manifestaban tener una capacidad de producción que no era verificable de acuerdo con la observación de los investigadores de campo, dada la infraestructura, los activos fijos y el personal involucrado en la microempresa.

El análisis cuantitativo se basó en una serie de indicadores:

- a. *Ingresos netos*: ingresos menos costos operativos, excluida la remuneración. Este indicador tiene importancia en la medida en que muchas veces la mano de obra utilizada no es remunerada, dado que participan en la empresa las propias socias. Por ello ésta es una medida de utilidad operativa efectiva. No obstante, en todos los casos se imputó una remuneración, incluso para las mismas socias.
- b. *Utilidad bruta*: ingresos netos menos la remuneración imputada. Es una medida de la utilidad operativa que la empresa tendría si se pagaran efectivamente las remuneraciones imputadas o si se tomara en cuenta el costo de oportunidad de las socias.
- c. *Utilidad neta*: utilidad bruta menos la anualización de la inversión. Este indicador considera la necesaria recuperación de la inversión en forma anualizada, de manera que se garantice la continuidad y sostenibilidad del negocio.
- d. *Valor actual neto (VAN)*: es la rentabilidad del negocio respecto de la mejor alternativa especulativa de igual riesgo, que en este caso se ha considerado como 7%<sup>13</sup>. Para estimar este VAN se utilizaron una serie de supuestos:
  - El proyecto empieza con el financiamiento del PRONAA. Todos los activos de los que se dispone en ese momento se valoran a precios de dicho año, considerando la depreciación respectiva.
  - La vida útil del proyecto es 5 años.
  - La depreciación de las máquinas es de 5% al año y la de las herramientas, 20% al año. Sin embargo, se supone

13. Ésta es la tasa de interés de depósitos a plazo fijo en dólares en la banca comercial durante el primer semestre de 1997.

que los activos se agotan totalmente durante la vida útil del proyecto (no hay valor de recuperación).

- Todos los flujos han sido construidos en dólares corrientes.

### 3.2.3 Principales resultados de la evaluación de impacto

#### *i)* **Comentarios generales sobre el impacto del proyecto en Lima Metropolitana**

##### *a.* *Con respecto a las actividades del club*

- Los clubes mejor organizados son aquéllos en los que la dirigente tiene un mayor grado de liderazgo, capacidad organizativa y nivel cultural. En general, se observa que hay un cierto grado de liderazgo natural en aquellas socias mejor preparadas. Esto nos lleva a pensar que existe una relación muy directa entre la presencia de una líder dinámica y el buen funcionamiento de la microempresa y el club de madres en general.
- En muchos clubes se aprecia una relación vertical entre las dirigentas y el resto de las socias. Generalmente, el grueso de las socias desconoce el manejo del club y, más aún, el de la unidad productiva, y se dedican simplemente a realizar sus labores productivas y son relegadas de buena parte de la toma de decisiones.

##### *b.* *Con respecto a la generación de ingresos*

- Los efectos del desarrollo de la actividad productiva y su financiamiento son muy restringidos y, generalmente, se ven reflejados únicamente en el nivel de ingresos y de vida de las socias que participan en la actividad y no en el del conjunto de socias del club. Cabe anotar, asimismo, que el grado de participación de las socias en las actividades de la microempresa suele ser relativamente reducido, puesto que en muchos casos el manejo y el funcionamiento del comedor y el taller son totalmente independientes.
- Una de las carencias más importantes del programa es la falta de capacitación adecuada no sólo en lo que se refiere a la acti-

vidad productiva, sino especialmente en lo que respecta a la gestión administrativa, financiera y de marketing de la empresa. Además, en muchos casos, se ha comprobado que la capacitación se orienta principalmente a las dirigentas y no siempre se difunde entre todas las socias del club.

La ausencia de capacitación en estos aspectos genera que las unidades productivas reproduzcan un tipo de organización que no es el más deseable para el buen desempeño de una actividad económica. De esta forma se comprueba que no se desarrolla un verdadero espíritu empresarial: no existe un concepto de ganancias y menos de reinversión de utilidades. Muchas veces las socias se reparten los bienes producidos y obtienen sus ingresos en función de las ventas que pueda realizar cada una en forma independiente; es decir, están organizadas (hasta cierto punto) para producir pero no para vender. De esta forma, el dinero del crédito no se reproduce. Sin embargo, esto no desvirtúa la capacidad de las mujeres para generar ingresos, sino más bien evidencia su falta de preparación en conceptos fundamentales de manejo económico y financiero.

- En general, se ha verificado que las unidades productivas carecen de libros contables o los llevan en forma inadecuada. Asimismo, en ningún caso cuentan con proyecciones respecto de la evolución futura esperada para la actividad: estas unidades viven el día y no tienen una perspectiva de futuro. Por todo ello, el estudio financiero que se puede realizar a partir de la información cuantitativa que han brindado es muy limitado.
- Uno de los elementos críticos dentro del desarrollo de la actividad productiva es la falta de mercados y clientes para colocar los productos. Esto se ve agravado por el hecho de que las actividades que se financian no son sometidas a un estudio de mercado; de esta forma proliferan los talleres de confecciones, aun cuando se ha comprobado que el mercado restringido en el que se venden los productos (los habitantes de las zonas aledañas) está prácticamente saturado.
- Se ha verificado que los clubes están más interesados en asegurar la ayuda alimentaria del PRONAA que en recibir el crédito para la actividad productiva. El repago de este último se convierte para ellos en un mecanismo para asegurar que la ayuda alimentaria no se corte. Esto no es más que un reflejo



del hecho de que el grueso de sus ingresos proviene de las raciones alimentarias antes que de los frutos de la actividad productiva. De esta forma, se puede adelantar que no se está logrando el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria de las familias a través de la consolidación de una fuente de ingresos autosostenible.

c. *Con respecto a los promotores de salud y educación*

- La labor de los promotores de salud y educación se ha concentrado en la entrega de información sobre aspectos vinculados a la salud, y en la alfabetización. No obstante, cabe mencionar que estos promotores son en muy pocos casos socias del club de madres, e incluso la mayoría de veces no pertenecen al proyecto, sino que forman parte de las actividades desarrolladas por otros organismos públicos como el MINSa.

d. *Con respecto al rol de la mujer en la comunidad*

- El rol de la mujer se ha visto favorecido por su pertenencia y activa participación en el club; asimismo, la ayuda alimentaria que esta pertenencia significa ha permitido una mejora en el nivel de vida de su familia. La actividad productiva ha tenido un efecto adicional poco importante sobre el rol de la mujer en la localidad, debido a la participación limitada del grueso de socias en la microempresa.
- Según la opinión de las socias, sus esposos están mayoritariamente de acuerdo con la participación de ellas en el club de madres, ya que han comprobado que es una ayuda económica importante para la casa, especialmente en lo que se refiere a las raciones alimentarias. Sin embargo, al parecer, ésta no era la percepción inicial de los esposos, quienes han ido cambiando de idea a medida que comprobaban los beneficios pecunarios de la participación de sus esposas en el club.

**ii) Comentarios generales sobre el impacto del proyecto en provincias**

*a. Con respecto a las actividades del club*

- Las socias acuden masivamente a las reuniones señaladas por el club, incluso en una mayor proporción que la observada en Lima. Por lo mismo, la capacidad organizativa de la mayoría de los clubes parece encontrarse bien en este nivel.
- La organización del trabajo parece ser en la mayoría de los casos poco eficiente. Las socias quieren aprender y realizar todas las actividades de la microempresa conjuntamente, en lugar de optar por una adecuada división y especialización del trabajo. Además, no conocen ni están familiarizadas con la lógica empresarial, ni saben organizarse adecuadamente para producir; lo hacen de acuerdo con sus costumbres y normas.
- A través del trabajo de campo se constató que, a diferencia de Lima, en esta zona, los comedores populares no formaban parte de la estructura de los clubes de madres. Los alimentos son entregados crudos directamente a cada una de las familias beneficiarias.

*b. Con respecto a la generación de ingresos*

- Se ha observado que existe bastante regularidad en cuanto a la razón principal para incorporarse a este proyecto: los alimentos. La lógica de la utilización de un crédito para generar una actividad rentable y autosostenible no está interiorizada, sino que se percibe como la condición que impone el PMA o el PRONAA para recibir la asistencia alimentaria. En algunos casos, sobre todo en Cajamarca y Ancash, los clubes de madres se organizaron con el único objetivo de recibir ayuda alimentaria.
- Muchas veces la actividad productiva no genera los ingresos suficientes para pagar las cuotas del crédito, razón por la cual las socias deben recurrir a vender sus animales o bienes, o a crear un fondo comunitario que sale de los bolsillos de los propios campesinos. Esto nos conduce a una situación con-

tradictoria, en la cual los beneficiarios se desprenden de algunas de sus propiedades o recurren a otras actividades, como las populares “cuyadas”, para pagar un crédito que debería haber incrementado su nivel de ingresos. Todo ello con la finalidad de obtener los beneficios no monetarios que genera la participación en el proyecto: la disposición de parte de los bienes que produce la microempresa y el tener derecho a recibir la canasta de alimentos.

- Una norma casi general entre los beneficiarios de provincias es que los productos agrícolas se utilizan para el autoconsumo. El caso de la crianza de ganado merece atención especial. Es posible que la manera como se comportan las socias en esta actividad refleje la percepción que tienen de la “utilidad” de una microempresa. Por lo general, las socias se aseguran de que su ganancia se vea hecha “realidad”, ya sea en una vaca, un toro, gallinas o cuyes. Estos animales, propiedad del club, se convierten así en una seguridad monetaria, al alcance de ellas en cualquier momento, cuando las circunstancias difíciles lo requieran. La lógica que está detrás de este comportamiento se acerca poco a la idea de obtener un beneficio constante con la actividad, y se convierte más bien en una forma de ahorro.

c. *Con respecto a los promotores de salud y educación*

- Por lo general se ha encontrado que los promotores de salud y educación cumplen las labores designadas. Se ha observado, además, que en varias comunidades son los esposos de algunas de las socias quienes las realizan.
- Si bien se puede hacer un balance positivo en términos de la cantidad de charlas a las que las socias han asistido, la evidencia de un verdadero impacto sobre la salud y la educación de las familias de las socias es muy débil. Así, se encontró que en muchos casos las mujeres beneficiarias no recordaban el nombre de las charlas a las que habían asistido, o desconocían los métodos tradicionales de prevención en salud.
- Respecto a la parte educativa, a pesar de la percepción individual de algunas de las socias, el trabajo en alfabetización

ha funcionado con muchos altibajos entre los diversos clubes. En algunos se consideraba que el promotor había cumplido su objetivo mientras que en otros se cuestionaba la capacidad de los alfabetizadores, especialmente en la zona de Cajamarca.

*d. Con respecto al rol de la mujer en la comunidad*

- A diferencia también de Lima, los esposos juegan un papel muy importante en el desarrollo de las actividades del club. No sólo son considerados como “socios” del mismo, sino que su participación es activa en la microempresa (llevan cuentas, operan maquinarias, expresan opiniones en las reuniones, etc.). De hecho, en un buen número de casos, los esposos estimularon (o presionaron) a sus esposas a que se integraran al club e incluso a veces se convirtieron en sus interlocutores.
- Sus razones para tomar esa actitud son variadas, pero por lo general consideran que participar en el club favorece la economía familiar y permite que sus esposas “aprendan a hablar” y “se superen”. Queda manifiesta la ambivalencia de una situación de esta naturaleza: por un lado parece que los varones representan una ayuda valiosa para el mejor funcionamiento de la microempresa pero, por otro lado, su presencia puede tener un efecto contrario al que persigue el proyecto en lo que se refiere a mejorar la capacidad de gestión y el desenvolvimiento de las propias mujeres.
- No existe una percepción clara del significado del proyecto en lo que respecta al desarrollo de las capacidades de liderazgo de las socias y sus posibilidades para desempeñar cargos de responsabilidad en la comunidad, salvo en la zona de Cajamarca, donde las mujeres admitieron tener mayor grado de participación en las decisiones comunales gracias a que formaban parte del club. Sí se observa, en cambio, la percepción de que participar en las actividades del club genera un efecto positivo sobre el nivel de educación y salud de las socias y sus familias.

### **iii) Comentarios globales sobre el efecto del proyecto**

A partir de la evaluación económica y social del proyecto es posible presentar los siguientes comentarios globales:

- Uno de los elementos que caracteriza a la mayoría de los clubes que participan en el proyecto es el interés por la ayuda alimentaria vinculada con la entrega del préstamo; incluso en algunos casos las socias decidieron organizar la actividad productiva como un medio para recibir y asegurar los alimentos. Esta es también la razón que puede explicar el hecho de que, a pesar de las fuertes restricciones que algunos clubes han tenido que enfrentar para repagar la deuda, estén deseosos de solicitar otro crédito.
- Uno de los principales problemas que afecta el desempeño de la actividad productiva, en todas las zonas geográficas analizadas, es el acceso al mercado: la competencia, en Lima, y las distancias a los mercados aledaños y/o la priorización de la producción para el autoconsumo, en provincias, explican en gran parte los resultados económicos negativos de la mayoría de los clubes. De otro lado, se observa un manejo muy poco empresarial de las actividades: la producción es artesanal, pero mucho más lo es el proceso de venta, puesto que muchas veces se basa en el reparto de la producción entre las socias para su transacción individual; más grave aún es el desmanejo financiero que se ha podido observar en varios de los clubes entrevistados.
- La mayoría de las señoras encuestadas afirman no haber mejorado su nivel de ingresos con el proyecto. Esto puede deberse a muchas razones antes que al hecho de que efectivamente no hubo un efecto ingreso provocado por el proyecto. En primer lugar, se debe considerar que en cualquier encuesta de este tipo las personas tienden a subestimar los ingresos que reportan por temor a ser fiscalizadas para fines desconocidos por ellas. No obstante, por otro lado, la mayor parte de los beneficios que las señoras reciben del club son alimentos y parte de los bienes que produce la microempresa para que los vendan o los consuman. Por tanto, antes que recibir dinero, obtienen bienes. Es más, en muchos casos, los

principales clientes del club son las mismas socias. Sin embargo, el efecto ingreso puede ser comprobado no sólo porque en muchos casos dicen tener mayor capacidad de gasto gracias al proyecto, sino también por su percepción y la de los esposos en cuanto a que su participación en el club es importante en lo que se refiere a su aporte a la economía familiar.

- La aceptación de la pareja respecto de su participación en el club parece ser masiva, incluso cuando la mujer desatiende los quehaceres del hogar u otras actividades productivas. Esto se explica por el aporte económico que el club representa para las familias, especialmente en lo que se refiere a la disponibilidad de raciones alimentarias, pero también ante la posibilidad de participar en la actividad productiva.
- Es indudable que la participación de las socias en el club y, más aún, en la actividad productiva, les ha permitido aprender y desarrollar su capacidad organizativa e incluso ha tenido efectos sobre sus habilidades para desempeñar cargos de liderazgo y responsabilidad, sobre todo en el caso de las dirigentes y de quienes participan en la microempresa. No obstante, estos cambios no son adecuadamente percibidos por las señoras, lo que de alguna forma restringe los verdaderos efectos que ellos podrían generar sobre el rol de la mujer en la comunidad. Pese a ello, y sobre todo en provincias, se constata que pertenecer al club hace posible que la mujer tenga voz en las decisiones de la localidad.
- Las actividades de promoción han sido desarrolladas oportunamente en todas las zonas geográficas pertinentes. La labor de los promotores ha sido básicamente informativa, y la participación de las socias como tales ha sido importante. Sin embargo, se han identificado algunos problemas especialmente en lo que se refiere a la capacidad de los promotores para transmitir efectivamente conceptos básicos. Asimismo, aunque los resultados de las encuestas no permiten observar con claridad los resultados prácticos de esa labor de promoción, primordialmente la que se traduce en un cambio de los hábitos de las familias en las atenciones de salud, se puede percibir un aumento de las actividades de salud preventiva, particularmente lo relacionado con salud infantil (controles de peso y talla y vacunas).

Cabe destacar, finalmente, algunas diferencias que se observan entre Lima y el resto de provincias.

La primera está relacionada con el nivel de pobreza de las socias de los clubes que reciben la ayuda: al parecer en Lima son relativamente menos pobres que en provincias e incluso, en el proceso de entrevistas, se verificó que algunas de las beneficiarias de Lima no podían ser consideradas pobres extremos. Ello guarda cierta relación con el éxito de las actividades productivas, ya que Lima es también la zona donde las microempresas son más rentables, aun cuando éste no es el único elemento -y posiblemente tampoco el más importante- en la explicación de dicho éxito. No obstante, esto nos llevaría a concluir que el trabajo con las zonas menos pobres puede ser más efectivo porque tienen mayores oportunidades de realizar el negocio (mayor acceso a mercados, mejor nivel educativo de las socias, mayor experiencia de ellas en el desarrollo de actividades productivas, etc.) y que el proyecto debe incorporar componentes diferenciales (o con diferente énfasis) en cada una de estas zonas.

En segundo lugar, en Lima priman las microempresas dedicadas a la confección, mientras que en provincias las actividades son más variadas: crianza de animales, panadería, tejidos y confecciones y una serie de otras ramas de producción como la molinería, la artesanía, entre otras. Esta diversidad se traduce en una gama muy variada de problemas que enfrentan las microempresas, además de las restricciones de mercado. En el caso de las confecciones, uno de los problemas más importantes es la carencia de maquinarias adecuadas que garanticen una calidad mínima del producto, así como una mala programación de la producción. La crianza de animales enfrenta problemas de enfermedades de los animales y la falta de alimento para los mismos, en parte como efecto de no haber tenido en cuenta la inconveniencia de desarrollar ese tipo de actividad en zonas carentes de pastos. La panadería encara, principalmente, problemas en el mismo proceso productivo, lo que genera una mala calidad del producto que se ofrece. Finalmente, la molinería sufrió problemas de estacionalidad (clima) y restricciones en la disponibilidad de la energía necesaria.

Por último, una diferencia importante entre Lima y provincias se refiere al rol que cumplen los esposos en todo este proceso.

En la capital los esposos están de acuerdo con que sus esposas dejen las labores del hogar y participen en el club; ello ocurre bajo la convicción de que dicha participación significará un mayor ingreso para el hogar, ya sea en alimentos o dinero. En provincias los esposos tienen una participación más activa en el club: muchas veces son promotores o toman parte activa en las reuniones, y tienen una influencia importante en muchas de las decisiones que las señoras toman; definitivamente incentivan la participación de sus esposas en el club, no sólo por el aporte económico que ello significa para el hogar, sino también porque ello las ayuda a superarse (aprenden a leer y escribir, a hablar y defenderse y otros aspectos que facilitan su vida y la de su familia).

#### **iv) Recomendaciones**

A raíz del análisis de los principales problemas y posibilidades del proyecto evaluado se presentan las siguientes recomendaciones de política:

- Un paso previo a la aprobación del crédito debe ser el análisis global de la actividad productiva y del club que va a recibir la ayuda. Este análisis debe incluir un estudio de la capacidad organizativa del club y las actividades que ha realizado anteriormente; con ello se evitaría la constitución de clubes con el único propósito de acceder a la ayuda alimentaria vinculada con el proyecto. Asimismo, se requiere realizar una evaluación económica, de acceso a los mercados y de factibilidad técnica de la microempresa en la zona. De otro lado, es indispensable efectuar un seguimiento de las actividades que son financiadas.

Al respecto cabe mencionar que, aunque algunos de estos componentes están contemplados en el proyecto original, con el trabajo de campo se ha constatado que éstos no se han llevado a cabo o que no han influido el proceso de selección de beneficiarios que, generalmente, tiene lugar en Lima. En este sentido, una acción que debe realizarse lo antes posible es la descentralización de la toma de decisiones sobre los créditos por otorgar, ya que nadie mejor que la unidad operativa de la propia zona para decidir sobre la



conveniencia de entregar un préstamo a un club específico. Esto debería pasar por un reforzamiento previo de la unidad operativa en términos de recursos monetarios y humanos. Esta descentralización evitaría también los retrasos que se han verificado en el desembolso de los préstamos, los cuales han afectado el funcionamiento financiero del negocio.

- Llevar a cabo un estudio de oportunidades de inversión en actividades productivas alternativas, en función de estudios de mercado y del análisis de la capacidad productiva del club. En este sentido se debe tener en cuenta que una de las ventajas que tiene un club de madres es su capacidad de organización y la posibilidad de contar con mano de obra barata pero no calificada. Por ello, en Lima podría ser interesante promover actividades de servicios, como servicios de alimentación, de limpieza, de reparaciones menores en el hogar, gasfitería, electricidad, etc., mientras que en provincias deberían fomentarse aquellas actividades desvinculadas de problemas climáticos como la elaboración y venta de alimentos preparados. En este último caso cabe mencionar que los deficientes resultados observados en lo que respecta a las actividades de panadería y fabricación de maná se explican por problemas en el proceso productivo y en la programación de la producción; no obstante, superados éstos, las actividades tienen una elevada probabilidad de ser rentables.
- Favorecer el desarrollo de los mercados de estas actividades productivas. Deberá proveerse la información necesaria con el fin de vincular al cliente potencial con los clubes productores de bienes y servicios. La realización de ferias y/o el financiamiento de publicidad barata (volantes, medios de comunicación populares, etc.) podrían mejorar el contacto entre proveedores y compradores.
- Reforzar la capacitación en gestión empresarial, financiera y de marketing con el propósito de ofrecer a las socias una preparación sólida, de forma tal que sean capaces de generar empresas rentables. Con esta capacitación se debería además tratar de orientar un trabajo especializado de las socias, de tal forma de cada una de ellas se encargue de algún aspecto de la organización de la empresa (manejo de cuentas,

política de ventas y cobranzas, selección y acercamiento a clientes, etc.) y/o el proceso productivo.

- Desarrollar programas de formación de líderes para reforzar las cualidades innatas de las socias del club y promover su participación en la comunidad. Cabe mencionar que este aspecto se encuentra contemplado dentro de los objetivos del proyecto.

## *Conclusiones*

La presente investigación ha pretendido analizar el proceso integral de formulación e implementación de políticas del programa gubernamental de asistencia alimentaria (PRONAA), lo cual supuso el estudio del diseño, la toma de decisiones, las relaciones de poder y la implementación en sí misma. Desde un punto de vista conceptual, se consideró como política a la trayectoria de acciones y a la red de decisiones que tuvieron lugar en la referida institución gubernamental.

Nuestro interés estuvo dirigido a examinar el contenido de la llamada “caja negra”, es decir, aquellas actividades que difícilmente pueden ser observadas y por tanto reconstruidas, así como las “decisiones no tomadas”, que reflejan preferencias de políticas y permiten conocer la resistencia ejercida por los diversos grupos de interés involucrados. Con este propósito, se recogió información de los agentes que estuvieron directamente relacionados con el quehacer de la institución.

El objetivo principal de la metodología aplicada fue reconstruir el *modus operandi* del PRONAA a partir de la percepción que tenían los diversos agentes acerca de los obstáculos que enfrentaban para formular e implementar programas y políticas eficientes y eficaces. Esta tarea enfrentó, sin embargo, un excesivo celo y una marcada reserva por parte de nuestros informantes, razón por la cual se optó por concentrar la exploración en el período correspondiente al año 1996, concretamente, en los meses en los que tuvo a su cargo la dirección del PRONAA la administración Vásquez.

A continuación se presentan los principales hallazgos encontrados.

1. El problema de la inseguridad alimentaria en el Perú supone dificultades no sólo en la disponibilidad de alimentos, sino también en el acceso y el uso apropiado de los mismos. Por ello, la solución del problema implica enfatizar los aspectos relacionados con el acceso a los alimentos –es decir, la lucha contra la pobreza y la mejora en la distribución del ingreso– y

aquellos que se vinculan con el uso adecuado de los mismos -esto es, saneamiento ambiental y educación alimentaria-.

2. El perfil nutricional del Perú revela que los tres problemas que afectan más frecuentemente a los peruanos son los siguientes:
  - La malnutrición energético-proteica (MEP) constituye el problema nutricional de mayor importancia no sólo por su alta prevalencia, sino porque afecta las bases del desarrollo físico, emocional y mental de los niños. Se presenta como consecuencia de distintos factores asociados a la pobreza (inadecuada ingestión de alimentos, ambientes insalubres y la falta de acceso a la atención y cuidados de salud).
  - La deficiencia de hierro -anemia- es un estado que se caracteriza por una concentración anormalmente baja de hemoglobina en la sangre. Se produce como una consecuencia tardía de la carencia de uno o más nutrientes esenciales. Los grupos más vulnerables son los niños menores de 5 años y las gestantes.
  - El bocio y el cretinismo endémicos, como otros desórdenes asociados con la deficiencia de yodo en la dieta, son condicionados por la falta de este mineral en las tierras de cultivo, principalmente en las zonas montañosas y selváticas. La deficiencia de yodo es una de las principales causas de discapacidad humana, y compromete seriamente el desarrollo y la calidad de vida del individuo y la colectividad.
3. Las carencias de micronutrientes afectan en forma más o menos homogénea al grueso de la población peruana. Tales carencias trascienden sus características sociodemográficas porque son más bien consecuencia de prácticas alimenticias y de salubridad inadecuadas. No obstante, las deficiencias energético-proteicas que se observan en diferentes segmentos de la población sí guardan una vinculación directa con el nivel de los ingresos familiares y la educación de los padres, lo que se traduce, a su vez, en importantes diferencias entre zonas geográficas.

4. La intervención gubernamental que ha procurado combatir esta inseguridad alimentaria se ha caracterizado por formar parte de programas de compensación temporales cuyo objetivo manifiesto ha sido aliviar las consecuencias del ajuste y la estabilización. Consecuentemente, tal y como fueron planteadas las acciones de política, se privilegió la solución de los problemas de disponibilidad y, en segundo término, los de acceso; de otro lado, no se dirigió la atención necesaria a las dificultades que se vinculan con el uso apropiado de los alimentos. Como resultado de ello, las acciones del PRONAA se concentraron en el combate a la pobreza y no en objetivos nutricionales de más largo alcance.
5. Actualmente, en el Perú, la política alimentaria del gobierno se concentra básicamente en una institución gubernamental: el PRONAA. No obstante, los programas de distribución alimentaria están dirigidos por un amplio grupo de organizaciones, que incluyen al gobierno central y a los gobiernos regionales, los grupos comunitarios, las agencias donantes y las ONG. La consecuencia de ello ha sido una duplicación de la ayuda, brechas en la cobertura y una amplia variación en los *costos* por beneficiario, todo lo cual pone de manifiesto que no existe un sistema de coordinación de los programas y estrategias interinstitucionales.
6. La interferencia política en el PRONAA fue acentuada y sistemática, como lo evidencia la actitud del Ministro de Agricultura de entonces, quien presionaba políticamente a la administración para seguir adquiriendo productos alimenticios que no tenían las condiciones adecuadas de nutrición, calidad, ni disponibilidad, actitud que respondía, más bien, a acuerdos establecidos con grupos de agricultores en años anteriores. Esto imposibilitó la introducción de un cambio de prioridades institucionales que permitiese pasar del esquema tradicional, basado en la entrega de alimentos para conseguir apoyo político, a otro que se centrara en consideraciones de carácter técnico. Fueron, entonces, limitaciones políticas, principalmente, las que impidieron la introducción de cambios en el PRONAA.

7. La dirección del PRONAA tuvo que enfrentar una serie de situaciones no previstas, las que llegaron a ser tan frecuentes que no podían ser consideradas simples eventos transitorios, sino una manera de administrar. Esto afectó el abordaje de los problemas conceptuales y prácticos que surgieron en el proceso de implementación, sobre todo si tenemos en cuenta la gran cantidad de personas con las que se interactuaba, las siempre insuficientes condiciones de trabajo de determinadas sedes bajo su mando, y la carga política del programa. En este proceso, la interacción entre diseñadores y tomadores de decisiones, de un lado, e implementadores, de otro lado, hizo visible la necesidad de una adecuada comunicación, así como de la coordinación de las diferencias de objetivos que suelen generarse entre la política y la acción. Sin embargo, esta interacción no se dio.
8. Las entrevistas a los funcionarios del PRONAA revelaron que su alta rotación impidió la debida continuidad de los equipos de trabajo. Ello derivó en una incapacidad para sistematizar las experiencias de las diferentes administraciones (en relación al contenido de las propuestas, al diseño de los programas, a los esquemas de trabajo establecidos, a sus prioridades de acción, etc.). Vinculado a este problema, si bien se realizaron esfuerzos por establecer un sistema de generación y procesamiento de información continua de los programas ejecutados, no se obtuvieron los resultados deseados. Esto se debió principalmente a que la información recogida no era confiable, y a que no se contaba con herramientas metodológicas adecuadas para llevar a cabo evaluaciones sobre el impacto de los programas. Así, el resultado fue una limitada labor de seguimiento y evaluación de las acciones del PRONAA.
9. El proceso de reducción de personal que llevó a cabo la administración Vásquez y el sistema de contratación laboral vigente promovieron un clima que era percibido como inestable. El cuadro de conjunto que tenían los funcionarios del PRONAA respecto del personal a su cargo era el de un grupo humano profesionalmente deficiente, desmotivado y falto de iniciativa.

10. Los distintos, y a veces contrapuestos, intereses de los agentes externos (los beneficiarios, la cooperación internacional y las ONG) relacionados con la acción del PRONAA afectaron la realización de los cambios que buscaba la administración. En el caso de los beneficiarios, éstos se mostraron contrarios a los cambios de política, puesto que ello significaba su postergación en favor de otro grupo objetivo. No fue sencillo romper la relación que se había establecido entre Estado y beneficiarios, sobre todo porque existía de por medio una tradición aceptada por los beneficiarios de intercambio de apoyo político por alimentos. La administración Vásquez tenía una percepción respecto a los beneficiarios que no contribuyó a establecer una buena relación entre ambos. Por otro lado, durante mucho tiempo, el gobierno había utilizado políticamente los programas alimentarios con el propósito de dar una imagen de apoyo popular al régimen. Y así lo entendían las socias de los clubes de madres y comedores populares que aceptaban una relación de intercambio: alimentos por apoyo político. Cabe mencionar también que no se estableció una relación de trabajo con la organización que agrupaba a los comedores autogestionarios, sino que se privilegió el vínculo con los clubes de madres, los cuales estaban más atomizados y carecían del nivel de organización y autonomía de los primeros.
11. En cuanto a la contribución de la cooperación internacional, es claro que se encuentra en un proceso de redefinición. El replanteamiento de sus funciones tiene que ver con la idea de que el problema de la inseguridad alimentaria en el Perú consiste en dificultades para el acceso y uso de alimentos, y no en un problema de oferta. Esto ha llevado a una reducción de los programas asistencialistas y una mayor promoción de proyectos de desarrollo que contribuyan a mejorar el nivel de ingresos de las familias, así como a promover la difusión de la información y la educación vinculadas con el tema de nutrición. Los objetivos y el esquema de trabajo que planteaba la administración Vásquez correspondían a esta tendencia; no obstante, la oposición interna y externa terminó por hacer prevalecer el esquema contrario, esto es, uno

- basado en la asistencia alimentaria que favorecía el objetivo político que estaba detrás del PRONAA.
12. Respecto a las ONG, éstas mantuvieron una relación mínima con el PRONAA, en tanto que ejecutaban en forma autónoma programas financiados con recursos que la cooperación internacional asignaba al PRONAA. Sin embargo, no existió un trabajo coordinado ni un flujo de información que permitiera aprovechar las ventajas que cada tipo de institución ofrecía. Por otro lado, como consecuencia de la redefinición de las prioridades de la cooperación internacional, las ONG también estarían orientando sus actividades hacia programas de desarrollo y reduciendo su actividad en el campo de la asistencia alimentaria.
  13. Finalmente, durante la administración Vásquez, se buscó un acercamiento para trabajar conjuntamente con la cooperación, las ONG, y otras entidades públicas involucradas en el tema alimentario. No obstante, este trabajo conjunto enfrentó una serie de problemas que no permitieron que se diera la sinergia deseada. Asimismo, la coordinación interinstitucional, sobre todo con otros organismos gubernamentales, se presentó como un proceso muy complejo, puesto que en la práctica consideraciones de tipo político contrarrestaron este esfuerzo. Y, finalmente, otro de los enemigos de esta administración fue el tiempo, el escaso tiempo con el que se contó para efectuar una reforma institucional, que era deseada por el Ministro de la Presidencia y su equipo, pero que no era respaldada por el Poder Ejecutivo debido a las consecuencias políticas que ello representaba.
  14. El análisis de la focalización del programa de comedores populares indica que las prioridades del PRONAA no se rigen estrictamente por criterios técnicos ni de costo-efectividad, ya que los distritos priorizados para la ayuda alimentaria suelen ser aquellos que se encuentran en Lima, lo que asegura el apoyo político requerido por el gobierno y garantiza una mayor *visibilidad* de las acciones gubernamentales en esta materia.
  15. Por su parte, el Programa de Desarrollo y Capacitación a Microempresas de Mujeres muestra carencias en su diseño, en la identificación de beneficiarios y en el seguimiento ade-



cuado de las unidades productivas; por tanto, no se estaría cumpliendo el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria de las familias que reciben la ayuda. Sin embargo, sí se observa una serie de resultados vinculados con la mejora del rol de la mujer en la comunidad y el hogar.

A la luz de lo anterior, podemos establecer tres conclusiones generales:

- i)* El proceso de formulación de políticas del PRONAA se encontraba bastante lejos tanto del modelo racional como del modelo incrementalista. En el primer caso, el examen de todas las alternativas posibles y de sus consecuencias pocas veces se puso en práctica y, cuando ello ocurrió, no tardaron en aparecer discrepancias internas en cuanto a las metas organizacionales que se debían seguir. En el segundo caso, tampoco se procedió a considerar las alternativas disponibles o posibles antes de optar por una política determinada; por el contrario, se establecieron objetivos sobre los que se construyeron las políticas.
- ii)* En lo que se refiere al proceso de implementación de políticas, ni el modelo de "arriba hacia abajo" ni el de "abajo hacia arriba" funcionaron adecuadamente. En el caso del primer modelo, las instrucciones que emanaban de la alta dirección encontraron serias trabas en los eslabones inferiores de la cadena en la medida que no existió un buen sistema de comunicación entre formuladores e implementadores. Y respecto al segundo modelo, tampoco se procedió a construir las políticas a partir de la experiencia empírica de estos últimos, de los reclamos y reivindicaciones de las poblaciones beneficiarias o de las interacciones entre ambos.
- iii)* El análisis del proceso de focalización del programa alimentario de comedores populares y la evaluación de impacto del Programa de Desarrollo y Capacitación a Microempresas de Mujeres del PRONAA, revelaron que los criterios usados para proporcionar la ayuda alimentaria se regían por intereses políticos y no por criterios técnicos. Además, la capacidad operativa para cumplir con las metas propuestas fue limitada.

*Observaciones y recomendaciones*

Los resultados de nuestra investigación dejan en claro que la solución del problema de inseguridad alimentaria en nuestro país se encuentra intrínsecamente ligada a procesos de carácter socioeconómico -esto es, la lucha contra la pobreza, transformaciones en la distribución del ingreso, educación, saneamiento ambiental, etc-, que exceden los problemas de disponibilidad de alimentos. De esta manera, en lo que se refiere al acceso y uso adecuado de los alimentos, urge la puesta en práctica de políticas integrales por parte del gobierno, que hagan frente a estos factores y, en consecuencia, fortalezcan la seguridad alimentaria de la población peruana.

Este mismo razonamiento puede ser aplicado al problema de las deficiencias energético-proteicas -desnutrición-, puesto que las estadísticas nacionales comprueban que dichas carencias están directamente vinculadas con el nivel de ingresos familiares, la educación de los padres y la zona de residencia (urbana o rural). Asimismo, de acuerdo con nuestra identificación de los grupos más vulnerables a los principales problemas nutricionales del Perú -malnutrición energético-proteica, anemia y bocio endémico-, es posible determinar que los más afectados son los niños, especialmente los menores de 5 años, así como las mujeres gestantes. Esta constatación corresponde con las prioridades establecidas por la administración Vásquez durante el tiempo que tuvo a su cargo al PRONAA. No obstante, no son éstos los grupos priorizados en la actualidad, sino aquellos que garantizan un apoyo político importante, como los vinculados con los comedores populares.

Por otro lado, la implementación de programas alimentarios por parte del gobierno ha adolecido de coordinación entre las diferentes y muy variadas instituciones -tanto privadas como gubernamentales- que la llevan a cabo. Como consecuencia de ello, se presentaron problemas como duplicación de la ayuda, brechas en la cobertura y una amplia gama de variación de costos por beneficiario. Esto afecta, finalmente, el impacto real de la ayuda destinada a los sectores más pobres de la población, quienes en el papel deberían ser los grupos prioritarios.

Esta reflexión nos lleva a preguntarnos acerca de la verdadera naturaleza y objetivos del programa gubernamental de asisten-

cia alimentaria por excelencia -el PRONAA-, ya que a través del análisis de la gestión de la administración Vásquez hemos percibido una notoria tensión entre las prioridades técnicas y las prioridades políticas. Para dirigir el PRONAA, la nueva administración pretendió utilizar criterios técnicos, es decir, tratar de cumplir los objetivos básicos de dicho programa con eficiencia y eficacia, así como orientar sus labores a la elevación del nivel nutricional de los menos favorecidos. Durante las administraciones anteriores, sin embargo, el marco de trabajo había sido distinto. Los funcionarios entrevistados revelaron que el gobierno utilizaba sistemáticamente los programas alimentarios con el fin de conseguir una imagen popular del régimen. Como resultado, los representantes de las organizaciones sociales de base beneficiarias se habían acostumbrado a una relación de intercambio que aceptaban plenamente: alimentos por apoyo político.

Las limitaciones políticas a los intentos de reforma de la nueva administración, finalmente, se convirtieron en obstáculos insalvables para asegurar el cumplimiento de los objetivos del PRONAA. Cabe indicar, por último, que otros problemas de carácter interno -limitada comunicación entre formuladores e implementadores de políticas, desconocimiento del impacto de los programas, ausencia de evaluaciones de los mismos, falta de continuidad de los equipos de trabajo, clima laboral inestable, etc.- también son factores determinantes de la imposibilidad de cumplir satisfactoriamente con la tarea de mejorar las condiciones nutricionales de nuestra población.

A partir de lo descrito, proponemos considerar algunos elementos con el fin de mejorar el funcionamiento y efectividad de la institución:

- Concentrar los esfuerzos u objetivos asistencialistas de la institución en los grupos más vulnerables: niños menores de cinco años y madres gestantes.
- Dirigir el resto de la ayuda a programas cuya finalidad sea favorecer la generación autosostenida de ingresos que hagan posible una mejora de la seguridad alimentaria de las familias.

- Generar un sistema de información integral, y permanentemente actualizado, que facilite la coordinación, la supervisión y la evaluación de las actividades institucionales.
- Regir las decisiones de la institución por criterios técnicos, lo que supone despolitizar la toma de decisiones y limitar la intervención de funcionarios ajenos en los objetivos de la institución. Todo ello deberá ir acompañado de la presencia de personal de nivel y capacidad comprobadas que trabajen en función de una política de incentivos que premie la eficiencia del trabajo.

En resumen, se propone que la institución empiece a operar en forma independiente, con criterios técnicos y con prioridades acordes con las necesidades nutricionales del país y las principales tendencias mundiales en materia de programas alimentarios.

## *Bibliografía*

- AGENDA PERÚ, *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*, Lima-, Agenda Perú, 1997.
- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y Estado. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Amat y León C. y otros, *Seguridad alimentaria*, Serie Cuadernos de Investigación No. 24, Lima: CIUP, 1996.
- Arroyo, Alvaro, "Cambios y perspectivas de la cooperación internacional al desarrollo", en DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*, Lima: DESCO, 1996.
- Beaumont, Martín, "Reforma del Estado y política social como reconstituyentes de la trama social", en DESCO, *Pretextos No. 9. Políticas sociales en América Latina*, Lima: DESCO, 1996.
- Beltrán, Arlette; Hanny Cueva y Armando Millán, *Evaluación del impacto del proyecto 2341.02 PMA-PRONAA. Informe final*, mimeografiado, Lima: CIUP, 1997.
- Benavente, Miyaray, "Pobreza, canasta alimentaria y desnutrición en el Perú", en PMA, COINCIDE y NCOS, *Seguridad alimentaria*, texto que presenta los resultados del seminario "Condiciones para lograr la seguridad alimentaria en el Perú", Lima: COINCIDE y NCOS, 1995.
- Brunner, José Joaquín, "Investigación social y decisiones políticas. El mercado del conocimiento", en *Nueva Sociedad* 146, Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1997.
- CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1996*, Chile: Naciones Unidas, 1997.
- Cohén, Ernesto, *Notas para el estudio del proceso de gestión en los programas sociales*, ponencia presentada en el Seminario de Investigación y Métodos para el Estudio de Reformas Sociales en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL, 1997.
- Cohén E. y R. Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU), Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES/OEA), 1988.
- CUANTO, *Perú en números 1996*, Lima: CUANTO, 1997.
- CUANTO, *Perú en números 1995*, Lima: CUANTO, 1996.
- Deacon, Bob, *Global Institutions, Social Policy and Social Development*, manuscrito preparado para UNRISD en el contexto de la Cumbre Social de las Naciones Unidas, 1994.

- Deacon, Bob y Michelle Hulse, "The Making of Post-Communist Social Policy: The Role of International Agencies", en *Journal of Social Policy* 26, 1, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- DESCO, *Pretextos No. 9. Políticas sociales en América Latina*, Lima: DESCO, 1996.
- DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*, Lima: DESCO, 1996.
- Eguren, Fernando, "Principales enfoques sobre la seguridad alimentaria", en PMA, COINCIDE y NCOS, *Seguridad alimentaria*, texto que presenta los resultados del seminario "Condiciones para lograr la seguridad alimentaria en el Perú", Lima: COINCIDE y NCOS, 1995.
- Eguren, Fernando y otros, *Evaluación social del desarrollo humano en el Perú*, Lima: Acción Ciudadana, 1997.
- Flisfisch, Angel, "Estrategia de la reforma del Estado", en Lahera, Eugenio (editor), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile: CIEPLAN/FLACSO/Foro 90, 1993.
- Franco, Rolando, "Cambios de paradigma de la política social en América Latina y el Perú", en DESCO, *Pretextos No. 9. Políticas sociales en América Latina*, Lima: DESCO, 1996, pp.7-40.
- Franco, Rolando; Juan Antonio Morales y Manuel Marfán, *Las reformas sociales en acción*, Serie Políticas Sociales 26, Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL, 1998.
- García Salas, Manuel, "Las agencias del norte y las ONGs", en DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*, Lima: DESCO, 1996.
- Giesecke, Alberto (editor), *Burocracia, democratización y sociedad*, Lima: FOMCIENCIAS/ CENTRO/CONCYTEC, 1989.
- Giesecke, Alberto e Isabel Hurtado, *¿Cómo funciona la administración pública peruana? La burocracia estatal y la regulación y gestión del desarrollo*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1987.
- González Izquierdo, Jorge y Martha Rodríguez (eds.), *Informe de coyuntura. Primer semestre de 1992: evolución de la economía peruana*, Lima: CIUP, 1992.
- Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, 3a. ed., London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997.
- Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press, 1984.
- Homedes, Nuria, *Towards improved Nutrition: A Contribution to Food and Nutrition Policy in Perú* (documento interno), abril 1996.
- INEI, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 1996*, Lima: USAID/ Ministerio de Salud/ FNUAP/UNICEF, 1997.
- INEI, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES III)*, Lima: INEI, 1996.

- INEI, *Perú: medición de niveles de vida y pobreza*, Lima: INEI, 1996.
- INEI, *Encuesta Nacional de Hogares*, Lima: INEI, 1995.
- INEI, *Gasto social*, Lima: INEI, 1995.
- INEI, *Perú: acceso a los programas sociales*, Lima: INEI, 1995.
- INEI, *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES II)*, Lima: INEI, 1991-1992.
- Kain J. y otros, *PNAC de refuerzo: un análisis crítico*, estudio encargado por MIDEPLAN (mimeo), Santiago de Chile: 1993.
- Lahera, Eugenio, "Políticas públicas: un enfoque integral", en Lahera, Eugenio (editor), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile: Cieplan/Flacso/Foro 90, 1993.
- Lora, Carmen, *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios*, Lima: Instituto Bartolomé de Las Casas/Centro de Estudios y Publicaciones (CEP), 1996.
- Marcel, Mario, "Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública", en Lahera, Eugenio (editor), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile: Cieplan/Flacso/Foro 90, 1993.
- MIDEPLAN, *Inversión eficiente. Un continuo desafío*, Santiago de Chile: Departamento de Inversiones de MIDEPLAN, 1990.
- Ministerio de Educación, *I Censo Nacional de Talla en Escolares*, Lima: MINED, 1993.
- Ministerio de la Presidencia, SECTI, *Cooperación técnica internacional en el Perú. Evaluación 1994-1995*, Lima: SECTI, 1997.
- Ministerio de la Presidencia, *Igualdad de oportunidades para un desarrollo sostenido. Una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*, Lima: Ministerio de la Presidencia, 1996.
- Naím, Moisés, *Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina*, The Carnegie Endowment, Washington, D.C., ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, patrocinado por el gobierno de Colombia y el Banco Mundial, Bogotá: 27 y 28 de junio de 1994.
- OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, París: varios años.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, *Economía política de los sistemas alimentarios en América Latina*, 1994.
- Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, 4a. ed., USA: Longman Publishers, 1995.
- PMA, COINCIDE y NCOS, *Seguridad alimentaria*, texto que presenta los resultados del seminario "Condiciones para lograr la seguridad alimentaria en el Perú", Lima: COINCIDE/NCOS, 1995.

- Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990 - 1994: una agenda para la investigación*, Serie Documentos de Trabajo No. 19, Lima: CIUP, 1994.
- Portocarrero S., Felipe y Mario Aguirre, "El gasto social en el Perú: 1980 - 1992", en González Izquierdo, Jorge y Martha Rodríguez (eds.), *Informe de coyuntura. Primer semestre de 1992: evolución de la economía peruana*, Lima: CIUP, 1992.
- Pretell, E. y A.M. Higa, *Manual para personal de salud. Programa Nacional de Control del Bocio y Cretinismo Endémicos*, Lima: Ministerio de Salud, 1991.
- PRONAA, *Evaluación anual del Plan de Trabajo Institucional 1997*, mimeografiado, Lima: Oficina de Planificación y Presupuesto del PRONAA, 1998.
- PRONAA, *Plan de Trabajo Institucional 1996*, Lima: Oficina de Planificación y Presupuesto del PRONAA, 1996.
- Raczynski, Dagmar, "Compensación, gasto social y desarrollo", en DESCO, *Pretextos No. 9. Políticas sociales en América Latina*, Lima: DKCO, 1996.
- Riordan, James T. y otros, *Estrategia de seguridad alimentaria para el Perú*, Lima: USAID/PERÚ, 1994.
- Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, "Políticas sociales y lucha contra la pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto", en Agenda Perú, *Pobreza, exclusión y política social: algunas ideas para el diseño de estrategias de desarrollo*, Lima: Agenda Perú, 1997.
- Torche, A. y otros, *Estudio de evaluación económica del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC)*, mimeografiado, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1995.
- Valderrama, Mariano, "Estado y cooperación internacional en el Perú", en DESCO, *Los mundos del desarrollo. 30 años de trabajo en las ONGs*, Lima: DESCO, 1996.
- Vignolo, Carlos; Juan Carlos Lucero y Carlos Vergara, "Modernización de la gestión pública", en Lahera, Eugenio (ed.), *Cómo mejorar la gestión pública*, Santiago de Chile: CIEPLAN/FLACSO/Foro 90, 1993.
- Yamada, Gustavo, "Pobreza y empleo en el Perú: los aportes de la ENNIV 1985-1994", en *Apuntes 37*, Lima: CIUP, 1995.



## ANEXOS

## Anexo A

## Cuadro No. A.1

## Evaluación de metas físicas y financieras del PRONAA-1997

| Línea de acción / procesos                    | Beneficiarios |                 | Toneladas métricas |               | Nuevos soles    |                            |
|---|---------------|-----------------|--------------------|---------------|-----------------|----------------------------|
|   | Programado    | Ejecutado (%)   | Programado         | Ejecutado (%) | Programado      | Ejecutado <sup>1</sup> (%) |
| I. Elevación del nivel nutricional            |               |                 |                    |               |                 |                            |
| <b>1. Madres gestantes y lactantes</b>        |               |                 |                    |               |                 |                            |
| a. Convenio Prisma                            | 30000         | 0 0             | 203                | 0 0           | 435513          | 0 0                        |
| <b>Subtotal</b>                               | <b>30000</b>  | <b>0 0</b>      | <b>203</b>         | <b>0 0</b>    | <b>435513</b>   | <b>0 0</b>                 |
| <b>2. Niños menores de 3 años</b>             |               |                 |                    |               |                 |                            |
| a. Promesa infantil                           | 5231          | 0 0             | 958                | 0 0           | 1561977         | 0 0                        |
| b. Convenio Prisma                            | 90000         | 0 0             | 608                | 0 0           | 1306538         | 0 0                        |
| c. Convenio MED-Wawa Wasi                     | 28057         | 28057 100       | 1553               | 751 48        | 3905412         | 1554576 40                 |
| d. Convenio Care (Menú)                       | 11905         | 11905 100       | 886                | 36 4          | 1594436         | 146283 9                   |
| e. Convenio Actra-Ofasa                       | 59400         | 0 0             | 3029               | 0 0           | 3751012         | 0 0                        |
| f. Convenio Cáritas (Whinay)                  | 37600         | 0 0             | 1916               | 0 0           | 2311742         | 0 0                        |
| g. Convenio Prisma (Kusiayllu/Panfar)         | 41800         | 0 0             | 6270               | 0 0           | 8388885         | 0 0                        |
| <b>Subtotal</b>                               | <b>273993</b> | <b>39962 15</b> | <b>15220</b>       | <b>787 5</b>  | <b>22820002</b> | <b>1700859 7</b>           |
| <b>3. Niños de 3 a 6 años</b>                 |               |                 |                    |               |                 |                            |
| a. Promesa preescolar en comedores infantiles | 85843         | 62406 73        | 8573               | 3333 39       | 16243202        | 5066749 31                 |
| b. Promesa preescolar en CEIs y PRONOEIs      | 96581         | 52088 54        | 8847               | 1476 17       | 16764889        | 2407252 14                 |

(continúa)

| Línea de acción / procesos   | Beneficiarios |               |           | Toneladas métricas |              |           | Nuevos soles    |                 |           |
|--|---------------|---------------|-----------|--------------------|--------------|-----------|-----------------|-----------------|-----------|
|  | Programado    | Ejecutado     | (%)       | Programado         | Ejecutado    | (%)       | Programado      | Ejecutado       | (%)       |
| c. Convenio CCAIJO - nutrición infantil  | 2263          | 2263          | 100       | 88                 | 85           | 97        | 209000          | 137669          | 66        |
| d. Convenio PEBAL/Cía. de Jesús  | 7500          | 1500          | 20        | 197                | 215          | 109       | 466216          | 364774          | 78        |
| e. Convenio Mato Grosso (riesgo nutricional)   | 3284          | 3284          | 100       | 85                 | 92           | 108       | 202196          | 128527          | 64        |
| <b>Subtotal</b>  | <b>195471</b> | <b>121541</b> | <b>62</b> | <b>17790</b>       | <b>5200</b>  | <b>29</b> | <b>33885503</b> | <b>8104971</b>  | <b>24</b> |
| <b>4. Escolares de nivel primario</b>  |               |               |           |                    |              |           |                 |                 |           |
| a. Promesa escolar   | 556846        | 546725        | 98        | 17563              | 18956        | 108       | 25971381        | 28683823        | 110       |
| b. Convenio PRONAA-OE-ME   | 160256        | 167256        | 104       | 3901               | 2483         | 64        | 10752485        | 4067882         | 38        |
| c. Proyecto Perú 4808  | 90997         | 89418         | 98        | 1731               | 1530         | 88        | 5393338         | 4785782         | 89        |
| d. Proyecto HUAPU  | 47545         | 47533         | 100       | 709                | 721          | 102       | 2192637         | 2235706         | 102       |
| e. Convenio ACDA ASOMA/ Padres franciscanos  | 3157          | 3157          | 100       | 59                 | 25           | 42        | 192279          | 73716           | 38        |
| f. Convenio Mato Grosso (escuelas de formación)  | 1104          | 1104          | 100       | 28                 | 29           | 104       | 65359           | 39880           | 61        |
| g. Convenio Mato Grosso (comedores escolares)  | 2964          | 2964          | 100       | 62                 | 68           | 110       | 145644          | 95187           | 65        |
| <b>Subtotal</b>  | <b>862869</b> | <b>858157</b> | <b>99</b> | <b>24053</b>       | <b>23812</b> | <b>99</b> | <b>44713123</b> | <b>39981976</b> | <b>89</b> |
| 1/ No se incluye lo que fue ejecutado por las ONG que manejan los proyectos financiados por USAID. |               |               |           |                    |              |           |                 |                 |           |
| <b>5. Niños y adolescentes en riesgo moral y salud</b>   |               |               |           |                    |              |           |                 |                 |           |
| a. Convenio Hogares y Albergues  | 1000          | 439           | 44        | 109                | 11           | 10        | 219961          | 16398           | 7         |
| b. Convenio Scouts   | 12755         | 5895          | 46        | 217                | 101          | 47        | 283715          | 149391          | 53        |
| c. Convenio Cedro  | 629           | 629           | 100       | 24                 | 20           | 83        | 57347           | 35491           | 62        |

(continúa)

| Línea de acción / procesos                     | Beneficiarios  |                |            | Toneladas métricas |              |           | Nuevos soles     |                  |            |
|--|----------------|----------------|------------|--------------------|--------------|-----------|------------------|------------------|------------|
|  | Programado     | Ejecutado      | (%)        | Programado         | Ejecutado    | (%)       | Programado       | Ejecutado        | (%)        |
| d. Convenio Fundación por los niños del Perú   | 2451           | 2407           | 98         | 129                | 114          | 88        | 368146           | 244677           | 66         |
| e. Convenio INABIF/ PRONAA-UE                  | 5480           | 4695           | 86         | 140                | 91           | 65        | 371578           | 165093           | 44         |
| f. Convenio INABIF/PRONAA (centros comunales)  | 10168          | 11198          | 110        | 625                | 192          | 31        | 927447           | 270188           | 29         |
| g. Convenio INABIF/PRONAA (integración social) | 1914           | 0              | 0          | 138                | 0            | 0         | 204877           | 0                | 0          |
| <b>Subtotal</b>                                | <b>34397</b>   | <b>25263</b>   | <b>73</b>  | <b>1382</b>        | <b>529</b>   | <b>38</b> | <b>2433071</b>   | <b>881239</b>    | <b>36</b>  |
| <b>6. Comedores populares</b>                  |                |                |            |                    |              |           |                  |                  |            |
| a. Programa comedores - apoyo alimentario      | 653150         | 805878         | 123        | 41358              | 44724        | 108       | 39652022         | 48206931         | 122        |
| b. Programa comedores - subsidio monetario     | 156630         | 151224         | 97         | 0                  | 0            | 0         | 12744492         | 113883461        | 89         |
| c. Convenio Beneficencia del Callao            | 3500           | 3500           | 100        | 194                | 82           | 42        | 171240           | 108309           | 63         |
| d. Convenio Cáritas (Perú 4512)                | 7747           | 7740           | 100        | 339                | 304          | 90        | 802616           | 550671           | 69         |
| e. Convenio SEAC/ía de Jesús - comedores       | 8319           | 8319           | 100        | 320                | 261          | 82        | 758452           | 467155           | 62         |
| f. Convenio Care (Menú)                        | 52745          | 0              | 0          | 4802               | 0            | 0         | 6145471          | 0                | 0          |
| <b>Subtotal</b>                                | <b>882091</b>  | <b>976661</b>  | <b>111</b> | <b>47013</b>       | <b>45371</b> | <b>97</b> | <b>60274293</b>  | <b>60716527</b>  | <b>101</b> |
| <b>7. Enfermos de TBC y Bocio</b>              |                |                |            |                    |              |           |                  |                  |            |
| a. Convenio Minsa-TBC                          | 21814          | 12276          | 56         | 875                | 222          | 25        | 1809679          | 317652           | 18         |
| b. Convenio Minsa-PRONEDI                      | 901205         | 535463         | 59         | 2555               | 697          | 27        | 510881           | 280596           | 55         |
| c. Convenio Padres capuchinos                  | 1500           | 0              | 0          | 66                 | 0            | 0         | 155405           | 0                | 0          |
| <b>Subtotal</b>                                | <b>924519</b>  | <b>547739</b>  | <b>59</b>  | <b>3496</b>        | <b>919</b>   | <b>26</b> | <b>2475965</b>   | <b>598248</b>    | <b>24</b>  |
| <b>TOTAL I</b>                                 | <b>3203340</b> | <b>2569323</b> | <b>80</b>  | <b>109157</b>      | <b>76618</b> | <b>70</b> | <b>167037470</b> | <b>111983820</b> | <b>67</b>  |

(continúa)

| Línea de acción / procesos                       | Beneficiarios |               | Toneladas métricas |               | Nuevos soles    |                            |
|--|---------------|---------------|--------------------|---------------|-----------------|----------------------------|
|  | Programado    | Ejecutado (%) | Programado         | Ejecutado (%) | Programado      | Ejecutado <sup>b</sup> (%) |
| <b>II. Promoción de la seguridad alimentaria</b> |               |               |                    |               |                 |                            |
| <b>I. Generación de ingresos</b>                 |               |               |                    |               |                 |                            |
| a. Convenio Care (Mifa)                          | 48500         | 0             | 3623               | 0             | 5004801         | 0                          |
| b. Convenio Adra Ofasa                           | 11830         | 0             | 7261               | 0             | 9646051         | 0                          |
| c. Convenio Cáritas (Progein)                    | 10000         | 0             | 5456               | 0             | 6656852         | 0                          |
| d. Convenio Prisma (Pasa)                        | 122880        | 0             | 1536               | 0             | 2055137         | 0                          |
| e. Convenio Perú 2341                            | 58154         | 67813         | 1927               | 1745          | 2708753         | 3455533                    |
| <b>Subtotal</b>                                  | <b>251364</b> | <b>67813</b>  | <b>19803</b>       | <b>1745</b>   | <b>26071594</b> | <b>3455533</b>             |
|  | (Jornales)    | (Jornales)    |                    |               |                 | <b>13</b>                  |
| <b>2. Reactivación de la economía rural</b>      |               |               |                    |               |                 |                            |
| a. Proyecto Perú 5162                            | 1360565       | 1384824       | 2619               | 2938          | 4728125         | 4187815                    |
| b. Convenio PRONAMACHS I                         | 640000        | 566005        | 1600               | 1040          | 2984288         | 1464388                    |
| c. Convenio PRONAMACHS II                        | 483407        | 166897        | 1209               | 344           | 2254104         | 487279                     |
| d. Convenio Oxfam                                | 183802        | 201118        | 460                | 483           | 857060          | 708609                     |
| e. Gestores locales - Arequipa                   | 96256         | 30773         | 241                | 75            | 448838          | 166247                     |
| f. Gestores locales - Puno                       | 287180        | 91317         | 718                | 225           | 1339106         | 397590                     |
| g. Gestores locales - Cuzco                      | 251303        | 276053        | 628                | 648           | 1171814         | 893136                     |
| h. Convenio Mato Grosso/Prelatura de Huari       | 182418        | 261227        | 456                | 372           | 850606          | 516566                     |
| i. Convenio ACDA ASOMA Franciscanos              | 63271         | 1486          | 158                | 4             | 295030          | 6596                       |
| j. Rehabilitación sismo - Oxfam                  | 50030         | 32797         | 125                | 69            | 233289          | 96906                      |
| k. Rehabilitación sismo - Cáritas                | 36864         | 0             | 92                 | 0             | 171895          | 0                          |

(continúa)

| Línea de acción / procesos<br>(continuación)   | Beneficiarios        |                 | Toneladas métricas |              | Nuevos soles |                        | Ejecutado <sup>2</sup> (%) | Ejecutado <sup>2</sup> (%) |                 |           |
|--|----------------------|-----------------|--------------------|--------------|--------------|------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|-----------|
|  | Programado           | Ejecutado (%)   | Programado         | Ejecutado    | Programado   | Ejecutado <sup>2</sup> |                            |                            |                 |           |
| i. Rehabilitación sísmo - PRONAA   | 276382               | 0               | 0                  | 691          | 0            | 1288754                | 0                          | 0                          |                 |           |
| m. Rehabilitación sísmo - Padres capuchinos  | 42728                | 13444           | 31                 | 107          | 33           | 199240                 | 48774                      | 24                         |                 |           |
| n. Convenio CCAIJO - alimentos por trabajo   | 52858                | 16452           | 31                 | 132          | 40           | 246472                 | 57737                      | 23                         |                 |           |
| o. Convenio Care (Altura)  | 3933010              | 0               | 0                  | 7387         | 0            | 8989661                | 0                          | 0                          |                 |           |
| p. Convenio CárITAS (Proagro)  | 3600000              | 0               | 0                  | 6558         | 0            | 8007853                | 0                          | 0                          |                 |           |
| q. Convenio Prisma (Ceat)  | 255520               | 0               | 0                  | 3194         | 0            | 4273599                | 0                          | 0                          |                 |           |
| r. Programa de Compensación con FF.AA.   | 992727               | 1036542         | 104                | 1985         | 2370         | 2908000                | 2796672                    | 96                         |                 |           |
| s. Programa de obras comunales   | 1978000              | 4108003         | 208                | 3956         | 7977         | 5299359                | 10910658                   | 206                        |                 |           |
| <b>Subtotal</b>  | <b>14766321</b>      | <b>8186938</b>  | <b>55</b>          | <b>32316</b> | <b>16618</b> | <b>46547093</b>        | <b>22738973</b>            | <b>49</b>                  |                 |           |
| 1/ No se incluye lo que fue ejecutado por las ONG que manejan los proyectos financiados por USAID. |                      |                 |                    |              |              |                        |                            |                            |                 |           |
| <b>3. Reactivación de la economía rural con proyectos integrales</b>                               |                      |                 |                    |              |              |                        |                            |                            |                 |           |
| a. Desarrollo agropecuario Andamarca   | 1070                 | 3000            | 280                |              |              | 8028                   | 14063                      | 175                        |                 |           |
| b. Apoyo al desarrollo agropecuario de cc. Chiara  | 420                  | 2335            | 556                |              |              | 169269                 | 163406                     | 97                         |                 |           |
| c. Plan de Desarrollo Integral Chincho   | 950                  | 1250            | 132                |              |              | 56615                  | 33384                      | 59                         |                 |           |
| d. Alivio a la pobreza de las C.N. Ashaninka en el Ene   | 2460                 | 3210            | 130                |              |              | 206860                 | 103332                     | 50                         |                 |           |
| e. Desarrollo integral Valle del Sondondo  | 7330                 | 11230           | 153                |              |              | 1081844                | 94325                      | 9                          |                 |           |
| f. Desarrollo Agropecuario Aucaará   | 500                  | 1250            | 250                |              |              | 166236                 | 41146                      | 25                         |                 |           |
| <b>Subtotal</b>  | <b>12730</b>         | <b>22275</b>    | <b>175</b>         |              |              | <b>1688852</b>         | <b>449656</b>              | <b>27</b>                  |                 |           |
| <b>TOTAL II</b>  | <b>Beneficiarios</b> | <b>264094</b>   | <b>90088</b>       | <b>34</b>    | <b>52119</b> | <b>18362</b>           | <b>35</b>                  | <b>74307539</b>            | <b>26644162</b> | <b>36</b> |
|  | <b>Jornales</b>      | <b>14766321</b> | <b>8186938</b>     | <b>55</b>    |              |                        |                            |                            |                 |           |

(continúa)

| Línea de acción / procesos                             | Beneficiarios        |                    | Toneladas métricas |               | Nuevos soles     |                             |
|--|----------------------|--------------------|--------------------|---------------|------------------|-----------------------------|
|  | Programado           | Ejecutado (%)      | Programado         | Ejecutado (%) | Programado       | Ejecutado <sup>1/</sup> (%) |
| <b>III. Atención de emergencias y casos especiales</b> |                      |                    |                    |               |                  |                             |
| 1. Emergencias y casos especiales                      | 737659               | 2202534 299        | 1475               | 2636          | 2160280          | 3635980 168                 |
| 2. Fenómeno El Niño                                    | 429149               | 481 0              | 9656               | 17            | 22333077         | 21025 0                     |
| <b>TOTAL III</b>                                       | <b>1166808</b>       | <b>2203015 189</b> | <b>11131</b>       | <b>2653</b>   | <b>24493357</b>  | <b>3657005 15</b>           |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                                   | <b>4634242</b>       | <b>4862426 105</b> | <b>172407</b>      | <b>97632</b>  | <b>265838366</b> | <b>142284987 54</b>         |
|  | <b>Beneficiarios</b> |                    |                    |               |                  |                             |
|  | <b>Jornales</b>      | <b>14766321</b>    | <b>8186938</b>     | <b>55</b>     |                  |                             |

1/ No se incluye lo que fue ejecutado por las ONG que manejan los proyectos financiados por USAID.

Fuente: PRONAA, *Evaluación anual del plan de trabajo institucional 1997*, mecanografiado, Lima: Oficina de Planificación y Presupuesto 1998.

## *Anexo B*

### *Guías de entrevistas*

#### ***B1 Funcionarios***

1. ¿Cuáles son los programas de promoción de empleo que está llevando a cabo la institución? ¿Cuáles existían previamente a la actual gestión?
2. ¿Se revisan las estrategias y los objetivos del programa?
3. ¿Existen mecanismos de coordinación, control y dirección del programa?
4. En el momento de formular una política, ¿quién o quiénes proponen los temas, las políticas?
5. ¿Cuál es el proceso que sigue una idea? ¿Quién propone la idea?
5. ¿Quiénes intervienen en la 'formulación' de la política? ¿Por quiénes pasa, quiénes deben aprobarla?
7. Al formularse una política, ¿se toma en cuenta la experiencia pasada? ¿cómo?
3. ¿De dónde provienen las prioridades que se expresan en las decisiones?
9. ¿Cuáles son los criterios para elegir unos temas y no otros? ¿Cómo decidir qué atacar o solucionar? ¿En función de qué criterios se posponen algunos temas? (urgente, importante, rentable en términos políticos, resultados visibles en el corto plazo, etc.)
10. ¿Cómo se lleva a cabo el proceso de análisis de opciones? ¿Quién o quiénes realizan la elección final de opciones? (políticos, asesores, funcionarios, etc.)
11. ¿Qué ocurre cuando surge un conflicto? ¿Cuál es el criterio que influye para la decisión final? ¿quién o quiénes dirimen?
12. ¿Cuáles han sido los principales cuellos de botella que ha enfrentado la ejecución de los programas?
13. ¿A través de qué mecanismos se recogen las 'demandas de la población'?
14. ¿Se realizan las actividades programadas? ¿Qué sucede cuando éstas se incumplen?
15. ¿Se cumplió la asignación presupuestal? ¿Por qué?
16. ¿Qué tipo de limitaciones son más importantes, las presupuestales o las políticas?
17. ¿Qué criterios se utilizan para el proceso de selección de los recursos humanos?



18. ¿A través de qué mecanismos se motiva al personal? ¿Qué tipo de comportamiento o *performance* se incentiva y se penaliza?
19. ¿Cómo describiría a su personal?
20. ¿Existe una secuencia según la cual primero tiene lugar la formulación y luego la implementación? ¿Se yuxtaponen ambas etapas? Durante la implementación, ¿se efectúan cambios en la política? Si es así, ¿a iniciativa de quién o quiénes? ¿Qué grado de libertad tienen los implementadores?
21. ¿Han sido introducidas prácticas innovadoras de gestión en el programa? ¿Cuáles?
22. ¿Qué tipo de problemas ha enfrentado el proceso de innovación? ¿Se solucionaron? ¿Cómo?
23. Cuando usted entró al puesto, ¿qué porcentaje de programas y políticas permanecieron? ¿Cuál es el margen de maniobra que tuvo como nuevo funcionario (posibilidad de maniobra, cambios, ideas nuevas)?
24. ¿La rotación de altos funcionarios implica la cancelación de los planes en curso? ¿Qué grado de continuidad o ruptura surge como resultado de estas rotaciones? ¿Cómo se expresa la continuidad, a través de la terminación, adaptación o ajuste o sucesión?
25. ¿Se enfrentan situaciones no previstas durante la ejecución del programa? ¿Qué medidas se toman para adaptar el programa a la situación no prevista?
26. ¿Ocurrieron cambios políticos, financieros u otros eventos inesperados que afectaron la gestión del programa?
27. ¿Se cumplieron los acuerdos de cooperación con otros agentes sociales (ONG u otras organizaciones) y la cooperación internacional? ¿Por qué?
28. ¿Existe un acceso libre a la información que produce el programa para cualquiera de sus miembros? Si la respuesta es negativa, ¿quiénes tienen acceso libre a dicha información? ¿Por qué?
29. ¿Se llevan a cabo evaluaciones de los programas? ¿Existe un libre acceso a los resultados de dichas evaluaciones para todos los que laboran en la institución? Si la respuesta es negativa, ¿quiénes tienen acceso libre a los resultados de las evaluaciones? ¿Por qué?
30. ¿Están disponibles, para cualquier persona ajena a la institución, la información que éste produce y/o los resultados de las evaluaciones de sus programas? Si la respuesta es no, ¿por qué?
31. ¿Qué relevancia tienen para ustedes las investigaciones académicas? ¿Se asesoran académicamente con consultores? ¿Qué papel cumplen para ustedes los informes de la cooperación internacional?
32. ¿Se han cumplido los objetivos del programa?

33. ¿Cómo se evalúan las políticas? ¿Se evalúan los resultados o el impacto? ¿Qué indicadores se utilizan para evaluar la performance?
34. ¿Se evalúa la *performance* de los funcionarios? ¿Cómo? ¿Sobre la base de qué criterios se realiza la evaluación?
35. ¿Cuál es la actitud de los trabajadores y de los beneficiarios frente a las evaluaciones? ¿De qué manera se emplean los resultados de la evaluación?
36. Comúnmente, ¿a qué se atribuyen los fracasos? (mala política, mala ejecución, factores externos que escapan a nuestro control).
37. Al momento de evaluar, ¿se considera la apreciación subjetiva de los agentes involucrados (comunidad beneficiaria, opinión pública en general)?
38. ¿Ocurren cambios en las demandas y en las actitudes de la población objetivo?
39. ¿Existen en el país programas similares a los que desarrolla la institución? ¿Quién lo ejecuta? ¿Existe algún nivel de coordinación entre estos ejecutores y la institución? ¿Se previo la duplicación de esfuerzos? ¿Qué hicieron para evitarla?
40. ¿Hasta qué punto existe coordinación entre los programas del ministerio y a) las ONG, b) la población objetivo, y c) u otras organizaciones privadas?

## ***B.2 Operadores de campo***

1. ¿En qué programa trabaja usted?
2. ¿Cuál es la secuencia operativa de la entrega de alimentos?
3. ¿Cómo se sincronizan las acciones individuales? ¿Cómo se realiza el trabajo en equipo? ¿Cuándo comienza y cuándo termina el trabajo en equipo?
4. ¿Se han definido actividades de apoyo en la entrega de servicios (secretarías, recepcionistas)?
5. ¿Cuáles han sido los principales cuellos de botella que ha enfrentado la ejecución de los programas alimentarios de niños de 0 a 5 años y de comedores populares?
6. ¿Tuvieron problemas vinculados con el almacenamiento, manejo y transporte? ¿Cuáles?
7. ¿Se realizan las actividades programadas? ¿Se han cumplido los cronogramas de trabajo?
3. ¿Qué papel tienen las metas? ¿Qué sucede cuando éstas se incumplen?
9. ¿Se ha analizado la congruencia entre los objetivos y las metas del programa?
10. ¿Se cumplió la asignación presupuestal? ¿Por qué?

11. ¿Qué tipo de limitaciones son más importantes, las presupuestales o las políticas?
12. ¿Ocurrieron cambios políticos, financieros u otros eventos inesperados que afectaron la gestión del programa?
13. ¿Qué ocurre cuando surge un conflicto práctico? ¿Cuál es el criterio que influye para la decisión final? ¿Quién o quiénes dirimen?
14. ¿Existen aspectos del programa en los cuales se tiene que improvisar sobre la marcha? ¿Cuáles?
15. ¿Hasta qué punto se tienen que adaptar las tareas a la realidad?
16. ¿Qué criterios priman en el momento en que se tiene que improvisar sobre la marcha?
17. ¿Qué medidas se toman para adaptar el programa a estas situaciones? ¿Hasta qué punto la solución constituye un acto arbitrario?
18. ¿Cómo opera la transferencia de cargos? ¿Cómo afecta al programa dicha transferencia?
19. ¿La rotación de altos funcionarios implica la cancelación de los planes en curso? ¿Qué grado de continuidad o ruptura surge como resultado de estas rotaciones?
20. Se recaban opiniones de los usuarios acerca de los productos que presta el programa? ¿Cómo se lleva a cabo esta recolección?
21. ¿Se toman en cuenta las sugerencias de los usuarios a la hora de reprogramar o ajustar el programa?
22. Cuando han implementado alguna nueva política, ¿cómo reaccionó usted y sus compañeros de trabajo? ¿Cómo reaccionaron los beneficiarios?
23. ¿Quiénes intervienen en la 'formulación' de una política? ¿Por quién pasa, quiénes deben aprobarla?
24. ¿Hasta qué punto usted se considera iniciador de la política? ¿Cómo se involucra en un proceso de política que no ha iniciado usted mismo?
25. Al formularse una política, ¿se toma en cuenta la experiencia pasada? ¿Cómo?
26. ¿Existieron eventos inesperados, circunstancias no previstas, que influyeron sobre los resultados del programa? ¿Qué tipo de eventos y cómo fueron considerados?
27. ¿Cómo se evalúan las políticas? ¿Se evalúan los resultados o el impacto? ¿Qué indicadores se utilizan para evaluar la *performance*?
28. ¿Se evalúa la *performance* de las actividades? ¿Cómo? ¿Sobre la base de qué criterios se realiza la evaluación?
29. ¿Se han cumplido los objetivos del programa?
30. ¿Cuál es la actitud de los trabajadores y de los beneficiarios frente a las evaluaciones del programa? ¿De qué manera se utilizan los resultados de la evaluación?

31. ¿Quiénes realizan la evaluación?
32. Al momento de evaluar, ¿se considera la apreciación subjetiva de los agentes involucrados (comunidad beneficiaria, opinión pública en general)?
33. Comúnmente, ¿a qué se atribuyen los fracasos? (mala política, mala ejecución, factores externos que escapan a nuestro control).
34. ¿Se analiza si hay déficit o exceso en la cobertura del programa?
35. ¿Se han provisto oportunamente los alimentos?
36. ¿Se reformulan las tareas programadas de acuerdo con los datos obtenidos?
37. ¿Se difunden los resultados del programa a los grupos involucrados?
38. ¿Existe una base de datos sobre los miembros de la comunidad beneficiaria que facilite la comunicación directa con ellos?
39. ¿Existen canales de comunicación con los usuarios finales del programa? ¿Cómo son?
40. ¿Se han establecido relaciones con los usuarios en términos de participación?
41. ¿Podría describir la naturaleza de esta participación (comunitaria o personal)?
42. ¿Existen en el país programas similares a los programas de comedores populares o de niños de 0 a 5 años? ¿Quién lo ejecuta? ¿Existe algún nivel de coordinación entre estos ejecutores y el PRONAA con respecto al programa? ¿Se previó la duplicación de esfuerzos? ¿Qué hicieron para evitarla?
43. ¿Se realizan comparaciones con otros programas similares?
44. ¿Hasta qué punto existe coordinación entre los programas de comedores populares y de niños de 0 a 5 años y a) las ONG, b) la población objetivo, y c) otras organizaciones privadas?
45. ¿Se cumplieron los acuerdos de cooperación con otros agentes sociales (ONG u otras organizaciones) y la cooperación internacional? ¿Por qué?
46. ¿Cómo podría evaluar los proyectos que coejecuta el PRONAA con la cooperación internacional? (pros y contras).
47. ¿Qué instancias pueden tener iniciativa para solicitar presupuesto para programas alimentarios? ¿Qué otras instancias u organizaciones gubernamentales ejecutan proyectos alimentarios? ¿Se previó la duplicación de esfuerzos? ¿Qué hicieron para evitarla?
48. ¿Existen formas de comunicación entre los diferentes organismos del sector encargados de programas alimentarios y el PRONAA? ¿Cuáles y cómo se llevan a cabo?

### ***B.3 Beneficiarios***

1. ¿De qué programa alimentario se beneficia usted?
2. ¿Accede fácilmente a los beneficios de! programa?
3. ¿Considera que existe algún tipo de exclusión o discriminación?
4. ¿Obtienen los beneficiarios los bienes o servicios programados?
5. ¿Participa activamente en la ejecución del programa?
6. ¿Comparten el control o el seguimiento del programa?
7. ¿Qué sugerencias tiene usted para mejorar el programa?
8. ¿Existen oportunidades para sugerir mejoras al programa?
9. ¿Están satisfechos por la recepción de los servicios entregados por el programa?
10. Comúnmente, ¿a qué se atribuyen los fracasos? (mala política, mala ejecución, factores externos que escapan a nuestro control).
11. ¿El PRONAA realiza evaluaciones de sus programas alimentarios? ¿Qué opinión le merecen las evaluaciones?
12. ¿Cómo podría evaluar los proyectos que coejecuta el PRONAA con la cooperación internacional? (pros y contras).
13. ¿Existe comunicación entre representantes del grupo comunitario y los niveles ejecutivos del programa?
14. ¿Existe comunicación entre representantes del grupo comunitario y los operadores de campo del programa?
15. ¿Se han organizado (ustedes) para influir en las decisiones del gobierno para la atención de sus necesidades?
16. ¿Han sido informados (ustedes) sobre el contenido y las posibilidades de participar en el programa?
17. ¿Conoce usted programas alimentarios similares a éste?
18. ¿Cuál es la opinión que usted tiene del programa y del PRONAA en general?

### ***B.4 Cooperación internacional***

1. ¿Cómo se inició la relación entre la Agencia y el PRONAA?
2. ¿En qué programas trabaja la Agencia con el PRONAA? ¿Cuáles son los objetivos de dichos programas?
3. ¿Cómo se iniciaron dichos programas? ¿Quién los propuso, ustedes o el PRONAA?
4. ¿Qué papel juega la Agencia y qué papel juega el PRONAA en cada uno de los programas? (¿se limitan a financiar o intervienen de alguna manera en la formulación e implementación?)
5. ¿Intervienen en la formulación del programa? Si el programa es propuesto por el PRONAA, ¿qué posibilidades tienen de modificar la formulación del programa?

6. ¿Qué capacidad de propuesta tiene la Agencia con respecto al programa?
7. ¿Qué margen de maniobra tiene la Agencia en la ejecución del programa?
8. ¿Cuáles son las principales ventajas y desventajas que encuentra usted en estos programas?
9. ¿Cómo describiría el trabajo conjunto y la relación de la Agencia con el PRONAA? ¿cuáles considera usted que han sido los principales cuellos de botella en dicha relación? ¿En qué habría cambiado el programa si en vez de trabajar con el PRONAA, el coejecutor de este programa hubiera sido un agente privado?
10. Además de estos programas, ¿han tenido o tienen alguna relación de trabajo conjunto con otra organización pública? ¿Cómo describiría estas relaciones? ¿Fueron o son distintas a las que mantienen con el PRONAA? ¿En qué?
11. ¿Se cumplieron los objetivos del programa?
12. ¿Se lleva a cabo el seguimiento y monitoreo del programa? ¿Se lleva a cabo una evaluación del programa? ¿Qué metodología usan?
13. ¿Supervisan y/o evalúan la labor del PRONAA? ¿Cómo se lleva a cabo dicha supervisión? ¿Cuál es la frecuencia de la supervisión? ¿Qué tipo de indicadores se utilizan?
14. ¿Se estableció algún presupuesto? ¿Se cumplió dicho presupuesto (tanto en monto como en cronograma)?
15. ¿La Agencia accede con facilidad a la información que requiere del PRONAA?
16. ¿La Agencia brinda información al PRONAA? ¿De qué tipo?

### ***B.5 Organizaciones No Gubernamentales (ONG)***

1. ¿Cómo se inició la relación entre la ONG y el PRONAA?
2. ¿En qué programas trabajan conjuntamente la ONG y el PRONAA? ¿Cuáles son los objetivos de dichos programas? ¿De dónde provienen los fondos para dichos programas?
3. ¿Qué papel desempeña la ONG y qué papel desempeña el PRONAA en cada uno de los programas?
4. ¿Cómo describiría el trabajo conjunto y la relación de la ONG con el PRONAA? ¿cuáles considera usted que han sido los principales cuellos de botella en dicha relación?
5. ¿Cómo se habrían visto afectados los resultados del programa si el coejecutor hubiera sido un agente privado en lugar del PRONAA? ¿Qué margen de maniobra tiene la ONG en la ejecución del programa?
6. ¿Qué capacidad de propuesta tiene la ONG con respecto al programa?
- 7.

8. ¿Se estableció algún presupuesto? ¿Se cumplió dicho presupuesto (tanto el cronograma de entrega como el monto de los recursos asignados)?
9. ¿La ONG accede con facilidad a la información que requiere del PRONAA?
10. ¿Se lleva a cabo el seguimiento y monitoreo del programa? ¿Se lleva a cabo una evaluación del programa? ¿Qué metodología usan?
11. ¿Se cumplieron los objetivos del programa?
12. ¿La ONG es supervisada por el PRONAA? ¿Cómo se lleva a cabo dicha supervisión? ¿Cuál es la frecuencia de la supervisión? ¿Qué tipo de indicadores se utilizan?
13. ¿La ONG brinda información al PRONAA? ¿De qué tipo?
14. ¿Hubo ocasiones en que la ONG hizo llegar al PRONAA sugerencias y/o recomendaciones para mejorar la gestión del programa? ¿Qué acogida cree usted que tuvieron? ¿Se llevaron a la práctica?
15. ¿Existe algún tipo de información que debería producirse para que el programa sea más eficiente?
16. ¿A través de qué mecanismos se recogen las demandas de la población? ¿Qué hacen para satisfacerlas?
17. ¿Usted consideraría que existe duplicación de esfuerzos en los programas alimentarios auspiciados por el Estado? ¿Cómo podría evitarse esta duplicación?
18. ¿Cuáles son las principales virtudes o los mayores logros de los programas mencionados? ¿Cuáles fueron las principales limitaciones?
19. Además de estos programas, ¿han tenido o tienen alguna relación de trabajo conjunto con otra organización pública? ¿Cómo describiría estas relaciones? ¿Fueron o son distintas a las que mantienen con el PRONAA? ¿En qué?

## *Anexo C.1*

### *Notas metodológicas de la evaluación del impacto nutricional del Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN)<sup>1</sup>: el caso argentino*

El Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) argentino fue creado a fines de los años sesenta con el objetivo de mejorar la situación deficitaria de la alimentación familiar, a través de la protección y elevación del estado de nutrición y salud de la población escolar y de una continua acción de promoción social.

El programa entrega la ayuda en forma focalizada, y reconoce que la desnutrición es un problema que afecta principalmente a los segmentos más pobres de la población y, dentro de éstos, a los niños. Además, considera que las deficiencias en la provisión de alimentos no provienen de su escasez, sino de su inadecuada distribución. Por ello, el PPSN se dirigió originalmente a niños en edad escolar y, a partir de 1982, se extendió a niños en edad preescolar. Las principales actividades que realiza el PPSN son comedores escolares, comedores preescolares e infantiles, y proyectos complementarios o acciones de extensión.

Los objetivos específicos del programa pueden agruparse en tres ámbitos: el nutricional, el educativo y el promocional. Entre los objetivos del ámbito nutricional tenemos los siguientes: i) complementar, balancear y reforzar la alimentación que el niño recibe en su hogar; ii) crear nuevos hábitos de alimentación; iii) interiorizar la importancia y el valor nutritivo de los alimentos, y iv) favorecer el crecimiento y el desarrollo de los niños.

Los objetivos del ámbito educativo son i) contribuir a la elevación del rendimiento escolar y a la disminución de los índices de deserción, ausentismo y repetición escolar; e ii) incorporar contenidos sobre educación nutricional en los programas de enseñanza.

Finalmente, los objetivos del ámbito promocional consisten en i) motivar la participación de la población en la organización y gestión de comedores escolares; ii) favorecer actividades complementarias -huertos escolares, granjas, etc.- a través de los comedores; y iii) capacitar a los docentes e incorporarlos a una estrategia de acciones integrales.

1. Esta sección está basada en los Anexos I, II y III del trabajo de Cohén y Franeo, *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/ONU), Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES/OEA), 1988.



## 1.1 Modelo de asignación de recursos

Para determinar la proporción de los recursos del programa que se destinarían a cada provincia del país se combinaron tres indicadores: la matriz de grados de urgencia, la matrícula primaria en el nivel provincial y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Los grados de urgencia son una medida, en el nivel provincial, de las necesidades insatisfechas que el programa pretende atender. Los indicadores que se emplearon para determinar la matriz de grados de urgencia están relacionados básicamente con los objetivos del programa. Por lo tanto, consideran la magnitud relativa del problema nutricional y educativo, por jurisdicción.

Para la dimensión nutricional los indicadores utilizados fueron los siguientes: i) la tasa de mortalidad infantil por desnutrición y causas asociadas y, ii) la tasa de morbilidad entre 5 y 14 años por causas asociadas a la desnutrición. Para la dimensión educacional, se consideraron a su vez i) la proporción de la población en edad escolar que no asiste a la escuela y, ii) la tasa de fracaso escolar. No se incluyó el objetivo promocional por las dificultades existentes en el recojo de la información y porque tiene una importancia relativa menor dentro de los objetivos del programa.

### 1.1.1 Descripción de los indicadores

#### a) Mortalidad infantil por desnutrición

Es un indicador directo de la situación alimentaria-nutricional. La clasificación por causa se realiza a partir de las muertes certificadas por médico y, adicionalmente, los diagnósticos comprendidos en el rubro "causas mal definidas".

#### b) Tasa de morbilidad de 5-14 años por causas asociadas a desnutrición

Este indicador es el más directo y sensible desde el punto de vista de los objetivos nutricionales asociados al programa<sup>2</sup>. Se construye con-

2. Es directo, pues se refiere específicamente al grupo de edad objetivo del programa y permite medir, al menos en parte, la gravedad de la problemática nutricional en las distintas provincias. Es sensible en la medida que resulta de alta confiabilidad si se consideran las deficiencias del diagnóstico médico de las defunciones, además de reflejar un universo más amplio de quienes presentan déficit alimentario-nutricionales.

siderando todos los diagnósticos por desnutrición o causas asociadas de establecimientos oficiales, de niños entre 5 y 14 años, en un año y provincia determinada, respecto a la población entre 5 y 14 años en ese mismo año y en esa misma provincia, estimada sobre la base de las proyecciones suministradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

c) Proporción de niños en edad escolar que no asisten a la escuela

Este indicador constituye la contraparte de la tasa de escolarización primaria, que mide la proporción de la población en edad escolar atendida o inscrita en el nivel primario del sistema, tomando como referencia los grupos de edad correspondientes al periodo de obligatoriedad escolar. con él se busca describir y evaluar la extensión o la cobertura del sistema educativo, por lo que al tomar su contrapartida se está identificando el déficit de atención, es decir, la población no incorporada al sistema en un momento dado.

d) Tasa de fracaso escolar

La tasa de fracaso escolar primario relaciona el número de inscritos en primer grado con el de inscritos siete años después (el último grado), lo que refleja tanto los problemas de repetición como los de abandono. Mide indirectamente el grado de deserción escolar. Está disponible para todas las jurisdicciones del país.

### 1.1.2 Construcción de la matriz de grados de urgencias y asignación final de recursos

Esta matriz tiene, en cada una de sus columnas, una distribución de valores de las variables a utilizar en las diferentes provincias del país. Luego estos valores se convierten en puntajes  $Z$  estandarizados, restando la media nacional de cada indicador a cada una de las observaciones, y dividiendo esa resta entre su desviación estándar. Esta transformación se realiza con el objetivo de homogeneizar la información disponible, al quitarle las unidades a las variables con las que se trabaja, lo que hace posible la posterior operación matemática de sus valores. Después de transformar los datos originales (tasas y proporciones) en puntajes  $Z$  se les adiciona una constante *ad-hoc*, de tal forma que sea posible contar solamente con valores positivos. Finalmente, tales valores positivos son sumados para cada provincia del país.

Obtenida la matriz se determina la asignación de los recursos con las siguientes ecuaciones:

$$n \times \text{NBI} = n1$$

donde  $n$  es la cantidad de alumnos en la educación primaria de las escuelas oficiales provinciales en 1985; NBI, la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas (este indicador fue construido sobre la base de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980); y  $n1$ , la demanda potencial del programa.

Este procedimiento de ponderar la matrícula escolar por el índice de NBI tiene como objetivo garantizar dos resultados importantes en el proceso de distribución de recursos:

- Disminuir la importancia del tamaño de la provincia y, por lo tanto, de su matrícula escolar; y
- Otorgar un peso mayor a la dimensión subyacente de pobreza relativa por jurisdicción, que es la función objetivo de la asignación de los recursos.

$$GU \times n1 = p$$

donde  $GU$  es el resultado de la matriz de Grados de Urgencia. La transformación de los puntajes  $Z$  en valores positivos se logró mediante la adición de una constante de 7.80. Asimismo,  $p$  entrega la base para el cálculo de la asignación de los fondos del programa por jurisdicción. Para dicho fin, se transforma este valor en proporciones, con lo que se obtiene el porcentaje de recursos que se asigna a cada provincia.

## 1.2 Evaluación de los impactos nutricionales y análisis costo-efectividad del PPSN

La evaluación de impacto del programa se diseñó mediante un estudio longitudinal que abarcó todo el país, excepto la Capital Federal. Se programaron dos procesos de recolección de información; mediana entre ambos un periodo de dos años. A partir de los cambios verificados durante ese periodo en el estado nutricional de los beneficiarios, así como en sus niveles de ausentismo y rendimiento escolar, se determinaron los impactos nutricionales y educativos del PPSN.

El estudio buscaba lo siguiente: i) evaluar la eficiencia operacional de los comedores escolares en las unidades ejecutoras y proporcionar bases cuantificables para incrementarla; y, ii) determinar, mediante indicadores antropométricos, el estado nutricional de niños escolares

que residen en distintas provincias, pertenecen a distintos estratos socioeconómicos, y asisten a escuelas con o sin servicio alimentario.

### 1.2.1 Metodología

El tipo de diseño utilizado fue el modelo antes-después<sup>3</sup>; sin embargo, se usó un grupo de comparación de niños que no eran beneficiarios del programa.

#### a) Niveles de análisis

*Unidad ejecutora:* usualmente se observa una escuela con el fin de apreciar su eficiencia operacional. Se consideraron tres dimensiones:

- i. las características de operación y funcionamiento de las distintas modalidades de servicio;
- ii. la cantidad y calidad de la dieta suministrada, mediante la evaluación del contenido de todas las prestaciones alimentarias ofertadas durante un día; y,
- iii. el costo de la dieta ofertada y consumida, calculado a partir del precio de los alimentos utilizados en las asistencias alimentarias evaluadas, incluyendo el costo del personal y de combustible.

*Los alumnos:* se buscó establecer el posible cambio en sus características nutricionales y educativas. Como esta información surge de la comparación entre la primera y la segunda evaluación, sólo se consideraron los escolares que cursaban el primero, el segundo y el tercer grado, y que dos años después estarían todavía en la escuela primaria.

Se definió, entonces, un grupo experimental, compuesto por todos aquellos niños que participaban del PPSN y de un grupo de comparación conformado por niños no participantes, de características similares a los anteriores.

El estado nutricional se evaluó mediante indicadores antropométricos de talla/edad, peso/edad y peso/talla construidos a partir de la recolección de la información sobre talla y peso de los niños de primer a

3. El modelo antes-después se caracteriza por trabajar con un grupo que forma parte de la población objetivo, por lo que no hay posibilidad de compararlo con quienes no han recibido la ayuda, lo que impide verificar la posible incidencia de variables exógenas al proyecto. Así, el modelo consiste en comparar este grupo de control antes y después de que han recibido la ayuda, de forma tal de verificar los efectos de la misma.

tercer grado de las escuelas seleccionadas en la muestra. Las características educativas se analizaron a través de los indicadores de repetición, rendimiento y ausentismo. Para verificar el nivel socioeconómico, se entrevistó a las familias de una muestra de los niños evaluados en los colegios.

*Los hogares:* se buscó determinar la magnitud relativa de la transferencia de ingresos que significaba la alimentación proporcionada por el programa; para ello se seleccionó una submuestra de hogares. La información sobre empleo y ocupación se refirió a todos los integrantes del grupo familiar de dicha submuestra.

#### b) Diseño muestral

La muestra se determinó en el nivel nacional y su diseño garantizó resultados representativos por provincia y estratos socioeconómicos. Se definió como universo de estudio a la población de alumnos de primer a tercer grado que asisten a establecimientos de enseñanza primaria en escuelas oficiales provinciales, con o sin comedores escolares. Este se utilizó como marco operativo de la muestra y posterior submuestra de hogares entrevistados.

Dada la heterogeneidad de las modalidades de implementación del programa en las jurisdicciones analizadas, se trató a estas últimas como un universo o población independiente, tanto desde el punto de vista de la cobertura del programa como de los tipos de asistencia alimentaria suministrados.

### 1.2.2 Algunos resultados de análisis

*Análisis de costos.*— La estimación de los costos se hizo a partir de tres rubros: alimentos, personal y combustible. Para su comparación se aplicó un índice de precios de alimentos para cada jurisdicción. Se calculó el costo por ración, el costo por 1,000 Kilo-calorías (Kcal) ofertadas y consumidas, y el costo de las pérdidas por sobrantes y residuos. Mediante un análisis de regresión múltiple, se relacionaron algunas características operativas del servicio con los costos relativos de las tres modalidades más frecuentes: almuerzo sólo, copa de leche y almuerzo, y refrigerio reforzado solo. Los indicadores operativos se vincularon a la fuente de aprovisionamiento de alimentos, la organización y supervisión del programa, la calidad dietética del menú y la escala de operación.

El análisis llevó a concluir que *en* las distintas jurisdicciones, para cada modalidad de servicio, se observaba una gran dispersión de costos

totales por 1,000 Kcal ofertadas y por ración. Éste se puede explicar por las diferencias inter e intrajurisdiccionales en el manejo operativo del programa, así como en la estructura de costos. Por otro lado, se encontró una elevada magnitud de mermas.

*Análisis de los impactos nutricionales y educativos.*— Un primer estudio transversal realizado permitió obtener información respecto a algunas características del perfil nutricional y educativo de los alumnos evaluados. Sin embargo, la información sobre la evolución de la matrícula escolar hizo posible explorar los impactos del comedor escolar en el campo educativo, en particular su incidencia cuantitativa sobre la matrícula y sus afectos mediatos e inmediatos en el rendimiento escolar.

Se ha encontrado en varios estudios que el estado nutricional afecta el rendimiento de los alumnos básicamente cuando éstos se hallan desnutridos. Esta relación se verifica en el rendimiento: tiende a ser peor evaluación y mayor la repitencia entre los alumnos con retardo en talla que entre aquellos que no presentan déficit nutricional.

*Evaluación global del programa.*— El programa tiene una gama de elementos adicionales que es importante evaluar, como la calidad nutricional de la dieta, el período de prestación del servicio y su regularidad, así como el tiempo efectivo de exposición de los beneficiarios a él. Con el fin de evaluar globalmente este funcionamiento se determinó, para la unidad de análisis Alumno, el promedio de calorías/día/niño afectivamente recibidas como indicador resumen de estas manifestaciones. Este indicador se construyó considerando lo que ingiere cada niño, en términos de! contenido calórico total de la asistencia alimentaria que recibe en el período en que efectivamente concurre al comedor.

El análisis del mencionado indicador puso de manifiesto que el impacto del programa en materia educativa (disminución del ausentismo escolar) bordeaba un 17% de los niños beneficiarios del programa<sup>4</sup>.

Asimismo, hay que tener en cuenta que un programa alimentario puede generar efectos negativos cuando entrega calorías por debajo del mínimo necesario. El niño que “come en la escuela” puede ser discriminado en el reparto de alimentos dentro de! grupo familiar, por la errónea percepción de que tiene cubierta su cuota calórica.

4. Tal afirmación se basa en el supuesto de que sólo a partir de un consumo de 770 calorías/día/niño se reduce sensiblemente el ausentismo escolar, Cohen, E. y R. Franco, *op.cit.*

### *Anexo No. C.2*

#### ***Notas metodológicas de la evaluación del impacto nutricional del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC): el caso chileno<sup>5</sup>***

El Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) es un programa social de más de treinta años de antigüedad, cuyo objetivo ha sido otorgar apoyo nutricional y monitorear el estado de salud de la madre y el niño. Para ello, se ha orientado a la prevención de los problemas nutricionales y de salud de la embarazada, de la madre y del menor de 6 años, a través de la entrega de alimentos condicionada a controles de salud.

Los objetivos de este programa son los siguientes: i) monitorear y proteger el estado nutricional de la embarazada; ii) reducir el problema del bajo peso al nacer; y iii) proteger el estado nutricional del menor de 6 años. La forma operativa de lograr dichos objetivos ha sido a través de la entrega de un suplemento alimentario condicionado a la asistencia a los controles de salud de la embarazada y del niño sano.

El programa básico distribuye mensualmente dos kilos de leche en polvo, con *26% de* materia grasa, a las mujeres embarazadas desde el primer control prenatal y hasta que su niño cumple los dos años. A partir de esa edad se reemplaza la leche por un sustituto lácteo, producto que se entrega hasta que el niño cumple los seis años. Cuando se diagnostican problemas de desnutrición o se encuentra algún riesgo nutricional, se lleva a cabo un mayor número de controles y se complementa la entrega de los productos básicos con alimentos destinados a aumentar el aporte energético.

La cobertura promedio actual del programa es cercana al 70% de la población total del país de embarazadas y menores de seis años, pero es significativamente más alta en los niños menores de dos años y en aquéllos de los dos quintiles de menores ingresos, donde supera el 90%. Además, el aporte nutricional es mayor en los grupos más vulnerables (menores de un año y desnutridos).

El PNAC fue evaluado en 1979 y mostró una rentabilidad positiva para los beneficiarios de los quintiles de menor ingreso. Sin embargo, en

5. Esta sección está basada en Torche, A. y otros, *Estudio de evaluación económica del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC)*, mimeografiado, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1995; y Kain J. y otros, *PNAC de refuerzo: un análisis crítico*, estudio encargado por MIDEPLAN, mimeografiado, Santiago de Chile: 1993.

los años posteriores, la situación chilena cambió. La tasa de desnutrición se ha reducido a menos de la mitad: pasó de 12% a 5% en 1993. Por otra parte, la desnutrición severa prácticamente ha desaparecido y la moderada ha pasado de poco menos del 2% al 0.5%. Los resultados anteriores se combinan con otros igualmente importantes en términos de reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna. Asimismo, las condiciones sanitarias han mejorado sustancialmente en dicho lapso.

Los cambios antes mencionados llevaron a cuestionar la validez de los objetivos que se plantearon en los orígenes del programa, por lo que se decidió hacer una nueva evaluación del mismo.

### 1.3 Metodología de análisis

Se realizó una evaluación costo/beneficio del PNAC, a través de un análisis que permitiera identificar factores de costo y de beneficio en el momento que se producen, para tomar en cuenta su ubicación intertemporal al valorarlos. Esto se hizo considerando que el programa entrega alimentos desde el embarazo hasta los seis años de vida y que, por ello, es de esperar que existan beneficios en el estado nutricional y de salud en el momento actual y posiblemente en el futuro.

Fue necesario identificar, medir y valorar todos los factores de costo que se asocian al programa. Por lo tanto, se determinaron los costos de la adquisición, la distribución y la entrega de alimentos, y de los controles de salud, dadas las características de provisión conjunta de ambos bienes. También se estudiaron los costos en que incurren los usuarios, principalmente el tiempo que invierten en ir al consultorio de salud.

Por otra parte, se identificaron, midieron y valoraron los beneficios atribuibles al programa. Así, se midió el efecto del programa en la ingestión de alimentos de los beneficiarios y en su estado nutricional. Finalmente, se valoraron los cambios del estado nutricional de las madres gestantes y los menores y se compararon con los costos, con el objeto de establecer los beneficios netos del programa.

Para asignar valor a los beneficios se supuso que la familia aprecia la mejor nutrición de los hijos y por eso está dispuesta a proporcionársela. Según la terminología económica, esto implica que la nutrición de los menores puede ser considerada un bien y que existe una demanda por ella por parte de la familia.

La evaluación se realizó a través de una cadena de relaciones. En primer término, se analizaron los vínculos entre la adscripción al PNAC y los cambios en la ingestión de alimentos de los beneficiarios. Luego se relacionaron los cambios en la ingestión y la asistencia a los controles de salud con cambios en el estado nutricional de los menores. Finalmente, los cambios en el estado nutricional se asociaron con beneficios



por: i) menor uso de recursos debido al mejor estado nutricional al nacer, reducción de la morbilidad del niño y de la madre, y menor tiempo dejado de trabajar por parte de los padres; y, ii) mayor productividad y mejores salarios futuros para los niños recuperados del problema de desnutrición.

El estado nutricional fue considerado como el resultado de la ingestión de alimentos y de su aprovechamiento biológico; a su vez, la ingestión depende de la disponibilidad de alimentos y del consumo real de los mismos por parte de la persona en estudio. La disponibilidad está determinada por la capacidad de gasto, incluido el autoconsumo, los subsidios monetarios y las donaciones de alimentos. La ingestión real de alimentos está condicionada por las características sociodemográficas de la familia, en particular de la madre del beneficiario, y por factores personales del propio beneficiario. Finalmente, el aprovechamiento biológico está determinado por la morbilidad, específicamente, la frecuencia y duración de las enfermedades.

El esquema de evaluación consiste en seguir al beneficiario desde que está en el vientre materno, en el nacimiento y, posteriormente, durante la vida de éste.

### **1.3.1 Fuentes de información**

Se utilizaron tres instrumentos específicos (encuestas), además de numerosas fuentes secundarias:

- i. una encuesta directa a hogares destinada a recolectar información socioeconómica, demográfica, de morbilidad, de estado nutricional, de ingestión alimentaria y de grado de participación en el programa.
- ii. una encuesta dirigida a obtener información de beneficiarios aplicada en el nivel de consultorios y destinada a determinar costos en tiempo perdido y otros que incurren los beneficiarios para retirar los alimentos y asistir a los controles de salud.
- iii. una encuesta aplicada a los directores de consultorios, destinada a cuantificar costos en términos de las horas-hombre dedicadas al PNAC.

Estas dos últimas encuestas estuvieron dirigidas además a constatar el cumplimiento de las normas del programa.

Dado que las encuestas no permiten estimar todos los beneficios asociados al PNAC, especialmente aquellos que se manifiestan a más largo plazo, se recurrió a antecedentes bibliográficos y a otras fuentes secundarias de información.

### 1.3,2 Definición de variables

A continuación se definen las principales variables empleadas en el estudio:

- i. Nivel socioeconómico.- Tiene por objeto indicar la capacidad de consumo total del hogar y, por lo tanto, destacar las restricciones que éste enfrenta para satisfacer sus necesidades de alimentación y, en general, de consumo de bienes adquiridos en el mercado. Se utilizó el ingreso per cápita como medida del nivel económico y se empleó una clasificación por quintiles. Sin embargo, en la mayor parte del análisis, se consideraron sólo dos grupos: el de los dos quintiles inferiores y el resto. El nivel socioeconómico fue utilizado como variable de control en todos los casos.
- ii. Estado nutricional de la embarazada.- Se evaluó en tres períodos (antes de la concepción, durante y al final del embarazo), y se utilizó como referencia el índice de masa corporal y la curva elaborada por Rosso y Mardones. Se determinaron además los cambios en el estado nutricional al comienzo y al final del embarazo. Por último, se determinó el incremento de peso promedio semanal, el cual se catalogó como deficiente, normal y excesivo en función del estado nutricional inicial.
- iii. Peso de nacimiento.- La variable ha sido trabajada en forma continua o discreta; en este último caso se clasificó en bajo peso al nacer (< 2,500 g), peso suficiente (2,501 a 3,000 g) y resto (> 3,000 g). En algunos casos se la utilizó en forma dicotómica: bajo peso y resto.
- iv. Estado nutricional actual de los niños.- Fue evaluado a través de indicadores peso/edad, peso/talla y talla/edad; se utilizó como patrón de referencia el recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- v. Morbilidad en niños.- Se determinó la ocurrencia de episodios de patologías respiratorias y gastrointestinales en los últimos quince días previos a la entrevista. Se analizó, además, el gasto en consultas, medicamentos y exámenes en el mismo período y la ausencia del niño y/o de sus padres al trabajo por este motivo.
- vi. Morbilidad de la embarazada.- Se preguntó por la presencia de patologías del embarazo durante la última gestación.

- vii. Controles de salud.- Se determinó la asistencia a los controles de salud y se confrontó con el número de consultas recomendadas en el caso de mujeres embarazadas y niños menores de seis años, según el estado nutricional.
- viii. Participación en otros programas alimentarios.- Se analizó la participación del beneficiario en otros programas gubernamentales o en organizaciones gubernamentales.
- ix. Estado nutricional previo.- En los niños en edad escolar, se consideró una variable que describe la situación nutricional en los dos primeros años de vida.
- x. Variables de actitud y de comportamiento.- Estas variables miden la accesibilidad y utilización de los servicios de salud y de los alimentos del PNAC. Incluyen: a) causas de no control de salud en dichos servicios durante el último año; b) causas de no retiro de alimentos del PNAC en el último año para niños menores de 6 años; y, c) comportamiento esperado de los hogares beneficiarios del PNAC ante la alternativa de que se eliminara la entrega de alimentos.
- xi. Dilución intrafamiliar.- Se estimó la parte de los beneficios del programa que es percibida por otros miembros de la familia que no pertenecen a la población objetivo del PNAC, como un elemento adicional de costos.

### 1.3.3 Proceso de evaluación

Para medir los efectos del programa respecto a los objetivos ya indicados, fue necesario determinar la existencia de diferencias significativas en las variables básicas -ingestión, estado nutricional, rendimiento escolar y peso de nacimiento- entre las distintas categorías de beneficiarios adscritos al PNAC y los que no lo están.

La evaluación se realizó sobre la base de un “beneficiario representativo” que se incorpora cuando su madre embarazada se adscribe al programa; luego la madre retira periódicamente los alimentos durante los primeros seis años de vida del menor; finalmente, se recogió el efecto en productividad debido al mejor estado nutricional y de salud que ha logrado el niño por haber participado en el programa, más allá del período en que recibe directamente la ayuda.

Fue necesario definir un grupo de referencia (grupo de control) respecto del cual efectuar las comparaciones. Este podría ser el de los no adscritos al programa. Sin embargo, las características de este grupo en

términos de ingreso, de años de escolaridad de la madre y ruralidad son significativamente diferentes a las de los adscritos al PNAC, lo que se debe tener en cuenta en el momento de interpretar las conclusiones de la evaluación. Asimismo, y además de la división de la población en dos subgrupos de acuerdo con el ingreso (el de los dos quintiles más pobres y el resto), se combinó el grupo de los no adscritos al programa con otro de adscripción parcial; con ello, se obtuvo un nuevo grupo de control con mayor grado de comparabilidad con el de adscripción regular.

El paso siguiente consistió en determinar, a través de análisis estadísticos, el riesgo relativo de un “beneficiario representativo” que estaría adscrito regularmente al programa *versus* uno que pertenece al grupo de control durante toda su niñez, y estimar el cambio en la prevalencia de eventos negativos como, por ejemplo: desnutrición materna, morbilidad durante el embarazo, bajo peso al nacer y desnutrición del menor.

En la evaluación se identificaron los beneficios nutricionales que genera el PNAC tanto en lo que se refiere a la ingestión de alimentos y la asistencia a controles de salud, como sobre la mejora del estado nutricional y la morbilidad. Finalmente, los beneficios fueron comparados con los costos de los alimentos proporcionados y la mayor cantidad de controles de salud que se realizan debido a que la persona está adscrita al programa (gasto en recursos por parte de la familia y el gobierno). El resultado neto, expresado en valor actual, es la medida de rentabilidad del programa. Los beneficios y costos fueron expresados también en términos sociales, es decir, según el valor que la sociedad asigna al uso alternativo de los recursos liberados o empleados en el programa.

#### **1.4 Algunas conclusiones del análisis**

Cuatro son las principales conclusiones que se obtuvieron luego de la evaluación del programa:

En primer lugar, se observó un efecto positivo del PNAC sobre la ingestión calórica en los menores de tres años en los dos grupos socioeconómicos en que se realizó el análisis. El PNAC deja de tener efecto significativo para los grupos de más edad de los quintiles de más bajos ingresos e incluso tiene un efecto negativo entre los niños de los quintiles superiores.

En segundo término, no se demostraron beneficios para los niños mayores de tres años, por lo que se recomendó suspender el programa en ese grupo de edad. Sin embargo, el análisis de ingestión alimentaria indica el impacto creciente de otros programas nutricionales en dichos niños. Este elemento es importante puesto que pone de manifiesto una estrategia alternativa para lograr un encadenamiento de intervenciones para los grupos de mayor riesgo nutricional.

En tercer lugar, los datos del estudio permitieron concluir que la adscripción tiene un efecto protector sobre el estado nutricional materno, la prevalencia de algunas patologías y el bajo peso al nacer en los quintiles de menor ingreso.

Finalmente, dado que los beneficios del programa se concentran fundamentalmente en los dos quintiles inferiores, se recomendó focalizar la ayuda en función del nivel socioeconómico del beneficiario potencial.

*AnexoD*

**Cuadro D.1**

**Ranking de los distritos a los que el PRONAA asigna recursos efectivamente, comparado con el ranking “deseado” según IGCE**

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden de Ranking IGCEs | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|-----------|-------------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| 1   | Lima         | Lima      | San Juan de Lurigancho  | 5,702%                           | 1                      | 3,036%                            |
| 2   | Lima         | Lima      | Comas                   | 5,227%                           | 8                      | 1,053%                            |
| 3   | Lima         | Lima      | Villa El Salvador       | 4,715%                           | 5                      | 1,326%                            |
| 4   | Lima         | Lima      | Ate                     | 3,647%                           | 3                      | 1,387%                            |
| 5   | Callao       | Callao    | Callao                  | 3,262%                           | 9                      | 0,961%                            |
| 6   | Lima         | Lima      | Independencia           | 2,741%                           | 38                     | 0,479%                            |
| 7   | Lima         | Lima      | San Juan de Miraflores  | 2,600%                           | 2                      | 1,475%                            |
| 8   | Lima         | Lima      | Villa María del Triunfo | 2,566%                           | 4                      | 1,372%                            |
| 9   | Lima         | Lima      | El Agustino             | 2,050%                           | 13                     | 0,802%                            |
| 10  | Lima         | Lima      | San Martín de Porres    | 1,947%                           | 1151                   | 0,000%                            |
| 11  | Lima         | Lima      | Lurigancho              | 1,889%                           | 32                     | 0,522%                            |
| 12  | Lima         | Lima      | Chorrillos              | 1,754%                           | 26                     | 0,565%                            |
| 13  | Lima         | Lima      | Carabaylo               | 1,593%                           | 29                     | 0,555%                            |
| 14  | Lima         | Lima      | Los Olivos              | 1,406%                           | 23                     | 0,594%                            |
| 15  | Lima         | Lima      | Puente Piedra           | 1,404%                           | 31                     | 0,535%                            |
| 16  | Lima         | Lima      | Lima                    | 1,322%                           | 1150                   | 0,000%                            |
| 17  | Callao       | Callao    | Ventanilla              | 1,058%                           | 34                     | 0,491%                            |
| 18  | Lima         | Huaral    | Huaral                  | 0,935%                           | 281                    | 0,091%                            |
| 19  | Cajamarca    | Cajamarca | Cajamarca               | 0,788%                           | 51                     | 0,380%                            |
| 20  | Cajamarca    | Hualgayoc | Bambamarca              | 0,772%                           | 55                     | 0,369%                            |
| 21  | Tacna        | Tacna     | Tacna                   | 0,715%                           | 1167                   | 0,000%                            |
| 22  | Lima         | Lima      | Rimac                   | 0,662%                           | 1149                   | 0,000%                            |
| 23  | Urna         | Lima      | Santa Anita             | 0,615%                           | 22                     | 0,618%                            |
| 24  | Lima         | Barranca  | Barranca                | 0,595%                           | 61                     | 0,316%                            |
| 25  | Lima         | Lima      | Chaclacayo              | 0,585%                           | 112                    | 0,187%                            |
| 26  | Lima         | Lima      | Lurin                   | 0,564%                           | 120                    | 0,178%                            |
| 27  | Piura        | Piura     | Piura                   | 0,563%                           | 1157                   | 0,000%                            |
| 28  | Lima         | Cañete    | San Vicente de Cañete   | 0,463%                           | 536                    | 0,043%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia   | Distrito                       | Asignación de recursos efectivos | Orden IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|-------------|--------------------------------|----------------------------------|------------|-----------------------------------|
| 29  | Lima         | Cañete      | Imperial                       | 0,458%                           | 196        | 0,120%                            |
| 30  | Lima         | Huamal      | Chancay                        | 0,457%                           | 166        | 0,138%                            |
| 31  | Callao       | Callao      | Carmen de la Legua-<br>Reynoso | 0,447%                           | 1138       | 0,000%                            |
| 32  | Piura        | Sullana     | Sullana                        | 0,424%                           | 1159       | 0,000%                            |
| 33  | Cajamarca    | Chota       | Chota                          | 0,422%                           | 161        | 0,143%                            |
| 34  | Piura        | Morropón    | Chulucanas                     | 0,408%                           | 70         | 0,288%                            |
| 35  | Piura        | Piura       | Tambo Grande                   | 0,407%                           | 36         | 0,485%                            |
| 36  | Ancash       | Santa       | Chimbote                       | 0,400%                           | 1136       | 0,000%                            |
| 37  | Lima         | Lima        | Ancón                          | 0,394%                           | 366        | 0,069%                            |
| 38  | Lima         | Lima        | Pachacámac                     | 0,387%                           | 234        | 0,103%                            |
| 39  | Lima         | Huaura      | Huaura                         | 0,382%                           | 133        | 0,166%                            |
| 40  | Lima         | Lima        | Santiago de Surco              | 0,358%                           | 1148       | 0,000%                            |
| 41  | Lima         | Huaura      | Huacho                         | 0,358%                           | 386        | 0,064%                            |
| 42  | Lima         | Lima        | La Victoria                    | 0,331%                           | 25         | 0,591%                            |
| 43  | Piura        | Piura       | Castilla                       | 0,322%                           | 1156       | 0,000%                            |
| 44  | La Libertad  | Trujillo    | La Esperanza                   | 0,322%                           | 12         | 0,837%                            |
| 45  | Cajamarca    | Cajamarca   | Los Baños del Inca             | 0,321%                           | 81         | 0,257%                            |
| 46  | Cajamarca    | Chota       | Paccha                         | 0,320%                           | 140        | 0,158%                            |
| 47  | Piura        | Piura       | Catacaos                       | 0,319%                           | 46         | 0,416%                            |
| 48  | Piura        | Huancabamba | Huarmaca                       | 0,313%                           | 44         | 0,435%                            |
| 49  | Lima         | Huaura      | Santa María                    | 0,307%                           | 322        | 0,080%                            |
| 50  | Piura        | Ayaraca     | Ayaraca                        | 0,306%                           | 63         | 0,313%                            |
| 51  | Lima         | Huaura      | Sayán                          | 0,298%                           | 186        | 0,124%                            |
| 52  | La Libertad  | Trujillo    | Trujillo                       | 0,297%                           | 1173       | 0,000%                            |
| 53  | Callao       | Callao      | Bellavista                     | 0,292%                           | 1137       | 0,000%                            |
| 54  | Lima         | Barranca    | Supe                           | 0,290%                           | 349        | 0,072%                            |
| 55  | Arequipa     | Arequipa    | Paucarpata                     | 0,284%                           | 1132       | 0,000%                            |
| 56  | Lima         | Huaura      | Hualmay                        | 0,280%                           | 274        | 0,092%                            |
| 57  | Lima         | Cañete      | Nuevo Imperial                 | 0,272%                           | 287        | 0,089%                            |
| 58  | Cajamarca    | Hualgayoc   | Hualgayoc                      | 0,261%                           | 118        | 0,183%                            |
| 59  | Lima         | Lima        | Cieneguilla                    | 0,259%                           | 498        | 0,047%                            |
| 60  | Lima         | Cañete      | Mala                           | 0,258%                           | 705        | 0,024%                            |
| 61  | Lima         | Barranca    | Paramonga                      | 0,253%                           | 597        | 0,035%                            |
| 62  | La Libertad  | Trujillo    | El Porvenir                    | 0,247%                           | 21         | 0,641%                            |
| 63  | Piura        | Piura       | La Arena                       | 0,239%                           | 93         | 0,221%                            |
| 64  | Lima         | Huaura      | Vegueta                        | 0,238%                           | 294        | 0,086%                            |
| 65  | Piura        | Talara      | Pariñas                        | 0,236%                           | 20         | 0,645%                            |
| 66  | Loreto       | Maynas      | Iquitos                        | 0,230%                           | 7          | 1,111%                            |
| 67  | Ayacucho     | La Mar      | Ayna                           | 0,225%                           | 583        | 0,037%                            |
| 68  | Piura        | Ayabaca     | Pacaipampa                     | 0,221%                           | 108        | 0,196%                            |
| 69  | Piura        | Piura       | La Unión                       | 0,221%                           | 99         | 0,215%                            |
| 70  | Piura        | Huancabamba | Huancabamba                    | 0,220%                           | 216        | 0,111%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia      | Distrito           | Asignación de recursos efectivos | Orden <b>Ranking</b> de IGCE según IGCE | Asignación de recursos IGCE |
|---|--------------|----------------|--------------------|----------------------------------|---|-----------------------------|
| 71  | Loreto       | Ucayali        | Contamana          | 0,215%                           | 143                                     | 0,156%                      |
| 72  | Lambayeque   | Lambayeque     | Olmos              | 0,212%                           | 191                                     | 0,122%                      |
| 73  | Lima         | Huaral         | Aucallama          | 0,207%                           | 494                                     | 0,048%                      |
| 74  | Arequipa     | Arequipa       | Cerro Colorado     | 0,206%                           | 35                                      | 0,489%                      |
| 75  | Cuzco        | Canchis        | Sicuani            | 0,205%                           | 157                                     | 0,148%                      |
| 76  | Ancash       | Santa          | Santa              | 0,201%                           | 198                                     | 0,120%                      |
| 77  | Huancavelica | Huancavelica   | Acoria             | 0,198%                           | 66                                      | 0,307%                      |
| 78  | Callao       | Callao         | La Perla           | 0,196%                           | 1139                                    | 0,000%                      |
| 79  | Lima         | Cañete         | Quinmana           | 0,196%                           | 339                                     | 0,076%                      |
| 80  | Arequipa     | Arequipa       | Cayma              | 0,194%                           | 53                                      | 0,373%                      |
| 81  | Lima         | Cañete         | Chilca             | 0,192%                           | 481                                     | 0,049%                      |
| 82  | Huancavelica | Huancavelica   | Yauli              | 0,188%                           | 80                                      | 0,263%                      |
| 83  | Ayacucho     | La Mar         | Santa Rosa         | 0,187%                           | 288                                     | 0,089%                      |
| 84  | Lima         | Lima           | Surquillo          | 0,187%                           | 1147                                    | 0,000%                      |
| 85  | Huancavelica | Huancavelica   | Huancavelica       | 0,185%                           | 146                                     | 0,156%                      |
| 86  | Piura        | Paita          | Paita              | 0,185%                           | 317                                     | 0,081%                      |
| 87  | Lima         | Barranca       | Pativilca          | 0,183%                           | 272                                     | 0,093%                      |
| 88  | Lima         | Lima           | Breña              | 0,180%                           | 1146                                    | 0,000%                      |
| 89  | Amazonas     | Bagua          | Imaza              | 0,176%                           | 71                                      | 0,286%                      |
| 90  | Tacna        | Tacna          | Alto de La Alianza | 0,175%                           | 193                                     | 0,122%                      |
| 91  | Cajamarca    | Celendín       | Celendín           | 0,173%                           | 378                                     | 0,067%                      |
| 92  | Tumbes       | Zarumilla      | Zarumilla          | 0,172%                           | 441                                     | 0,056%                      |
| 93  | Huancavelica | Angaraes       | Lircay             | 0,171%                           | 297                                     | 0,085%                      |
| 94  | Tumbes       | Tumbes         | Tumbes             | 0,170%                           | 1176                                    | 0,000%                      |
| 95  | Pasco        | D. Carrión     | Sta. Ana De Tusi   | 0,166%                           | 211                                     | 0,112%                      |
| 96  | Tumbes       | Cnte. Villar   | Zorritos           | 0,165%                           | 526                                     | 0,044%                      |
| 97  | Ica          | Chincha        | Pueblo Nuevo       | 0,163%                           | 335                                     | 0,076%                      |
| 98  | La Libertad  | Trujillo       | Virú               | 0,163%                           | 77                                      | 0,275%                      |
| 99  | Piura        | Piura          | Las Lomas          | 0,163%                           | 104                                     | 0,202%                      |
| 100                                       | Ancash       | Santa          | Macate             | 0,160%                           | 539                                     | 0,042%                      |
| 101                                       | Cajamarca    | Cajabamba      | Condebamba         | 0,160%                           | 291                                     | 0,087%                      |
| 102                                       | Ancash       | Pomabamba      | Pomabamba          | 0,160%                           | 635                                     | 0,031%                      |
| 103                                       | Lima         | Cañete         | San Luis           | 0,155%                           | 550                                     | 0,040%                      |
| 104                                       | Piura        | Ayabaca        | Frías              | 0,154%                           | 132                                     | 0,166%                      |
| 105                                       | Ucayali      | Cmel. Portillo | Yanacocha          | 0,151%                           | 37                                      | 0,484%                      |
| 106                                       | Cajamarca    | Chota          | Cochabamba         | 0,148%                           | 325                                     | 0,079%                      |
| 107                                       | Ayacucho     | Huamanga       | Quinua             | 0,148%                           | 476                                     | 0,049%                      |
| 108                                       | Cajamarca    | Chota          | Conchán            | 0,148%                           | 403                                     | 0,061%                      |
| 109                                       | Lima         | Lima           | San Miguel         | 0,143%                           | 1145                                    | 0,000%                      |
| 110                                       | Amazonas     | Condorcanqui   | Nieva              | 0,140%                           | 363                                     | 0,070%                      |
| 111                                       | La Libertad  | S. Carrión     | Huamachuco         | 0,140%                           | 154                                     | 0,148%                      |
| 112                                       | Cajamarca    | San Marcos     | Pedro Gálvez       | 0,139%                           | 453                                     | 0,053%                      |
| 113                                       | Tumbes       | Tumbes         | San Jacinto        | 0,138%                           | 396                                     | 0,062%                      |

(continúa)



(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia    | Distrito          | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|--------------|-------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 114                                       | Puno         | San Román    | Juliaca           | 0,137%                           | 1162               | 0,000%                            |
| 115                                       | Lima         | Lima         | San Borja         | 0,136%                           | 1144               | 0,000%                            |
| 116                                       | Lima         | Huarochiri   | Huarochin         | 0,134%                           | 1084               | 0,003%                            |
| 117                                       | Cajamarca    | Chota        | Lajas             | 0,134%                           | 263                | 0,095%                            |
| 118                                       | Ancash       | Huaylas      | Caraz             | 0,133%                           | 371                | 0,068%                            |
| 119                                       | Cajamarca    | Cajamarca    | Asunción          | 0,132%                           | 244                | 0,101%                            |
| 120                                       | Piura        | Sullana      | Marcavelica       | 0,132%                           | 136                | 0,160%                            |
| 121                                       | Ayacucho     | Huanta       | Luricocha         | 0,132%                           | 764                | 0,020%                            |
| 122                                       | Apurímac     | Abancay      | Abancay           | 0,125%                           | 98                 | 0,215%                            |
| 123                                       | Lima         | Lima         | Pucusana          | 0,124%                           | 732                | 0,022%                            |
| 124                                       | Cajamarca    | Cajamarca    | Encanada          | 0,124%                           | 87                 | 0,229%                            |
| 125                                       | Ancash       | Santa        | Moro              | 0,123%                           | 382                | 0,065%                            |
| 126                                       | Lima         | Barranca     | Supe Puerto       | 0,123%                           | 841                | 0,013%                            |
| 127                                       | Piura        | Sechura      | Sechura           | 0,123%                           | 343                | 0,074%                            |
| 128                                       | Puno         | Puno         | Puno              | 0,122%                           | 173                | 0,136%                            |
| 129                                       | Piura        | Sullana      | Querecotillo      | 0,120%                           | 128                | 0,171%                            |
| 130                                       | Piura        | Sullana      | Ignacio Escudero  | 0,120%                           | 225                | 0,108%                            |
| 131                                       | Lambayeque   | Lambayeque   | Morrope           | 0,118%                           | 52                 | 0,375%                            |
| 132                                       | Cajamarca    | San Pablo    | San Pablo         | 0,117%                           | 264                | 0,095%                            |
| 133                                       | Tumbes       | Tumbes       | Corales           | 0,113%                           | 159                | 0,146%                            |
| 134                                       | Ayacucho     | Huamanga     | Ocos              | 0,113%                           | 358                | 0,070%                            |
| 135                                       | Piura        | Sullana      | Bellavista        | 0,112%                           | 192                | 0,122%                            |
| 136                                       | Tumbes       | Zarumilla    | Papayal           | 0,111%                           | 767                | 0,019%                            |
| 137                                       | Cajamarca    | Cajamarca    | Matara            | 0,109%                           | 520                | 0,045%                            |
| 138                                       | La Libertad  | Chepén       | Chepén            | 0,109%                           | 323                | 0,079%                            |
| 139                                       | Ica          | Chincha      | Sunampe           | 0,109%                           | 110                | 0,189%                            |
| 140                                       | Piura        | Piura        | Cura Mori         | 0,108%                           | 230                | 0,106%                            |
| 141                                       | Pasco        | D. Camón     | Yanahuaca         | 0,108%                           | 401                | 0,062%                            |
| 142                                       | Cajamarca    | Chota        | Tacabamba         | 0,108%                           | 111                | 0,189%                            |
| 143                                       | La Libertad  | Trujillo     | Florencia De Mora | 0,107%                           | 73                 | 0,284%                            |
| 144                                       | Ayacucho     | Huamanga     | Acos Vinchos      | 0,104%                           | 503                | 0,046%                            |
| 145                                       | Piura        | Huanca bamba | Sondorillo        | 0,104%                           | 195                | 0,121%                            |
| 146                                       | Cajamarca    | Cajamarca    | Magdalena         | 0,103%                           | 277                | 0,091%                            |
| 147                                       | Ancash       | Huaraz       | Independencia     | 0,102%                           | 430                | 0,057%                            |
| 148                                       | Arequipa     | Arequipa     | Socabaya          | 0,101%                           | 151                | 0,151%                            |
| 149                                       | Arequipa     | Arequipa     | Miraflores        | 0,101%                           | 1131               | 0,000%                            |
| 150                                       | Ancash       | Huaylas      | Santa Cruz        | 0,101%                           | 678                | 0,027%                            |
| 151                                       | Cajamarca    | Santa Cruz   | Santa Cruz        | 0,100%                           | 708                | 0,024%                            |
| 152                                       | La Libertad  | Otuzco       | Usquil            | 0,100%                           | 64                 | 0,310%                            |
| 153                                       | Lima         | Oyón         | Oyón              | 0,100%                           | 538                | 0,042%                            |
| 154                                       | Cajamarca    | Celendín     | Cortegana         | 0,099%                           | 333                | 0,077%                            |
| 155                                       | Ica          | Ica          | Ica               | 0,099%                           | 91                 | 0,223%                            |
| 156                                       | La Libertad  | Pacasmayo    | Guadalupe         | 0,099%                           | 75                 | 0,280%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia        | Distrito                 | Asignación de recursos efectivos | Orden de Ranking de IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 157                                       | Cuzco        | Cuzco            | Cuzco                    | 0,098%                           | 175                      | 0,134%                            |
| 158                                       | Apurímac     | Abancay          | Curahuasi                | 0,097%                           | 96                       | 0,217%                            |
| 159                                       | Cajamarca    | San Miguel       | San Miguel               | 0,097%                           | 222                      | 0,109%                            |
| 160                                       | Cajamarca    | Cutervo          | Cutervo                  | 0,096%                           | 106                      | 0,199%                            |
| 161                                       | Ancash       | C.F. Fitzcarrald | San Luis                 | 0,095%                           | 421                      | 0,058%                            |
| 162                                       | Cajamarca    | Celendín         | Sucre                    | 0,093%                           | 768                      | 0,019%                            |
| 163                                       | Ayacucho     | Huamanga         | Socos                    | 0,093%                           | 296                      | 0,086%                            |
| 164                                       | Piura        | Huancabamba      | El Carmen de la Frontera | 0,092%                           | 180                      | 0,129%                            |
| 165                                       | Piura        | Morropón         | La Matanza               | 0,091%                           | 137                      | 0,159%                            |
| 166                                       | Ayacucho     | Cangallo         | Cangallo                 | 0,091%                           | 446                      | 0,055%                            |
| 167                                       | Ucayali      | Cmel. Portillo   | Callaria                 | 0,091%                           | 17                       | 0,737%                            |
| 168                                       | Cajamarca    | San Pablo        | Tumbaden                 | 0,091%                           | 668                      | 0,027%                            |
| 169                                       | Tacna        | Jorge Basadre    | Ilabaya                  | 0,091%                           | 1166                     | 0,000%                            |
| 170                                       | Ica          | Chincha          | Chincha Alto             | 0,089%                           | 238                      | 0,103%                            |
| 171                                       | Tacna        | Tarata           | Tarata                   | 0,088%                           | 1168                     | 0,000%                            |
| 172                                       | Lambayeque   | Lambayeque       | Motupe                   | 0,086%                           | 316                      | 0,081%                            |
| 173                                       | Ayacucho     | Huanta           | Ayahuanco                | 0,085%                           | 543                      | 0,041%                            |
| 174                                       | Piura        | Sullana          | Lancones                 | 0,084%                           | 260                      | 0,096%                            |
| 175                                       | Cuzco        | La Convención    | Santa Ana                | 0,084%                           | 267                      | 0,094%                            |
| 176                                       | La Libertad  | Trujillo         | Laredo                   | 0,084%                           | 92                       | 0,223%                            |
| 177                                       | Ancash       | Huarmey          | Huarmey                  | 0,083%                           | 573                      | 0,037%                            |
| 178                                       | Pasco        |                  | Yanacancha               | 0,083%                           | 461                      | 0,052%                            |
| 179                                       | Amazonas     | Condorcanqui     | El Cenepa                | 0,082%                           | 183                      | 0,125%                            |
| 180                                       | Cajamarca    | Celendín         | Huasmín                  | 0,082%                           | 164                      | 0,141%                            |
| 181                                       | Lima         | Cañete           | Cerro Azul               | 0,081%                           | 600                      | 0,035%                            |
| 182                                       | Cajamarca    | Cajamarca        | Chetilla                 | 0,081%                           | 566                      | 0,038%                            |
| 183                                       | Amazonas     | Condorcanqui     | Rio Santiago             | 0,080%                           | 320                      | 0,080%                            |
| 184                                       | Huancavelica | Acobamba         | Paucará                  | 0,080%                           | 184                      | 0,125%                            |
| 185                                       | Ayacucho     | Huamanga         | San José de Ticllas      | 0,080%                           | 1037                     | 0,004%                            |
| 186                                       | Piura        | Huancabamba      | San Miguel de El Faique  | 0,080%                           | 213                      | 0,112%                            |
| 187                                       | Piura        | Morropón         | Chalaco                  | 0,079%                           | 170                      | 0,136%                            |
| 188                                       | Cajamarca    | Cajamarca        | Jesús                    | 0,079%                           | 160                      | 0,146%                            |
| 189                                       | Piura        | Huancabamba      | Canchaque                | 0,079%                           | 557                      | 0,039%                            |
| 190                                       | Moquegua     | Ilo              | Ilo                      | 0,078%                           | 54                       | 0,371%                            |
| 191                                       | Piura        | Morropón         | Yamango                  | 0,078%                           | 177                      | 0,131%                            |
| 192                                       | Piura        | Talara           | Los Organos              | 0,078%                           | 1174                     | 0,000%                            |
| 193                                       | La Libertad  | S. de Chuco      | Santiago de Chuco        | 0,078%                           | 148                      | 0,155%                            |
| 194                                       | Piura        | Morropón         | Morropón                 | 0,078%                           | 429                      | 0,057%                            |
| 195                                       | Tacna        | Candarave        | Candarave                | 0,077%                           | 661                      | 0,028%                            |
| 196                                       | Lima         | Cañete           | Lunahuaná                | 0,077%                           | 655                      | 0,029%                            |
| 197                                       | Tumbes       | Zarumilla        | Aguas Verdes             | 0,077%                           | 379                      | 0,066%                            |
| 198                                       | La Libertad  | Ascope           | Paiján                   | 0,077%                           | 105                      | 0,199%                            |
| 199                                       | Piura        | Ayabaca          | Sapillica                | 0,076%                           | 209                      | 0,113%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia    | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|--------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| 200                                       | Piura        | Paita        | Colán                   | 0,074%                           | 203                       | 0,116%                            |
| 201                                       | Puno         | Melgar       | Ayaviri                 | 0,073%                           | 389                       | 0,064%                            |
| 202                                       | La Libertad  | Trujillo     | Victor Larco Herrera    | 0,073%                           | 1172                      | 0,000%                            |
| 203                                       | Piura        | Sechura      | Vice                    | 0,073%                           | 314                       | 0,082%                            |
| 204                                       | La Libertad  | Trujillo     | Moche                   | 0,072%                           | 125                       | 0,175%                            |
| 205                                       | Cajamarca    | San Miguel   | Llapa                   | 0,072%                           | 473                       | 0,050%                            |
| 206                                       | Lambayeque   | Ferreñafe    | Pitipo                  | 0,072%                           | 438                       | 0,056%                            |
| 207                                       | Piura        | Ayabaca      | Suyo                    | 0,072%                           | 535                       | 0,043%                            |
| 208                                       | La Libertad  | S. Carrión   | Chugay                  | 0,070%                           | 194                       | 0,121%                            |
| 209                                       | Tacna        | Tacna        | Pocollay                | 0,070%                           | 290                       | 0,087%                            |
| 210                                       | Ancash       | Casma        | Casma                   | 0,070%                           | 480                       | 0,049%                            |
| 211                                       | Puno         | El Collao    | Ilave                   | 0,068%                           | 178                       | 0,130%                            |
| 212                                       | Cajamarca    | Cutervo      | San Andrés de Cutervo   | 0,068%                           | 492                       | 0,048%                            |
| 213                                       | Cajamarca    | San Marcos   | Gregorio Pita           | 0,068%                           | 308                       | 0,083%                            |
| 214                                       | Cajamarca    | San Miguel   | San Silvestre de Cochán | 0,068%                           | 448                       | 0,055%                            |
| 215                                       | Ancash       | Casma        | Buena Vista Alta        | 0,068%                           | 559                       | 0,039%                            |
| 216                                       | La Libertad  | Trujillo     | Huanchaco               | 0,068%                           | 138                       | 0,158%                            |
| 217                                       | Loreto       | Ucayali      | Pampa Hermosa           | 0,067%                           | 479                       | 0,049%                            |
| 218                                       | Piura        | Huancabamba  | Sondor                  | 0,067%                           | 637                       | 0,030%                            |
| 219                                       | Ancash       | Huaraz       | Olleros                 | 0,067%                           | 738                       | 0,021%                            |
| 220                                       | Piura        | Ayabaca      | Montero                 | 0,067%                           | 367                       | 0,069%                            |
| 221                                       | Apurímac     | Andahuaylas  | Andahuaylas             | 0,066%                           | 219                       | 0,110%                            |
| 222                                       | La Libertad  | Julcán       | Julcán                  | 0,066%                           | 400                       | 0,062%                            |
| 223                                       | La Libertad  | Ascope       | Santiago de Cao         | 0,066%                           | 103                       | 0,205%                            |
| 224                                       | Ancash       | Yungay       | Quillo                  | 0,066%                           | 179                       | 0,129%                            |
| 225                                       | Lima         | Huaura       | Caleta de Carquín       | 0,066%                           | 613                       | 0,033%                            |
| 226                                       | La Libertad  | Pacasmayo    | Pacasmayo               | 0,065%                           | 496                       | 0,047%                            |
| 227                                       | Lambayeque   | Chiclayo     | José Leonardo Ortiz     | 0,065%                           | 10                        | 0,939%                            |
| 228                                       | Lambayeque   | Lambayeque   | Mochumi                 | 0,065%                           | 101                       | 0,209%                            |
| 229                                       | La Libertad  | Otuzco       | Otuzco                  | 0,064%                           | 117                       | 0,183%                            |
| 230                                       | Puno         | Yunguyo      | Yunguyo                 | 0,064%                           | 126                       | 0,173%                            |
| 231                                       | Ayacucho     | Cangallo     | Chuschi                 | 0,063%                           | 221                       | 0,109%                            |
| 232                                       | Piura        | Morropón     | Buenos Aires            | 0,063%                           | 312                       | 0,082%                            |
| 233                                       | La Libertad  | Ascope       | Chocope                 | 0,062%                           | 409                       | 0,060%                            |
| 234                                       | Lima         | Cañete       | Asia                    | 0,062%                           | 817                       | 0,014%                            |
| 235                                       | Cajamarca    | Chota        | Chadin                  | 0,062%                           | 517                       | 0,045%                            |
| 236                                       | Cajamarca    | San Miguel   | El Prado                | 0,062%                           | 695                       | 0,026%                            |
| 237                                       | Lambayeque   | Chiclayo     | Saña                    | 0,062%                           | 141                       | 0,158%                            |
| 238                                       | Cajamarca    | Cajamarca    | Namora                  | 0,061%                           | 311                       | 0,083%                            |
| 239                                       | Moquegua     | Mrcal. Nieto | Moquegua                | 0,061%                           | 1155                      | 0,000%                            |
| 240                                       | Ayacucho     | Huamanga     | Santiago de Pischa      | 0,061%                           | 1058                      | 0,004%                            |
| 241                                       | Piura        | Paita        | La Huaca                | 0,060%                           | 280                       | 0,091%                            |
| 242                                       | Piura        | Morropón     | Santo Domingo           | 0,060%                           | 204                       | 0,116%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia      | Distrito             | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking de IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|----------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 243                                       | Cajamarca    | Celendín       | Sorochuco            | 0,060%                           | 355                   | 0,070%                            |
| 244                                       | Ayacucho     | Cangallo       | Totos                | 0,059%                           | 576                   | 0,037%                            |
| 245                                       | Tumbes       | Tumbes         | La Cruz              | 0,059%                           | 1175                  | 0,000%                            |
| 246                                       | La Libertad  | S. Carrión     | Marcabal             | 0,058%                           | 153                   | 0,149%                            |
| 247                                       | Piura        | Ayabaca        | Paimas               | 0,058%                           | 621                   | 0,032%                            |
| 248                                       | Lima         | Huarocharí     | Santa Eulalia        | 0,058%                           | 664                   | 0,028%                            |
| 249                                       | Ancash       | Corongo        | Corongo              | 0,057%                           | 734                   | 0,022%                            |
| 250                                       | Ayacucho     | Cangallo       | Los Morochucos       | 0,057%                           | 651                   | 0,029%                            |
| 251                                       | Junín        | Chanchamayo    | Pichanaqui           | 0,057%                           | 58                    | 0,356%                            |
| 252                                       | La Libertad  | S. Carrión     | Sanagoran            | 0,057%                           | 182                   | 0,127%                            |
| 253                                       | Huancavelica | Acobamba       | Acobamba             | 0,057%                           | 337                   | 0,076%                            |
| 254                                       | Lima         | Lima           | Magdalena del Mar    | 0,057%                           | 1143                  | 0,000%                            |
| 255                                       | La Libertad  | Pataz          | Tayabamba            | 0,056%                           | 347                   | 0,072%                            |
| 256                                       | Arequipa     | Arequipa       | Jacobo Hunter        | 0,056%                           | 65                    | 0,310%                            |
| 257                                       | CluzCO       | Anta           | Anta                 | 0,056%                           | 482                   | 0,049%                            |
| 258                                       | Cuzco        | Cuzco          | San Sebastián        | 0,056%                           | 155                   | 0,148%                            |
| 259                                       | Loreto       | A. Amazonas    | Yurimaguas           | 0,056%                           | 97                    | 0,215%                            |
| 260                                       | Apurímac     | Chincheros     | Ocobamba             | 0,055%                           | 123                   | 0,177%                            |
| 261                                       | La Libertad  | Pacasmayo      | San Pedro de Lloc    | 0,055%                           | 254                   | 0,098%                            |
| 262                                       | La Libertad  | S. Carrión     | Sartimbamba          | 0,055%                           | 168                   | 0,137%                            |
| 263                                       | Ayacucho     | Victor Fajardo | Alcamenca            | 0,055%                           | 735                   | 0,022%                            |
| 264                                       | La Libertad  | S.de Chuco     | Quiruvilca           | 0,054%                           | 455                   | 0,053%                            |
| 265                                       | Ica          | Ica            | Parcona              | 0,054%                           | 43                    | 0,439%                            |
| 266                                       | Lima         | Cajatambo      | Cajatambo            | 0,054%                           | 744                   | 0,021%                            |
| 267                                       | Lima         | Huarocharí     | Matucana             | 0,054%                           | 716                   | 0,024%                            |
| 268                                       | Cajamarca    | Santa Cruz     | Chancaybanos         | 0,054%                           | 532                   | 0,043%                            |
| 269                                       | Lima         | Huaral         | Ihuari               | 0,053%                           | 729                   | 0,022%                            |
| 270                                       | Ica          | Chincha        | Groció Pardo         | 0,053%                           | 139                   | 0,158%                            |
| 271                                       | Piura        | Morropón       | Salitral             | 0,052%                           | 365                   | 0,069%                            |
| 272                                       | Ancash       | Corongo        | Cusca                | 0,052%                           | 612                   | 0,033%                            |
| 273                                       | Pasco        | Pasco          | Chaupimarca          | 0,052%                           | 200                   | 0,117%                            |
| 274                                       | Lima         | Canta          | Santa Rosa de Quives | 0,051%                           | 876                   | 0,012%                            |
| 275                                       | Cajamarca    | San Miguel     | La Florida           | 0,051%                           | 659                   | 0,028%                            |
| 276                                       | Cajamarca    | San Miguel     | Niepos               | 0,051%                           | 508                   | 0,046%                            |
| 277                                       | Lambayeque   | Lambayeque     | Salas                | 0,051%                           | 130                   | 0,168%                            |
| 278                                       | Lima         | Huarocharí     | San Antonio          | 0,051%                           | 899                   | 0,011%                            |
| 279                                       | Ica          | Chincha        | Chincha Baja         | 0,051%                           | 189                   | 0,122%                            |
| 280                                       | Ica          | Pisco          | San Clemente         | 0,051%                           | 149                   | 0,154%                            |
| 281                                       | Pasco        | Pasco          | Pallanchacra         | 0,051%                           | 642                   | 0,030%                            |
| 282                                       | Lima         | Huarocharí     | San Mateo            | 0,051%                           | 740                   | 0,021%                            |
| 283                                       | Tumbes       | Cnte. Villar   | Casitas              | 0,050%                           | 894                   | 0,011%                            |
| 284                                       | Ayacucho     | Huancasancos   | Sacsamarca           | 0,050%                           | 789                   | 0,017%                            |
| 285                                       | Piura        | Talara         | Máncora              | 0,050%                           | 413                   | 0,059%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia     | Distrito                      | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|---------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| 286                                       | Huancavelica | Angaraes      | Achonga                       | 0,050%                           | 336                       | 0,076%                            |
| 287                                       | Ayacucho     | La Mar        | Chilcas                       | 0,050%                           | 807                       | 0,016%                            |
| 288                                       | Cajamarca    | Cajabamba     | Cajabamba                     | 0,050%                           | 307                       | 0,084%                            |
| 289                                       | Cajamarca    | Contumazá     | San Benito                    | 0,050%                           | 606                       | 0,034%                            |
| 290                                       | Piura        | Morropón      | San Juan De Bigote            | 0,049%                           | 399                       | 0,062%                            |
| 291                                       | Piura        | Huancabamba   | Lalaquiz                      | 0,048%                           | 483                       | 0,049%                            |
| 292                                       | Ayacucho     | Huanta        | Santillana                    | 0,048%                           | 293                       | 0,087%                            |
| 293                                       | Lambayeque   | Chiclayo      | Chiclayo                      | 0,048%                           | 1135                      | 0,000%                            |
| 294                                       | Piura        | Sullana       | Miguel Checa                  | 0,048%                           | 537                       | 0,042%                            |
| 295                                       | Ica          | Ica           | Los Aquijes                   | 0,048%                           | 190                       | 0,122%                            |
| 296                                       | Ica          | Ica           | Santiago                      | 0,048%                           | 135                       | 0,164%                            |
| 297                                       | La Libertad  | Ascope        | Ascope                        | 0,048%                           | 269                       | 0,094%                            |
| 298                                       | Pasco        | D. Carrión    | Chacayán                      | 0,048%                           | 846                       | 0,013%                            |
| 299                                       | Ancash       | Bolognesi     | Chiquián                      | 0,047%                           | 886                       | 0,011%                            |
| 300                                       | Huánuco      | Huánuco       | Amarilis                      | 0,047%                           | 30                        | 0,537%                            |
| 301                                       | La Libertad  | Qtuzco        | Cascas                        | 0,047%                           | 437                       | 0,056%                            |
| 302                                       | Tacna        | Tacna         | Sama                          | 0,047%                           | 790                       | 0,017%                            |
| 303                                       | Piura        | Ayabaca       | Lagunas                       | 0,046%                           | 524                       | 0,044%                            |
| 304                                       | Tacna        | Tacna         | Pachia                        | 0,046%                           | 945                       | 0,009%                            |
| 305                                       | Pasco        | Pasco         | Simón Bolívar                 | 0,046%                           | 616                       | 0,033%                            |
| 306                                       | Lima         | Huaura        | Ambar                         | 0,046%                           | 757                       | 0,020%                            |
| 307                                       | Ancash       | Carhuaz       | Marcará                       | 0,046%                           | 565                       | 0,038%                            |
| 308                                       | Huancavelica | Acobamba      | Anta                          | 0,046%                           | 704                       | 0,025%                            |
| 309                                       | La Libertad  | Chepén        | Pacanga                       | 0,045%                           | 220                       | 0,110%                            |
| 310                                       | Ancash       | Aija          | La Merced                     | 0,045%                           | 829                       | 0,014%                            |
| 311                                       | Ancash       | Bolognesi     | Huylacayán                    | 0,045%                           | 874                       | 0,012%                            |
| 312                                       | Huancavelica | Acobamba      | Rosario                       | 0,045%                           | 507                       | 0,046%                            |
| 313                                       | La Libertad  | Pataz         | Chillia                       | 0,045%                           | 249                       | 0,100%                            |
| 314                                       | Ancash       | Recuay        | Catac                         | 0,045%                           | 924                       | 0,010%                            |
| 315                                       | Pasco        | Pasco         | Sn.Fco. de Asís de Yarusyucán | 0,045%                           | 680                       | 0,027%                            |
| 316                                       | Ancash       | Carhuaz       | San Miguel de Acó             | 0,045%                           | 884                       | 0,011%                            |
| 317                                       | Apurímac     | Andahuaylas   | Pacucha                       | 0,044%                           | 205                       | 0,115%                            |
| 318                                       | Apurímac     | Andahuaylas   | San Jerónimo                  | 0,044%                           | 121                       | 0,178%                            |
| 319                                       | Puno         | Azángaro      | Azángaro                      | 0,044%                           | 145                       | 0,156%                            |
| 320                                       | Arequipa     | Arequipa      | Yanahuara                     | 0,044%                           | 1130                      | 0,000%                            |
| 321                                       | Junín        | Junín         | Carhuamayo                    | 0,044%                           | 564                       | 0,038%                            |
| 322                                       | La Libertad  | Ascope        | Chicama                       | 0,043%                           | 298                       | 0,085%                            |
| 323                                       | Apurímac     | Andahuaylas   | Talavera                      | 0,042%                           | 370                       | 0,068%                            |
| 324                                       | Cajamarca    | San Miguel    | Calquis                       | 0,042%                           | 484                       | 0,049%                            |
| 325                                       | Huánuco      | Huánuco       | Huánuco                       | 0,042%                           | 62                        | 0,315%                            |
| 326                                       | Cuzco        | La Convención | Maranura                      | 0,042%                           | 456                       | 0,053%                            |
| 327                                       | Cuzco        | Paucartambo   | Colquepata                    | 0,042%                           | 324                       | 0,079%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento  | Provincia    | Distrito              | Asignación de recursos efectivos | Orden <b>Ranking</b> de IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|---------------|--------------|-----------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| 328                                       | Cuzco         | Quispicanchi | Ccacta                | 0,042%                           | 275                          | 0,092%                            |
| 329                                       | Madre de Dios | Manu         | Manu                  | 0,042%                           | 1027                         | 0,005%                            |
| 330                                       | Ica           | Chincha      | El Carmen             | 0,041%                           | 418                          | 0,058%                            |
| 331                                       | Ica           | Nazca        | Changuillo            | 0,041%                           | 632                          | 0,031%                            |
| 332                                       | Loreto        | Loreto       | Parinari              | 0,041%                           | 236                          | 0,103%                            |
| 333                                       | La Libertad   | Julcán       | Calamarca             | 0,041%                           | 376                          | 0,067%                            |
| 334                                       | Huancavelica  | Angaraes     | Congalla              | 0,041%                           | 435                          | 0,056%                            |
| 335                                       | Ica           | Pisco        | Túpac Amaru Inca      | 0,041%                           | 233                          | 0,104%                            |
| 336                                       | Piura         | Piura        | Eitallan              | 0,041%                           | 614                          | 0,033%                            |
| 337                                       | Lambayeque    | Ferreñafe    | M.A. Mesones Muro     | 0,041%                           | 450                          | 0,054%                            |
| 338                                       | La Libertad   | Pacasmayo    | San José              | 0,041%                           | 235                          | 0,103%                            |
| 339                                       | Ayacucho      | Huamanga     | Tambillo              | 0,041%                           | 619                          | 0,032%                            |
| 340                                       | La Libertad   | Pataz        | Parcoy                | 0,041%                           | 443                          | 0,056%                            |
| 341                                       | La Libertad   | Otuzco       | Agallpampa            | 0,041%                           | 188                          | 0,124%                            |
| 342                                       | Huancavelica  | Churcampa    | Churcampa             | 0,041%                           | 427                          | 0,057%                            |
| 343                                       | Ica           | Pisco        | San Andrés            | 0,040%                           | 690                          | 0,026%                            |
| 344                                       | Lambayeque    | Lambayeque   | Lambayeque            | 0,040%                           | 124                          | 0,177%                            |
| 345                                       | Tumbes        | Tumbes       | Pampas de Hospital    | 0,040%                           | 513                          | 0,045%                            |
| 346                                       | Lima          | Oyón         | Pachangara            | 0,039%                           | 731                          | 0,022%                            |
| 347                                       | Apurímac      | Andahuaylas  | Huancarama            | 0,039%                           | 625                          | 0,032%                            |
| 348                                       | Ancash        | Huaylas      | Pam paramas           | 0,039%                           | 302                          | 0,085%                            |
| 349                                       | La Libertad   | S. Carrión   | Sarín                 | 0,039%                           | 384                          | 0,065%                            |
| 350                                       | La Libertad   | Julcán       | Carabamba             | 0,038%                           | 372                          | 0,068%                            |
| 351                                       | Arequipa      | Arequipa     | Mariano Melgar        | 0,038%                           | 113                          | 0,187%                            |
| 352                                       | Piura         | Sechura      | Berna!                | 0,038%                           | 402                          | 0,062%                            |
| 353                                       | Ica           | Ica          | Latinguña             | 0,038%                           | 84                           | 0,242%                            |
| 354                                       | Ayacucho      | Huamanga     | Acocro                | 0,038%                           | 436                          | 0,056%                            |
| 355                                       | Ancash        | Yungay       | Yungay                | 0,038%                           | 542                          | 0,041%                            |
| 356                                       | Arequipa      | Arequipa     | Uchumayo              | 0,038%                           | 645                          | 0,029%                            |
| 357                                       | Apurímac      | Chincheros   | Anco-Huallo           | 0,038%                           | 295                          | 0,086%                            |
| 358                                       | Lambayeque    | Lambayeque   | Jayanca               | 0,038%                           | 511                          | 0,046%                            |
| 359                                       | Apurímac      | Chincheros   | Huaccana              | 0,038%                           | 328                          | 0,078%                            |
| 360                                       | Huánuco       | Huacaybamba  | Huacaybamba           | 0,037%                           | 813                          | 0,015%                            |
| 361                                       | Cuzco         | Anta         | Ancahuasi             | 0,037%                           | 385                          | 0,065%                            |
| 362                                       | Cajamarca     | Chota        | Chiguirip             | 0,037%                           | 460                          | 0,052%                            |
| 363                                       | Ayacucho      | Huamanga     | Pacaycasa             | 0,037%                           | 944                          | 0,009%                            |
| 364                                       | Apurímac      | Andahuaylas  | Pacobamba             | 0,036%                           | 451                          | 0,054%                            |
| 365                                       | Pasco         | D. Carrión   | Páucar                | 0,036%                           | 694                          | 0,026%                            |
| 366                                       | Pasco         | Junín        | Junín                 | 0,036%                           | 353                          | 0,071%                            |
| 367                                       | Lambayeque    | Chiclayo     | La Victoria           | 0,036%                           | 39                           | 0,474%                            |
| 368                                       | Apurímac      | Andahuaylas  | Santa María de Chicmo | 0,036%                           | 174                          | 0,135%                            |
| 369                                       | Ancash        | Huaraz       | Tarica                | 0,036%                           | 646                          | 0,029%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia     | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|---------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 370                                       | La Libertad  | Otuzco        | Sallapullo              | 0,036%                           | 237                | 0,103%                            |
| 371                                       | Lima         | Huarochiri    | Ricardo Palma           | 0,036%                           | 1013               | 0,006%                            |
| 372                                       | Apurímac     | Abancay       | Huanipaca               | 0,036%                           | 380                | 0,066%                            |
| 373                                       | Lima         | Cañete        | San Antonio             | 0,035%                           | 1062               | 0,004%                            |
| 374                                       | Lima         | Huarochiri    | Chilca                  | 0,035%                           | 970                | 0,008%                            |
| 375                                       | La Libertad  | Chepén        | Pueblo Nuevo            | 0,035%                           | 276                | 0,091%                            |
| 376                                       | La Libertad  | S. Carrión    | Cochorco                | 0,035%                           | 255                | 0,097%                            |
| 377                                       | Ancash       | Pallasma      | Pampas                  | 0,035%                           | 374                | 0,067%                            |
| 378                                       | Lima         | Cañete        | Calango                 | 0,035%                           | 947                | 0,009%                            |
| 379                                       | Apurímac     | Graú          | Chuquibambilla          | 0,035%                           | 669                | 0,027%                            |
| 380                                       | Ayacucho     | Vilcashuamán  | Vischongo               | 0,035%                           | 493                | 0,048%                            |
| 381                                       | Ayacucho     | Cangallo      | Paras                   | 0,034%                           | 345                | 0,073%                            |
| 382                                       | Puno         | Huancané      | Huancané                | 0,034%                           | 341                | 0,074%                            |
| 383                                       | Puno         | Sandia        | San Juan del Oro        | 0,034%                           | 618                | 0,032%                            |
| 384                                       | Lambayeque   | Ferreñafe     | Cañaris                 | 0,034%                           | 165                | 0,140%                            |
| 385                                       | Lambayeque   | Ferreñafe     | Pueblo Nuevo            | 0,034%                           | 282                | 0,091%                            |
| 386                                       | Tacna        | Tacna         | Palca                   | 0,034%                           | 918                | 0,010%                            |
| 387                                       | La Libertad  | S. Carrión    | Curgos                  | 0,034%                           | 262                | 0,095%                            |
| 388                                       | Ayacucho     | Cangallo      | María Parado de Bellido | 0,034%                           | 672                | 0,027%                            |
| 389                                       | Ancash       | Sihuas        | Sihuas                  | 0,034%                           | 851                | 0,013%                            |
| 390                                       | Huancavelica | Huaytara      | Pilpichaca              | 0,033%                           | 527                | 0,044%                            |
| 391                                       | Piura        | Paita         | Vichayal                | 0,033%                           | 636                | 0,030%                            |
| 392                                       | Apurímac     | Abancay       | Lambrama                | 0,032%                           | 375                | 0,067%                            |
| 393                                       | La Libertad  | Pataz         | Huancaspata             | 0,032%                           | 582                | 0,037%                            |
| 394                                       | Junín        | Satipo        | Mazamari                | 0,032%                           | 428                | 0,057%                            |
| 395                                       | Junín        | Satipo        | Pangoa                  | 0,032%                           | 60                 | 0,323%                            |
| 396                                       | Junín        | Satipo        | Satipo                  | 0,032%                           | 240                | 0,103%                            |
| 397                                       | Huánuco      | Huánuco       | Chinchao                | 0,032%                           | 68                 | 0,297%                            |
| 398                                       | Huancavelica | Acobamba      | Pomacocha               | 0,031%                           | 769                | 0,019%                            |
| 399                                       | Huancavelica | Acobamba      | Andabamba               | 0,031%                           | 644                | 0,029%                            |
| 400                                       | Lima         | Huaura        | Leoncio Prado           | 0,031%                           | 827                | 0,014%                            |
| 401                                       | Lima         | Lima          | San Bartolo             | 0,031%                           | 786                | 0,017%                            |
| 402                                       | Lima         | Yauyos        | Viñac                   | 0,031%                           | 825                | 0,014%                            |
| 403                                       | La Libertad  | Otuzco        | Sinsicap                | 0,031%                           | 387                | 0,064%                            |
| 404                                       | Lambayeque   | Chiclayo      | Chongoñape              | 0,031%                           | 171                | 0,136%                            |
| 405                                       | Huánuco      | Leoncio Prado | Rupa-Rupa               | 0,031%                           | 246                | 0,100%                            |
| 406                                       | La Libertad  | Ascope        | Rázuri                  | 0,030%                           | 305                | 0,084%                            |
| 407                                       | Huancavelica | Huancavelica  | Acobambilla             | 0,030%                           | 684                | 0,026%                            |
| 408                                       | Huancavelica | Angaraes      | Ccochaccasa             | 0,030%                           | 562                | 0,039%                            |
| 409                                       | Apurímac     | Chincheros    | Ongoy                   | 0,030%                           | 253                | 0,098%                            |
| 410                                       | Lima         | Huarochiri    | San Damián              | 0,030%                           | 842                | 0,013%                            |
| 411                                       | Lima         | Lima          | San Luis                | 0,030%                           | 1142               | 0,000%                            |
| 412                                       | Piura        | Talara        | La Brea                 | 0,030%                           | 1161               | 0,000%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia     | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|---------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 413                                       | Lima         | Huaura        | Paccho                  | 0,030%                           | 830                | 0,014%                            |
| 414                                       | Huancavelica | Huancavelica  | Palca                   | 0,030%                           | 465                | 0,052%                            |
| 415                                       | Lima         | Huarochiri    | San Andrés de Tupicocha | 0,030%                           | 908                | 0,010%                            |
| 416                                       | Puno         | Chucuito      | Juli                    | 0,029%                           | 368                | 0,069%                            |
| 417                                       | Puno         | El Collao     | Pilcuyo                 | 0,029%                           | 158                | 0,147%                            |
| 418                                       | Lima         | Huarochiri    | San Mateo de Otazo      | 0,029%                           | 964                | 0,008%                            |
| 419                                       | Apurímac     | Andahuaylas   | Andarapa                | 0,029%                           | 241                | 0,103%                            |
| 420                                       | Ancash       | Huaraz        | Jangas                  | 0,029%                           | 730                | 0,022%                            |
| 421                                       | Junín        | Junín         | Ondores                 | 0,029%                           | 447                | 0,055%                            |
| 422                                       | Lima         | Lima          | Punta Negra             | 0,029%                           | 867                | 0,012%                            |
| 423                                       | Huancavelica | Huancavelica  | Vilca                   | 0,029%                           | 648                | 0,029%                            |
| 424                                       | Ayacucho     | Huamanga      | Carmen Alto             | 0,029%                           | 571                | 0,038%                            |
| 425                                       | Ica          | Ica           | Pachacútec              | 0,029%                           | 477                | 0,049%                            |
| 426                                       | Ica          | Pisco         | Pisco                   | 0,029%                           | 224                | 0,109%                            |
| 427                                       | Junín        | Huancayo      | El Tambo                | 0,029%                           | 85                 | 0,238%                            |
| 428                                       | Apurímac     | Andahuaylas   | Kishuara                | 0,029%                           | 258                | 0,096%                            |
| 429                                       | Apurímac     | Abancay       | Pichirhua               | 0,029%                           | 364                | 0,069%                            |
| 430                                       | Huánuco      | Leoncio Prado | J.Crespo y Castillo     | 0,028%                           | 78                 | 0,271%                            |
| 431                                       | La Libertad  | Julcán        | Huaso                   | 0,028%                           | 395                | 0,062%                            |
| 432                                       | Apurímac     | Graú          | Gamarra                 | 0,028%                           | 544                | 0,041%                            |
| 433                                       | Tumbes       | Tumbes        | San Juan de la Virgen   | 0,028%                           | 809                | 0,015%                            |
| 434                                       | Piura        | Morropón      | Santa Catalina de Mossa | 0,028%                           | 575                | 0,037%                            |
| 435                                       | Cuzco        | Acomayo       | Acomayo                 | 0,028%                           | 617                | 0,033%                            |
| 436                                       | Cuzco        | Cuzco         | Santiago                | 0,028%                           | 59                 | 0,337%                            |
| 437                                       | Cuzco        | Paucartambo   | Paucartambo             | 0,028%                           | 377                | 0,067%                            |
| 438                                       | Cuzco        | Quispicanchi  | Ocongate                | 0,028%                           | 239                | 0,103%                            |
| 439                                       | Cuzco        | Quispicanchi  | Urcos                   | 0,028%                           | 588                | 0,036%                            |
| 440                                       | Lima         | Cañete        | Pacarán                 | 0,028%                           | 913                | 0,010%                            |
| 441                                       | Huánuco      | Huánuco       | Sta. María del Valle    | 0,028%                           | 83                 | 0,242%                            |
| 442                                       | La Libertad  | Otuzco        | Salpo                   | 0,028%                           | 286                | 0,089%                            |
| 443                                       | Ancash       | Huayías       | Yuracmarca              | 0,027%                           | 987                | 0,007%                            |
| 444                                       | Piura        | Paita         | Tamarindo               | 0,027%                           | 554                | 0,040%                            |
| 445                                       | Arequipa     | Arequipa      | Yura                    | 0,027%                           | 472                | 0,050%                            |
| 446                                       | Ayacucho     | Huamanga      | Chiara                  | 0,027%                           | 552                | 0,040%                            |
| 447                                       | Huánuco      | Huánuco       | Churubamba              | 0,027%                           | 90                 | 0,223%                            |
| 448                                       | Ancash       | Asunción      | Chacas                  | 0,027%                           | 697                | 0,026%                            |
| 449                                       | Ancash       | Aija          | Coris                   | 0,027%                           | 922                | 0,010%                            |
| 450                                       | Piura        | Ayabaca       | Jilili                  | 0,026%                           | 686                | 0,026%                            |
| 451                                       | Huánuco      | Huánuco       | Margos                  | 0,026%                           | 114                | 0,186%                            |
| 452                                       | Loreto       | Maynas        | Punchana                | 0,026%                           | 40                 | 0,470%                            |
| 453                                       | Arequipa     | Arequipa      | Arequipa                | 0,026%                           | 1129               | 0,000%                            |
| 454                                       | Ica          | Ica           | Pueblo Nuevo            | 0,026%                           | 486                | 0,048%                            |
| 455                                       | Ica          | Nazca         | Vista Alegre            | 0,026%                           | 218                | 0,111%                            |

(continúa)



(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia    | Distrito            | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking de IGCE según IGCE | Asignación de recursos IGCE |
|---|--------------|--------------|---------------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| 456                                       | Huancavelica | Churcampa    | Locroja             | 0,026%                           | 533                              | 0,043%                      |
| 457                                       | Junín        | Chanchamayo  | Perene              | 0,026%                           | 45                               | 0,428%                      |
| 458                                       | Huancavelica | Huancavelica | Cuenca              | 0,025%                           | 586                              | 0,036%                      |
| 459                                       | Lima         | Huaura       | Santa Leonor        | 0,025%                           | 889                              | 0,011%                      |
| 460                                       | Lima         | Cañete       | Sta. Cruz de Flores | 0,025%                           | 1080                             | 0,003%                      |
| 461                                       | Cajamarca    | Celendín     | Jorge Chávez        | 0,025%                           | 1095                             | 0,002%                      |
| 462                                       | Cajamarca    | San Marcos   | José Manuel Quiroz  | 0,025%                           | 474                              | 0,050%                      |
| 463                                       | Cajamarca    | San Miguel   | Tongod              | 0,025%                           | 865                              | 0,012%                      |
| 464                                       | Ancash       | Sihuas       | Sicsibamba          | 0,025%                           | 803                              | 0,016%                      |
| 465                                       | Lima         | Huarochari   | Mariatana           | 0,025%                           | 920                              | 0,010%                      |
| 466                                       | Ayacucho     | Huanta       | Huamanguilla        | 0,025%                           | 528                              | 0,044%                      |
| 467                                       | Ancash       | Corongo      | La Pampa            | 0,025%                           | 1010                             | 0,006%                      |
| 468                                       | Lima         | Cañete       | Zúñiga              | 0,025%                           | 951                              | 0,009%                      |
| 469                                       | Ancash       | A. Raymondi  | Aczo                | 0,024%                           | 821                              | 0,014%                      |
| 470                                       | Lima         | Cajatambo    | Huancapón           | 0,024%                           | 843                              | 0,013%                      |
| 471                                       | Ica          | Palpa        | Palpa               | 0,024%                           | 814                              | 0,015%                      |
| 472                                       | Tacna        | Candarave    | Cairani             | 0,024%                           | 1007                             | 0,006%                      |
| 473                                       | Lambayeque   | Chiclayo     | Picsi               | 0,024%                           | 1134                             | 0,000%                      |
| 474                                       | Huánuco      | Sihuas       | Ragash              | 0,024%                           | 978                              | 0,007%                      |
| 475                                       | Ayacucho     | Vilcashuamán | Accomarca           | 0,024%                           | 937                              | 0,009%                      |
| 476                                       | Arequipa     | Arequipa     | Chiguata            | 0,024%                           | 791                              | 0,017%                      |
| 477                                       | Arequipa     | Arequipa     | La Joya             | 0,024%                           | 199                              | 0,117%                      |
| 478                                       | Huánuco      | Huam alies   | Uata                | 0,023%                           | 410                              | 0,059%                      |
| 479                                       | Huánuco      | Pachitea     | Panao               | 0,023%                           | 181                              | 0,128%                      |
| 480                                       | Tacna        | Candarave    | Quilahuani          | 0,023%                           | 1165                             | 0,000%                      |
| 481                                       | Huancavelica | Angaraes     | Secclla             | 0,023%                           | 623                              | 0,032%                      |
| 482                                       | Huánuco      | Dos de Mayo  | Chavinillo          | 0,023%                           | 150                              | 0,153%                      |
| 483                                       | Ancash       | Pomabamba    | Huallán             | 0,023%                           | 939                              | 0,009%                      |
| 484                                       | Huánuco      | Huacaybamba  | Cochabamba          | 0,023%                           | 928                              | 0,009%                      |
| 485                                       | Apurímac     | Antabamba    | Antabamba           | 0,023%                           | 806                              | 0,016%                      |
| 486                                       | Ancash       | Santa        | Nepena              | 0,022%                           | 265                              | 0,095%                      |
| 487                                       | Ucayali      | Padre Abad   | Padre Abad          | 0,022%                           | 109                              | 0,196%                      |
| 488                                       | Tumbes       | Zarumilla    | Matapalo            | 0,022%                           | 1074                             | 0,003%                      |
| 489                                       | Ayacucho     | Vilcashuamán | Vilcashuamán        | 0,022%                           | 252                              | 0,099%                      |
| 490                                       | Junín        | Yauil        | La Oroya            | 0,022%                           | 392                              | 0,063%                      |
| 491                                       | Cajamarca    | Cajamarca    | Llacanora           | 0,022%                           | 516                              | 0,045%                      |
| 492                                       | Cajamarca    | San Marcos   | José Sabogal        | 0,022%                           | 362                              | 0,070%                      |
| 493                                       | Ayacucho     | Parinacochas | Coracora            | 0,022%                           | 475                              | 0,049%                      |
| 494                                       | Ancash       | Santa        | Samanco             | 0,022%                           | 633                              | 0,031%                      |
| 495                                       | Lima         | Huaral       | Sumbilca            | 0,022%                           | 897                              | 0,011%                      |
| 496                                       | Apurímac     | Grao         | Progreso            | 0,022%                           | 589                              | 0,036%                      |
| 497                                       | Lima         | Yauyos       | Colonia             | 0,022%                           | 952                              | 0,008%                      |
| 498                                       | Ancash       | Pallasca     | Pallasca            | 0,022%                           | 679                              | 0,027%                      |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia    | Distrito                 | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|--------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 499                                       | Huánuco      | Puerto Inca  | Puerto Inca              | 0,022%                           | 257                | 0,096%                            |
| 500                                       | Lima         | Huarochiri   | Santa Cruz de Cocacharca | 0,022%                           | 1081               | 0,003%                            |
| 501                                       | Piura        | Sullana      | Salitral                 | 0,022%                           | 1158               | 0,000%                            |
| 502                                       | Lima         | Cajatambo    | Gorgor                   | 0,022%                           | 1053               | 0,004%                            |
| 503                                       | Huancavelica | Acobamba     | Caja                     | 0,022%                           | 688                | 0,026%                            |
| 504                                       | Lima         | Huarochiri   | Antioquía                | 0,022%                           | 1019               | 0,006%                            |
| 505                                       | Ancash       | Carhuaz      | Pariahuanca              | 0,021%                           | 990                | 0,007%                            |
| 506                                       | Lima         | Cajatambo    | Copa                     | 0,021%                           | 986                | 0,007%                            |
| 507                                       | Ancash       | Yungay       | Mancos                   | 0,021%                           | 774                | 0,018%                            |
| 508                                       | Piura        | Ayabaca      | Sicchez                  | 0,021%                           | 699                | 0,025%                            |
| 509                                       | Cajamarca    | Contumazá    | Contumazá                | 0,021%                           | 251                | 0,100%                            |
| 510                                       | Huancavelica | Huancavelica | Nuevo Occoro             | 0,021%                           | 763                | 0,020%                            |
| 511                                       | Lima         | Canta        | Canta                    | 0,021%                           | 1045               | 0,004%                            |
| 512                                       | La Libertad  | Pataz        | Pataz                    | 0,021%                           | 627                | 0,031%                            |
| 513                                       | Cajamarca    | Cajabamba    | Cachachi                 | 0,021%                           | 88                 | 0,227%                            |
| 514                                       | Cajamarca    | Santa Cruz   | Catache                  | 0,021%                           | 393                | 0,063%                            |
| 515                                       | Huancavelica | Huancavelica | Huachocolpa              | 0,021%                           | 839                | 0,014%                            |
| 516                                       | La Libertad  | S. de Chuco  | Sitabamba                | 0,021%                           | 444                | 0,056%                            |
| 517                                       | Apurímac     | Abancay      | San Pedro de Cachira     | 0,021%                           | 490                | 0,048%                            |
| 518                                       | Ayacucho     | Huancasancos | Santiago de Lucanamarca  | 0,020%                           | 728                | 0,022%                            |
| 519                                       | San Martín   | San Martín   | Tarapoto                 | 0,020%                           | 1170               | 0,000%                            |
| 520                                       | Ancash       | Sihuas       | Cashpampa                | 0,020%                           | 957                | 0,008%                            |
| 521                                       | Ancash       | Yungay       | Yanama                   | 0,020%                           | 449                | 0,054%                            |
| 522                                       | Apurímac     | Abancay      | Tamburco                 | 0,020%                           | 743                | 0,021%                            |
| 523                                       | Lima         | Cañete       | Coayllo                  | 0,020%                           | 991                | 0,007%                            |
| 524                                       | Apurímac     | Graú         | Curpahuasi               | 0,020%                           | 585                | 0,036%                            |
| 525                                       | Tacna        | Tacna        | Calaña                   | 0,020%                           | 824                | 0,014%                            |
| 526                                       | La Libertad  | Otuzco       | Huaranchal               | 0,020%                           | 383                | 0,065%                            |
| 527                                       | Lima         | Yauyos       | Yauyos                   | 0,020%                           | 898                | 0,011%                            |
| 528                                       | Puno         | Chucuito     | Pomata                   | 0,020%                           | 223                | 0,109%                            |
| 529                                       | Puno         | Moho         | Moho                     | 0,020%                           | 207                | 0,114%                            |
| 530                                       | Puno         | Puno         | Acora                    | 0,020%                           | 102                | 0,207%                            |
| 531                                       | Puno         | Puno         | Amantani                 | 0,020%                           | 667                | 0,028%                            |
| 532                                       | Puno         | Puno         | Capachica                | 0,020%                           | 319                | 0,081%                            |
| 533                                       | Piura        | Sechura      | Bellavista de la Unión   | 0,019%                           | 685                | 0,026%                            |
| 534                                       | Lima         | Oyón         | Cochamarca               | 0,019%                           | 930                | 0,009%                            |
| 535                                       | Ica          | Ica          | Yauca del Rosario        | 0,019%                           | 816                | 0,014%                            |
| 536                                       | Junín        | Concepción   | Comas                    | 0,019%                           | 172                | 0,136%                            |
| 537                                       | Junín        | Huancayo     | Chilca                   | 0,019%                           | 47                 | 0,410%                            |
| 538                                       | Junín        | Satipo       | Río Negro                | 0,019%                           | 74                 | 0,284%                            |
| 539                                       | Pasco        | Pasco        | Ninacaca                 | 0,019%                           | 512                | 0,046%                            |
| 540                                       | Huánuco      | Ambo         | San Rafael               | 0,019%                           | 142                | 0,157%                            |
| 541                                       | Ancash       | Aija         | Huacllan                 | 0,019%                           | 1094               | 0,002%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia     | Distrito              | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|---------------|-----------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| 542                                       | Apurímac     | Grao          | Huayllati             | 0,019%                           | 611                       | 0,034%                            |
| 543                                       | Lima         | Huarocharí    | San Lorenzo de Quinti | 0,019%                           | 1096                      | 0,002%                            |
| 544                                       | La Libertad  | Bolívar       | Bolívar               | 0,019%                           | 775                       | 0,018%                            |
| 545                                       | Huánuco      | Pachitea      | Umari                 | 0,019%                           | 462                       | 0,052%                            |
| 546                                       | La Libertad  | S. de Chuco   | Angasmarca            | 0,019%                           | 452                       | 0,054%                            |
| 547                                       | Cuzco        | Canas         | Layo                  | 0,019%                           | 408                       | 0,060%                            |
| 548                                       | Cuzco        | Canas         | Túpac Amaru           | 0,019%                           | 745                       | 0,021%                            |
| 549                                       | Cuzco        | Cuzco         | Wanchaq               | 0,019%                           | 342                       | 0,074%                            |
| 550                                       | Cuzco        | Espinar       | Ocoruro               | 0,019%                           | 781                       | 0,018%                            |
| 551                                       | Cuzco        | Paucartambo   | Huancarani            | 0,019%                           | 426                       | 0,057%                            |
| 552                                       | La Libertad  | Trujillo      | Salaverry             | 0,019%                           | 1171                      | 0,000%                            |
| 553                                       | Ayacucho     | La Mar        | Chungui               | 0,019%                           | 412                       | 0,059%                            |
| 554                                       | Piura        | Sechura       | Cristo nos Valga      | 0,018%                           | 629                       | 0,031%                            |
| 555                                       | Lima         | Huaral        | Atavillos Alto        | 0,018%                           | 993                       | 0,007%                            |
| 556                                       | Tacna        | Tarata        | Chucatamani           | 0,018%                           | 1066                      | 0,004%                            |
| 557                                       | Lima         | Yauyos        | Laraos                | 0,018%                           | 998                       | 0,007%                            |
| 558                                       | Ancash       | Carhuaz       | Carhuaz               | 0,018%                           | 674                       | 0,027%                            |
| 559                                       | Lima         | Huaral        | Atavillos Bajo        | 0,018%                           | 1090                      | 0,002%                            |
| 560                                       | Lima         | Huarocharí    | Lahuaytambo           | 0,018%                           | 977                       | 0,007%                            |
| 561                                       | Pasco        | D. Carrión    | Vilcabamba            | 0,018%                           | 759                       | 0,020%                            |
| 562                                       | La Libertad  | Bolívar       | Bambamarca            | 0,018%                           | 572                       | 0,038%                            |
| 563                                       | Lima         | Yauyos        | Ayauca                | 0,018%                           | 929                       | 0,009%                            |
| 564                                       | Lima         | Huarocharí    | Surco                 | 0,018%                           | 979                       | 0,007%                            |
| 565                                       | Apurímac     | Abancay       | Circa                 | 0,018%                           | 555                       | 0,039%                            |
| 566                                       | Ancash       | Carhuaz       | Aaquero               | 0,018%                           | 936                       | 0,009%                            |
| 567                                       | La Libertad  | S. de Chuco   | Cachicadan            | 0,018%                           | 772                       | 0,019%                            |
| 568                                       | La Libertad  | Pataz         | Huayo                 | 0,018%                           | 570                       | 0,038%                            |
| 569                                       | Apurímac     | Aymaraes      | Cotaruse              | 0,018%                           | 561                       | 0,039%                            |
| 570                                       | Huánuco      | Ambo          | Ambo                  | 0,017%                           | 415                       | 0,059%                            |
| 571                                       | Piura        | Piura         | Rinconada Llicuar     | 0,017%                           | 776                       | 0,018%                            |
| 572                                       | Ayacucho     | Lucanas       | Puquio                | 0,017%                           | 467                       | 0,051%                            |
| 573                                       | Moquegua     | Mcal. Nieto   | Samegua               | 0,017%                           | 1154                      | 0,000%                            |
| 574                                       | Huánuco      | Dos de Mayo   | Pachas                | 0,017%                           | 334                       | 0,076%                            |
| 575                                       | Huancavelica | Acobamba      | Marcas                | 0,017%                           | 748                       | 0,021%                            |
| 576                                       | Cajamarca    | Chota         | San Juan de Licupis   | 0,017%                           | 777                       | 0,018%                            |
| 577                                       | Lambayeque   | Ferreñaie     | Ferreñaife            | 0,017%                           | 208                       | 0,113%                            |
| 578                                       | Lambayeque   | Lambayeque    | Mimo                  | 0,017%                           | 595                       | 0,035%                            |
| 579                                       | Lambayeque   | Lambayeque    | Túcume                | 0,017%                           | 152                       | 0,149%                            |
| 580                                       | Lima         | Yauyos        | Cacra                 | 0,017%                           | 972                       | 0,008%                            |
| 581                                       | Ancash       | Huari         | Chavín de Huántar     | 0,017%                           | 504                       | 0,046%                            |
| 582                                       | Ancash       | Huari         | Huari                 | 0,017%                           | 739                       | 0,021%                            |
| 583                                       | Ancash       | Mcl.Luzuriaga | Lucma                 | 0,017%                           | 801                       | 0,016%                            |
| 584                                       | Arequipa     | Arequipa      | Tiabaya               | 0,017%                           | 228                       | 0,106%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia    | Distrito                     | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|--------------|------------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 585                                       | Apurímac     | Aymaraes     | Tintay                       | 0,017%                           | 836                | 0,014%                            |
| 586                                       | Huancavelica | Huancavelica | Manta                        | 0,017%                           | 823                | 0,014%                            |
| 587                                       | Apurímac     | Antabamba    | Juan Esponiza Medrano        | 0,017%                           | 653                | 0,029%                            |
| 588                                       | Ancash       | Ocos         | Santiago de Chilcas          | 0,017%                           | 1098               | 0,002%                            |
| 589                                       | Loreto       | Requena      | Requema                      | 0,017%                           | 119                | 0,180%                            |
| 590                                       | La Libertad  | Pataz        | Urpay                        | 0,016%                           | 599                | 0,035%                            |
| 591                                       | Lima         | Canta        | Huamantanga                  | 0,016%                           | 940                | 0,009%                            |
| 592                                       | Lima         | Huara        | Pacaraos                     | 0,016%                           | 1004               | 0,006%                            |
| 593                                       | Huánuco      | Pachitea     | Chaglia                      | 0,016%                           | 268                | 0,094%                            |
| 594                                       | Lima         | Cajatambo    | Manas                        | 0,016%                           | 1072               | 0,003%                            |
| 595                                       | Lima         | Yauyos       | Madean                       | 0,016%                           | 982                | 0,007%                            |
| 596                                       | Ucayali      | Atayala      | Raymondi                     | 0,016%                           | 304                | 0,084%                            |
| 597                                       | Lima         | Yauyos       | Quinchis                     | 0,016%                           | 927                | 0,009%                            |
| 598                                       | Junín        | Huancayo     | Huancayo                     | 0,016%                           | 100                | 0,212%                            |
| 599                                       | Lima         | Yauyos       | Chocos                       | 0,016%                           | 999                | 0,007%                            |
| 600                                       | Ancash       | Bolognesi    | Colquico                     | 0,016%                           | 943                | 0,009%                            |
| 601                                       | Apurímac     | Aymaraes     | Tapairihua                   | 0,016%                           | 640                | 0,030%                            |
| 602                                       | La Libertad  | Otuzco       | Lucma                        | 0,016%                           | 464                | 0,052%                            |
| 603                                       | Lima         | Huaroquirí   | Langa                        | 0,016%                           | 1025               | 0,005%                            |
| 604                                       | Lima         | Yauyos       | Catahuasi                    | 0,016%                           | 1071               | 0,003%                            |
| 605                                       | Huánuco      | Dos de Mayo  | Rondos                       | 0,016%                           | 248                | 0,100%                            |
| 606                                       | Lima         | Yauyos       | Alis                         | 0,016%                           | 954                | 0,008%                            |
| 607                                       | Apurímac     | Aymaraes     | Chalhuanca                   | 0,015%                           | 770                | 0,019%                            |
| 608                                       | La Libertad  | Pataz        | Santiago de Challas          | 0,015%                           | 608                | 0,034%                            |
| 609                                       | Ancash       | Carhuaz      | Yungar                       | 0,015%                           | 996                | 0,007%                            |
| 610                                       | Huánuco      | Ambo         | Huacar                       | 0,015%                           | 309                | 0,083%                            |
| 611                                       | Lima         | Yauyos       | Huantan                      | 0,015%                           | 1026               | 0,005%                            |
| 612                                       | Lima         | Lima         | Jesús María                  | 0,015%                           | 1141               | 0,000%                            |
| 613                                       | Lima         | Huaroquirí   | Santo Domingo de los Olleros | 0,015%                           | 1050               | 0,004%                            |
| 614                                       | Huancavelica | Huancavelica | Moya                         | 0,015%                           | 700                | 0,025%                            |
| 615                                       | Apurímac     | Chincheros   | Chincheros                   | 0,015%                           | 746                | 0,021%                            |
| 616                                       | Ancash       | Palíasca     | Conchucos                    | 0,015%                           | 243                | 0,101%                            |
| 617                                       | Apurímac     | Aymaraes     | Chapimarca                   | 0,015%                           | 709                | 0,024%                            |
| 618                                       | Lima         | Huaura       | Checras                      | 0,015%                           | 983                | 0,007%                            |
| 619                                       | Tacna        | Candarave    | Curibaya                     | 0,015%                           | 1164               | 0,000%                            |
| 620                                       | Huánuco      | Pachitea     | Molinos                      | 0,015%                           | 318                | 0,081%                            |
| 621                                       | Lima         | Canta        | Huauros                      | 0,015%                           | 963                | 0,008%                            |
| 622                                       | Apurímac     | Antabamba    | Oropesa                      | 0,015%                           | 783                | 0,018%                            |
| 623                                       | Puno         | Carabaya     | Macusani                     | 0,015%                           | 707                | 0,024%                            |
| 624                                       | Puno         | El Collao    | Santa Rosa                   | 0,015%                           | 321                | 0,080%                            |
| 625                                       | Puno         | Sandia       | Sandia                       | 0,015%                           | 563                | 0,038%                            |
| 626                                       | Apurímac     | Andahuaylas  | Turpo                        | 0,015%                           | 407                | 0,060%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento  | Provincia       | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> de IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|---------------|-----------------|-------------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| 627                                       | Ancash        | Sihuas          | Huaytlabamba            | 0,015%                           | 610                          | 0,034%                            |
| 628                                       | Cajamarca     | Cajamarca       | San Juan                | 0,015%                           | 519                          | 0,045%                            |
| 629                                       | La Libertad   | Trujillo        | Poroto                  | 0,015%                           | 598                          | 0,035%                            |
| 630                                       | Huánuco       | Huam alies      | Jacas Grande            | 0,014%                           | 259                          | 0,096%                            |
| 631                                       | Apurímac      | Andahuayias     | Huancaray               | 0,014%                           | 545                          | 0,041%                            |
| 632                                       | Huánuco       | Dos de Mayo     | Obas                    | 0,014%                           | 261                          | 0,095%                            |
| 633                                       | Apurímac      | Aymaraes        | Lucre                   | 0,014%                           | 639                          | 0,030%                            |
| 634                                       | Huánuco       | Dos de Mayo     | Jesús                   | 0,014%                           | 390                          | 0,064%                            |
| 635                                       | Huancavelica  | Huaytará        | San Antón de Cusicancha | 0,014%                           | 736                          | 0,022%                            |
| 636                                       | Ancash        | Huaylas         | Huanta                  | 0,014%                           | 914                          | 0,010%                            |
| 637                                       | Ancash        | Corongo         | Yanac                   | 0,014%                           | 1068                         | 0,003%                            |
| 638                                       | Huánuco       | Puerto Inca     | Toumavista              | 0,014%                           | 434                          | 0,056%                            |
| 639                                       | Ancash        | Huari           | Ponto                   | 0,014%                           | 656                          | 0,029%                            |
| 640                                       | Cuzco         | Acomayo         | Sangarara               | 0,014%                           | 706                          | 0,024%                            |
| 641                                       | Cuzco         | Anta            | Huarocondo              | 0,014%                           | 578                          | 0,037%                            |
| 642                                       | Cuzco         | Anta            | Pucyura                 | 0,014%                           | 971                          | 0,008%                            |
| 643                                       | Cuzco         | Paucartambo     | Challabamba             | 0,014%                           | 458                          | 0,052%                            |
| 644                                       | Madre de Dios | Manu            | Fitzcarrald             | 0,014%                           | 985                          | 0,007%                            |
| 645                                       | Lima          | Huarochiri      | San Pedro De Casta      | 0,014%                           | 966                          | 0,008%                            |
| 646                                       | Huancavelica  | Angaraes        | Huana-Huanca            | 0,014%                           | 750                          | 0,020%                            |
| 647                                       | La Libertad   | Bolívar         | Uchamarca               | 0,014%                           | 866                          | 0,012%                            |
| 648                                       | La Libertad   | S. de Chuco     | Santa Cruz de Chuca     | 0,014%                           | 675                          | 0,027%                            |
| 649                                       | Huancavelica  | Huaytara        | Huaytará                | 0,014%                           | 749                          | 0,020%                            |
| 650                                       | Huancavelica  | Castrovirreyrna | Santa Ana               | 0,014%                           | 799                          | 0,016%                            |
| 651                                       | La Libertad   | Bolívar         | Condormarca             | 0,014%                           | 620                          | 0,032%                            |
| 652                                       | Lambayeque    | Ferreñafe       | Incahuasi               | 0,014%                           | 131                          | 0,167%                            |
| 653                                       | Pasco         | Junín           | Ulcumayo                | 0,014%                           | 176                          | 0,134%                            |
| 654                                       | La Libertad   | Pataz           | Bul dibuyo              | 0,014%                           | 723                          | 0,023%                            |
| 655                                       | Ayacucho      | Vilcashuamán    | <b>Concepción</b>       | 0,014%                           | 756                          | 0,020%                            |
| 656                                       | Ancash        | Aija            | Aija                    | 0,014%                           | 870                          | 0,012%                            |
| 657                                       | Arequipa      | Arequipa        | San Juan de Tarucani    | 0,013%                           | 793                          | 0,017%                            |
| 658                                       | Arequipa      | La Unión        | Quechualla              | 0,013%                           | 1077                         | 0,003%                            |
| 659                                       | Huánuco       | Dos de Mayo     | San Miguel de Cauri     | 0,013%                           | 584                          | 0,036%                            |
| 660                                       | Lima          | Yauyos          | Tauripampa              | 0,013%                           | 1008                         | 0,006%                            |
| 661                                       | Apurímac      | Graú            | Micaela Bastidas        | 0,013%                           | 698                          | 0,026%                            |
| 662                                       | Piura         | Talara          | El Alto                 | 0,013%                           | 1160                         | 0,000%                            |
| 663                                       | Ica           | Pisco           | Independencia           | 0,013%                           | 270                          | 0,094%                            |
| 664                                       | Huánuco       | Dos de Mayo     | Aparicio Pomares        | 0,013%                           | 306                          | 0,084%                            |
| 665                                       | Huánuco       | Leoncio Prado   | Mariano Dámaso Beraún   | 0,013%                           | 231                          | 0,105%                            |
| 666                                       | Ancash        | Ocos            | Ocos                    | 0,013%                           | 926                          | 0,010%                            |
| 667                                       | Tacna         | Tarata          | Suspaya                 | 0,013%                           | 1048                         | 0,004%                            |
| 668                                       | La Libertad   | Otuzco          | Charat                  | 0,013%                           | 641                          | 0,030%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia      | Distrito                    | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|----------------|-----------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 669                                       | Ayacucho     | Lucanas        | Ocana                       | 0,013%                           | 590                | 0,036%                            |
| 670                                       | Ica          | Ica            | San Juan Bautista           | 0,013%                           | 424                | 0,057%                            |
| 671                                       | Ica          | Ica            | Tate                        | 0,013%                           | 741                | 0,021%                            |
| 672                                       | Ica          | Nazca          | Nazca                       | 0,013%                           | 144                | 0,156%                            |
| 673                                       | Ayacucho     | Huancasancos   | Carapo                      | 0,013%                           | 591                | 0,036%                            |
| 674                                       | Ayacucho     | Victor Fajardo | Canaria                     | 0,013%                           | 624                | 0,032%                            |
| 675                                       | Ayacucho     | Vilcashuamán   | Saurama                     | 0,013%                           | 989                | 0,007%                            |
| 676                                       | Huancavelica | Churcampa      | Paucarbamba                 | 0,013%                           | 354                | 0,071%                            |
| 677                                       | Junín        | Huancayo       | Cullhuas                    | 0,013%                           | 604                | 0,035%                            |
| 678                                       | Junín        | Huancayo       | Pariahuanca                 | 0,013%                           | 245                | 0,101%                            |
| 679                                       | Junín        | Oxapampa       | Oxapampa                    | 0,013%                           | 206                | 0,114%                            |
| 680                                       | Junín        | Satipo         | Pampa Hermosa               | 0,013%                           | 488                | 0,048%                            |
| 681                                       | Pasco        | Pasco          | Huarica                     | 0,013%                           | 348                | 0,072%                            |
| 682                                       | Pasco        | Pasco          | Tinyahuarco                 | 0,013%                           | 440                | 0,056%                            |
| 683                                       | La Libertad  | Otuzco         | Marmot                      | 0,013%                           | 691                | 0,026%                            |
| 684                                       | Lima         | Yauyos         | Azángaro                    | 0,012%                           | 1015               | 0,006%                            |
| 685                                       | Huancavelica | Castrovirreyna | Ticrapo                     | 0,012%                           | 942                | 0,009%                            |
| 686                                       | Cajamarca    | Chota          | Anguía                      | 0,012%                           | 506                | 0,046%                            |
| 687                                       | Cajamarca    | Chota          | Querocoto                   | 0,012%                           | 352                | 0,071%                            |
| 688                                       | Cajamarca    | Contumazá      | Guzmango                    | 0,012%                           | 657                | 0,029%                            |
| 689                                       | Cajamarca    | Cutervo        | Santo Domingo de la Capilla | 0,012%                           | 423                | 0,057%                            |
| 690                                       | Cajamarca    | HuaSgayoc      | Chugur                      | 0,012%                           | 872                | 0,012%                            |
| 691                                       | Cajamarca    | San Marcos     | Ichocan                     | 0,012%                           | 887                | 0,011%                            |
| 692                                       | Cajamarca    | San Pablo      | San Luis                    | 0,012%                           | 868                | 0,012%                            |
| 693                                       | Cajamarca    | San Pablo      | San Bemardino               | 0,012%                           | 615                | 0,033%                            |
| 694                                       | Cajamarca    | Santacruz      | Uticuyacu                   | 0,012%                           | 858                | 0,013%                            |
| 695                                       | Ancash       | Carhuaz        | Shilla                      | 0,012%                           | 796                | 0,016%                            |
| 696                                       | Huancavelica | Huancavelica   | Laria                       | 0,012%                           | 857                | 0,013%                            |
| 697                                       | Cajamarca    | San Miguel     | Catilluc                    | 0,012%                           | 896                | 0,011%                            |
| 698                                       | La Libertad  | Trujillo       | Simba                       | 0,012%                           | 658                | 0,029%                            |
| 699                                       | Lima         | Yauyos         | Huangascar                  | 0,012%                           | 994                | 0,007%                            |
| 700                                       | La Libertad  | Otuzco         | Mache                       | 0,012%                           | 663                | 0,028%                            |
| 701                                       | Cajamarca    | Contumazá      | Chilete                     | 0,012%                           | 838                | 0,014%                            |
| 702                                       | Lima         | Yauyos         | Tomas                       | 0,012%                           | 1089               | 0,002%                            |
| 703                                       | La Libertad  | Pataz          | Taurija                     | 0,012%                           | 784                | 0,017%                            |
| 704                                       | Ancash       | Bolognesi      | Canis                       | 0,012%                           | 1127               | 0,001%                            |
| 705                                       | Lima         | Oyón           | Navan                       | 0,012%                           | 1067               | 0,003%                            |
| 706                                       | Huánuco      | Huánuco        | San Pedro de Chaulan        | 0,012%                           | 346                | 0,073%                            |
| 707                                       | Apurímac     | Andahuaylas    | San Antonio de Cachi        | 0,012%                           | 622                | 0,032%                            |
| 708                                       | Ancash       | Casma          | Yautan                      | 0,011%                           | 356                | 0,070%                            |
| 709                                       | Ancash       | Corongo        | Acó                         | 0,011%                           | 1076               | 0,003%                            |
| 710                                       | Ancash       | Corongo        | Bambas                      | 0,011%                           | 1054               | 0,004%                            |

(continúa)

| (continuación)                            |              |                 |                         |                                  |                           |                                   |
|---|--------------|-----------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia       | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
| 711                                       | Ancash       | Corongo         | Yupan                   | 0,011%                           | 1055                      | 0,004%                            |
| 712                                       | Ancash       | Carhuaz         | Tinco                   | 0,011%                           | 1012                      | 0,006%                            |
| 713                                       | Huancavelica | Huancavelica    | Conayca                 | 0,011%                           | 758                       | 0,020%                            |
| 714                                       | Ancash       | Bolognesi       | Abelardo Pardo Lezameta | 0,011%                           | 1126                      | 0,001%                            |
| 715                                       | Huánuco      | Huam alies      | Puños                   | 0,011%                           | 357                       | 0,070%                            |
| 716                                       | Ancash       | Mcl.Luzuriaga   | Casca                   | 0,011%                           | 915                       | 0,010%                            |
| 717                                       | Ancash       | Mcl.Luzuriaga   | Eleazar Guzmán Barrón   | 0,011%                           | 995                       | 0,007%                            |
| 718                                       | Ancash       | Pomabamba       | Parobamba               | 0,011%                           | 457                       | 0,052%                            |
| 719                                       | Ancash       | Sihuas          | Quiches                 | 0,011%                           | 831                       | 0,014%                            |
| 720                                       | Ancash       | Sihuas          | San Juan                | 0,011%                           | 487                       | 0,048%                            |
| 721                                       | Cajamarca    | Celendín        | Oxamarca                | 0,011%                           | 397                       | 0,062%                            |
| 722                                       | Huancavelica | Churcampa       | San Miguel de Mayocc    | 0,011%                           | 1060                      | 0,004%                            |
| 723                                       | Huánuco      | Dos de Mayo     | Marias                  | 0,011%                           | 497                       | 0,047%                            |
| 724                                       | Piura        | Paita           | Amotape                 | 0,011%                           | 1041                      | 0,004%                            |
| 725                                       | La Libertad  | S. de Chuco     | Mollepata               | 0,011%                           | 715                       | 0,024%                            |
| 726                                       | Huancavelica | Castrovirreyrna | Mollepampa              | 0,011%                           | 880                       | 0,012%                            |
| 727                                       | Lima         | Huarochiri      | Sangallaya              | 0,011%                           | 1024                      | 0,005%                            |
| 728                                       | Ancash       | Huarmey         | Malvas                  | 0,011%                           | 820                       | 0,014%                            |
| 729                                       | Junín        | Jauja           | Jauja                   | 0,011%                           | 546                       | 0,041%                            |
| 730                                       | Huancavelica | Huaytará        | Laramarca               | 0,011%                           | 8 71                      | 0,012%                            |
| 731                                       | Apurímac     | Chincheros      | Uranmarca               | 0,011%                           | 605                       | 0,035%                            |
| 732                                       | Lima         | Yauyos          | Ornas                   | 0,011%                           | 1043                      | 0,004%                            |
| 733                                       | Lima         | Oyón            | Caujul                  | 0,011%                           | 1029                      | 0,005%                            |
| 734                                       | Huánuco      | Puerto Inca     | Lluyapichis             | 0,011%                           | 351                       | 0,071%                            |
| 735                                       | Huancavelica | Angaraes        | Huayllay Grande         | 0,010%                           | 849                       | 0,013%                            |
| 736                                       | Ancash       | Bolognesi       | San Miguel de Corpanqui | 0,010%                           | 1122                      | 0,001%                            |
| 737                                       | Huánuco      | Dos de Mayo     | Ripan                   | 0,010%                           | 489                       | 0,048%                            |
| 738                                       | Apurímac     | Andahuaylas     | Pampachiri              | 0,010%                           | 626                       | 0,031%                            |
| 739                                       | Loreto       | Maynas          | Indiana                 | 0,010%                           | 115                       | 0,186%                            |
| 740                                       | Loreto       | Mcal. Castilla  | Ramón Castilla          | 0,010%                           | 369                       | 0,069%                            |
| 741                                       | Cajamarca    | Cutervo         | Sócota                  | 0,010%                           | 515                       | 0,045%                            |
| 742                                       | Lambayeque   | Chiclayo        | Eten                    | 0,010%                           | 289                       | 0,088%                            |
| 743                                       | Lambayeque   | Chiclayo        | Lagunas                 | 0,010%                           | 388                       | 0,064%                            |
| 744                                       | Lambayeque   | Chiclayo        | Santa Rosa              | 0,010%                           | 373                       | 0,068%                            |
| 745                                       | Lambayeque   | Lambayeque      | Pacora                  | 0,010%                           | 459                       | 0,052%                            |
| 746                                       | Ancash       | Casma           | Comandante Noel         | 0,010%                           | 826                       | 0,014%                            |
| 747                                       | Ancash       | Pallasca        | Huacaschuque            | 0,010%                           | 1061                      | 0,004%                            |
| 748                                       | Ayacucho     | Victor Fajardo  | Coica                   | 0,010%                           | 1001                      | 0,006%                            |
| 749                                       | Tacna        | Tarata          | Tamcachi                | 0,010%                           | 1059                      | 0,004%                            |
| 750                                       | Lima         | Yauyos          | Lincha                  | 0,010%                           | 1042                      | 0,004%                            |
| 751                                       | Ancash       | Mcl.Luzuriaga   | Llama                   | 0,010%                           | 1044                      | 0,004%                            |
| 752                                       | Lima         | Oyón            | Andajes                 | 0,010%                           | 1111                      | 0,001%                            |
| 753                                       | Arequipa     | Arequipa        | Characato               | 0,010%                           | 837                       | 0,014%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento     | Provincia      | Distrito                       | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking de IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|------------------|----------------|--------------------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 754                                       | Arequipa         | Arequipa       | Sachaca                        | 0,010%                           | 232                   | 0,105%                            |
| 755                                       | Apurímac         | Antabamba      | Sabaino                        | 0,010%                           | 773                   | 0,018%                            |
| 756                                       | Huánuco          | Leoncio Prado  | Luyando                        | 0,010%                           | 330                   | 0,078%                            |
| 757                                       | Apurímac         | Antabamba      | Huaquirca                      | 0,010%                           | 840                   | 0,014%                            |
| 758                                       | Lima             | Yauyos         | Quinocay                       | 0,010%                           | 1056                  | 0,004%                            |
| 759                                       | Apurímac         | Andahuaylas    | Tumay Huaraca                  | 0,010%                           | 670                   | 0,027%                            |
| 760                                       | Huánuco          | Huánuco        | Quisquí                        | 0,010%                           | 338                   | 0,076%                            |
| 761                                       | Puno             | Azángaro       | José Domingo Cho-<br>quehuanca | 0,010%                           | 850                   | 0,013%                            |
| 762                                       | Puno             | Azángaro       | Saman                          | 0,010%                           | 310                   | 0,083%                            |
| 763                                       | Puno             | Huancané       | Inchupalla                     | 0,010%                           | 580                   | 0,037%                            |
| 764                                       | Puno             | Huancané       | Rosaspata                      | 0,010%                           | 414                   | 0,059%                            |
| 765                                       | Puno             | Lampa          | Nicasio                        | 0,010%                           | 721                   | 0,023%                            |
| 766                                       | Puno             | Lampa          | Ocuviri                        | 0,010%                           | 795                   | 0,017%                            |
| 767                                       | Puno             | Lampa          | Pucará                         | 0,010%                           | 549                   | 0,040%                            |
| 768                                       | Puno             | Lampa          | Santa Lucía                    | 0,010%                           | 755                   | 0,020%                            |
| 769                                       | Puno             | Melgar         | Macarí                         | 0,010%                           | 398                   | 0,062%                            |
| 770                                       | Puno             | Melgar         | Nuñoa                          | 0,010%                           | 250                   | 0,100%                            |
| 771                                       | Puno             | Puno           | Atuncolla                      | 0,010%                           | 607                   | 0,034%                            |
| 772                                       | Puno             | Sandia         | Patambuco                      | 0,010%                           | 541                   | 0,041%                            |
| 773                                       | La Libertad      | Bolívar        | Longotea                       | 0,010%                           | 923                   | 0,010%                            |
| 774                                       | Huancavelica     | Angaraes       | Julcamarca                     | 0,010%                           | 878                   | 0,012%                            |
| 775                                       | Lima             | Huarocharí     | Huanza                         | 0,010%                           | 1021                  | 0,006%                            |
| 776                                       | Huánuco          | Huam alies     | Monzón                         | 0,010%                           | 643                   | 0,030%                            |
| 777                                       | Moquegua         | Gral. S. Cerro | Ichuna                         | 0,010%                           | 594                   | 0,035%                            |
| 778                                       | Moquegua         | Gral. S. Cerro | Ubinas                         | 0,010%                           | 502                   | 0,046%                            |
| 779                                       | Madre de<br>Dios | Tambopata      | Las Piedras                    | 0,010%                           | 469                   | 0,050%                            |
| 780                                       | Madre de<br>Dios | Tambopata      | Tambopata                      | 0,010%                           | 332                   | 0,077%                            |
| 781                                       | Ayacucho         | Lucanas        | Huachuas                       | 0,010%                           | 761                   | 0,020%                            |
| 782                                       | Ayacucho         | Lucanas        | Uauta                          | 0,010%                           | 815                   | 0,015%                            |
| 783                                       | Ica              | Chincha        | Tambo de Mora                  | 0,010%                           | 529                   | 0,044%                            |
| 784                                       | Ica              | Ica            | San José de los Molinos        | 0,010%                           | 411                   | 0,059%                            |
| 785                                       | Ayacucho         | Víctor Fajardo | Asquipata                      | 0,010%                           | 1099                  | 0,002%                            |
| 786                                       | Huancavelica     | Tayacaja       | Pazos                          | 0,010%                           | 242                   | 0,102%                            |
| 787                                       | Huancavelica     | Tayacaja       | Surcubamba                     | 0,010%                           | 510                   | 0,046%                            |
| 788                                       | Junín            | Concepción     | San José de Quero              | 0,010%                           | 285                   | 0,090%                            |
| 789                                       | Junín            | Huancayo       | Safio                          | 0,010%                           | 560                   | 0,039%                            |
| 790                                       | Junín            | Tarma          | Tarma                          | 0,010%                           | 202                   | 0,116%                            |
| 791                                       | Junín            | Yauli          | Santa Rosa de Sacco            | 0,010%                           | 696                   | 0,026%                            |
| 792                                       | Pasco            | D. Carrión     | Goyarisquizga                  | 0,010%                           | 949                   | 0,009%                            |
| 793                                       | Pasco            | D. Carrión     | Tapuc                          | 0,010%                           | 689                   | 0,026%                            |

(continúa)



| (continuación)                            |              |                 |                           |                                  |                                    |                             |
|---|--------------|-----------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia       | Distrito                  | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> de IGCE según | Asignación de recursos IGCE |
| 794                                       | San Martín   | Rioja           | Rioja                     | 0,010%                           | 327                                | 0,078%                      |
| 795                                       | Ancash       | Mcl.Luzuriaga   | Piscobamba                | 0,010%                           | 953                                | 0,008%                      |
| 796                                       | La Libertad  | Pacasmayo       | Jequetepeque              | 0,009%                           | 1017                               | 0,006%                      |
| 797                                       | Lima         | Canta           | Lachaqui                  | 0,009%                           | 1109                               | 0,002%                      |
| 798                                       | Lima         | Huarochirí      | San Bartolomé             | 0,009%                           | 1113                               | 0,001%                      |
| 799                                       | Cuzco        | Anta            | Limatambo                 | 0,009%                           | 329                                | 0,078%                      |
| 800                                       | Cuzco        | Calca           | Pisac                     | 0,009%                           | 315                                | 0,082%                      |
| 801                                       | Cuzco        | Canas           | Kuniurkanki               | 0,009%                           | 468                                | 0,051%                      |
| 802                                       | Cuzco        | Canchis         | Pitumarca                 | 0,009%                           | 391                                | 0,063%                      |
| 803                                       | Cuzco        | Canchis         | San Pablo                 | 0,009%                           | 442                                | 0,056%                      |
| 804                                       | Cuzco        | Cuzco           | Ccorca                    | 0,009%                           | 765                                | 0,019%                      |
| 805                                       | Cuzco        | Paruro          | Huanoquite                | 0,009%                           | 602                                | 0,035%                      |
| 806                                       | Cuzco        | Paruro          | Yaurisque                 | 0,009%                           | 941                                | 0,009%                      |
| 807                                       | Cuzco        | Paucartambo     | Caicay                    | 0,009%                           | 992                                | 0,007%                      |
| 808                                       | Cuzco        | Quispicanchi    | Ocarhuayo                 | 0,009%                           | 804                                | 0,016%                      |
| 809                                       | Cuzco        | Urubamba        | Yucay                     | 0,009%                           | 958                                | 0,008%                      |
| 810                                       | Ayacucho     | Victor Fajardo  | Huamanquiunia             | 0,009%                           | 909                                | 0,010%                      |
| 811                                       | Ayacucho     | Lucanas         | Chipao                    | 0,009%                           | 463                                | 0,052%                      |
| 812                                       | Lima         | Yauyos          | Tupec                     | 0,009%                           | 1065                               | 0,004%                      |
| 813                                       | Huancavelica | Huancavelica    | Huayllahuara              | 0,009%                           | 893                                | 0,011%                      |
| 814                                       | Apurímac     | Abancay         | Chacoche                  | 0,009%                           | 766                                | 0,019%                      |
| 815                                       | Ancash       | Santa           | Coishco                   | 0,009%                           | 212                                | 0,112%                      |
| 816                                       | Ayacucho     | Huancasancos    | Sancos                    | 0,009%                           | 662                                | 0,028%                      |
| 817                                       | Loreto       | Loreto          | Trompeteros               | 0,009%                           | 433                                | 0,056%                      |
| 818                                       | Ayacucho     | Parinacochas    | Pullo                     | 0,009%                           | 530                                | 0,043%                      |
| 819                                       | Huancavelica | Huaytara        | Ayavi                     | 0,009%                           | 891                                | 0,011%                      |
| 820                                       | Ucayali      | Purus           | Purus                     | 0,009%                           | 882                                | 0,012%                      |
| 821                                       | Huancavelica | Gastrovirreyena | Cocas                     | 0,009%                           | 948                                | 0,009%                      |
| 822                                       | La Libertad  | Pataz           | Ongón                     | 0,008%                           | 805                                | 0,016%                      |
| 823                                       | Huancavelica | Huaytará        | Santo Domingo de Capillas | 0,008%                           | 910                                | 0,010%                      |
| 824                                       | Huánuco      | Ambo            | Cayna                     | 0,008%                           | 420                                | 0,058%                      |
| 825                                       | Apurímac     | Andahuaylas     | San Miguel de Chacorami   | 0,008%                           | 712                                | 0,024%                      |
| 826                                       | Huancavelica | Huaytará        | Tambo                     | 0,008%                           | 916                                | 0,010%                      |
| 827                                       | Huánuco      | Huamalíes       | Chavín de Pariarca        | 0,008%                           | 518                                | 0,045%                      |
| 828                                       | Huánuco      | Puerto Inca     | Codo de Pozuzo            | 0,008%                           | 485                                | 0,048%                      |
| 829                                       | Huánuco      | Leoncio Prado   | Daniel Alomía Robles      | 0,008%                           | 431                                | 0,057%                      |
| 830                                       | Ancash       | Carhuaz         | Amashca                   | 0,008%                           | 931                                | 0,009%                      |
| 831                                       | Lima         | Canta           | Arahuay                   | 0,008%                           | 1083                               | 0,003%                      |
| 832                                       | Huánuco      | Dos de Mayo     | Chuquis                   | 0,008%                           | 581                                | 0,037%                      |
| 833                                       | Huánuco      | Huamalíes       | Singa                     | 0,008%                           | 522                                | 0,045%                      |
| 834                                       | Moquegua     | Mcal. Nieto     | San Cristóbal             | 0,008%                           | 727                                | 0,023%                      |
| 835                                       | Amazonas     | Utcubamba       | Cajaruro                  | 0,008%                           | 11                                 | 0,925%                      |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia      | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden de Ran-king IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|----------------|-------------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| 836                                       | Lima         | Huarochiri     | Santiago de Anchucaya   | 0,008%                           | 1093                   | 0,002%                            |
| 837                                       | Cajamarca    | Santa Cruz     | Saucepampa              | 0,008%                           | 693                    | 0,026%                            |
| 838                                       | Huánuco      | Dos de Mayo    | Sillapata               | 0,008%                           | 609                    | 0,034%                            |
| 839                                       | Lima         | Huarochiri     | Santiago de Tuna        | 0,008%                           | 1102                   | 0,002%                            |
| 840                                       | Ayacucho     | Lucanas        | San Pedro               | 0,008%                           | 500                    | 0,047%                            |
| 841                                       | La Libertad  | Ascope         | Magdalena de Cao        | 0,008%                           | 812                    | 0,015%                            |
| 842                                       | Ayacucho     | Lucanas        | Sancos                  | 0,008%                           | 556                    | 0,039%                            |
| 843                                       | Ayacucho     | Parinacochas   | Chumpi                  | 0,008%                           | 665                    | 0,028%                            |
| 844                                       | Loreto       | Maynas         | Femando Lores           | 0,008%                           | 89                     | 0,226%                            |
| 845                                       | Ancash       | Sihuas         | Alfonso Ugarte          | 0,008%                           | 959                    | 0,008%                            |
| 846                                       | Huancavelica | Castrovirreyna | San Juan                | 0,008%                           | 845                    | 0,013%                            |
| 847                                       | Huancavelica | Angaraes       | Callanmarca             | 0,008%                           | 1038                   | 0,004%                            |
| 848                                       | Ancash       | Huarmey        | Huayán                  | 0,008%                           | 862                    | 0,013%                            |
| 849                                       | Ica          | Chincha        | Alto Larán              | 0,008%                           | 660                    | 0,028%                            |
| 850                                       | Pasco        | D. Carrión     | San Pedro de Piilau     | 0,008%                           | 779                    | 0,018%                            |
| 851                                       | Pasco        | Pasco          | Ticlacayán              | 0,008%                           | 719                    | 0,023%                            |
| 852                                       | Apurímac     | Aymaraes       | Toraya                  | 0,008%                           | 1005                   | 0,006%                            |
| 853                                       | Lima         | Huarochiri     | San Juan de Tantaranche | 0,008%                           | 1103                   | 0,002%                            |
| 854                                       | Huancavelica | Huaytará       | Quito-Arma              | 0,008%                           | 935                    | 0,009%                            |
| 855                                       | Tacna        | Candarave      | Huanuara                | 0,007%                           | 1163                   | 0,000%                            |
| 856                                       | Huánuco      | Ambo           | Colpas                  | 0,007%                           | 525                    | 0,044%                            |
| 857                                       | La libertad  | Pataz          | Pias                    | 0,007%                           | 753                    | 0,020%                            |
| 858                                       | Lima         | Huara          | Santa Cruz de Andamarca | 0,007%                           | 1063                   | 0,004%                            |
| 859                                       | Huancavelica | Angaraes       | Santo Tomás de Pata     | 0,007%                           | 988                    | 0,007%                            |
| 860                                       | Moquegua     | Mea!, Nieto    | Torata                  | 0,007%                           | 1153                   | 0,000%                            |
| 861                                       | Huánuco      | Dos de Mayo    | La Unión                | 0,007%                           | 718                    | 0,024%                            |
| 862                                       | Huánuco      | Ambo           | San Francisco           | 0,007%                           | 509                    | 0,046%                            |
| 863                                       | Huánuco      | Huam alies     | Miraflores              | 0,007%                           | 505                    | 0,046%                            |
| 864                                       | Moquegua     | Mcal. Nieto    | Carumas                 | 0,007%                           | 650                    | 0,029%                            |
| 865                                       | Huánuco      | Ambo           | Conchamarca             | 0,007%                           | 762                    | 0,020%                            |
| 866                                       | Lima         | Yauyos         | Miraflores              | 0,007%                           | 1087                   | 0,002%                            |
| 867                                       | Apurímac     | Aymaraes       | Pocohuanca              | 0,007%                           | 879                    | 0,012%                            |
| 868                                       | Cajamarca    | San Miguel     | Nanchoc                 | 0,007%                           | 1011                   | 0,006%                            |
| 869                                       | Lambayeque   | Chiclayo       | Oyotun                  | 0,007%                           | 313                    | 0,082%                            |
| 870                                       | Lambayeque   | Lambayeque     | San José                | 0,007%                           | 283                    | 0,091%                            |
| 871                                       | Lima         | Yauyos         | Tanta                   | 0,007%                           | 1112                   | 0,001%                            |
| 872                                       | San Martín   | Picota         | Tingo de Ponasa         | 0,007%                           | 726                    | 0,023%                            |
| 873                                       | Apurímac     | Chincheros     | Cocharcas               | 0,007%                           | 785                    | 0,017%                            |
| 874                                       | Apurímac     | Aymaraes       | Sañayca                 | 0,007%                           | 888                    | 0,011%                            |
| 875                                       | Arequipa     | Arequipa       | Polobaya                | 0,007%                           | 905                    | 0,010%                            |
| 876                                       | Arequipa     | La Unión       | Cotahuasi               | 0,007%                           | 869                    | 0,012%                            |
| 877                                       | Arequipa     | La Unión       | Huaynacotas             | 0,007%                           | 720                    | 0,023%                            |
| 878                                       | Huánuco      | Ambo           | Tomay Kichwa            | 0,007%                           | 713                    | 0,024%                            |

(continúa)

| (continuación)                            |               |                |                       |                                  |                           |                                   |
|---|---------------|----------------|-----------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento  | Provincia      | Distrito              | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> 1GCE | Asignación de recursos según 1GCE |
| 879                                       | Lima          | Huarochirí     | Callahuanca           | 0,007%                           | 1120                      | 0,001%                            |
| 880                                       | Huancavelica  | Huaytará       | San Isidro            | 0,007%                           | 1046                      | 0,004%                            |
| 881                                       | Ancash        | Huarmey        | Culebras              | 0,007%                           | 683                       | 0,027%                            |
| 882                                       | Loreto        | Ucayali        | Padre Márquez         | 0,007%                           | 406                       | 0,060%                            |
| 883                                       | San Martín    | Bellavista     | San Rafael            | 0,007%                           | 671                       | 0,027%                            |
| 884                                       | Lima          | Huaral         | Lampión               | 0,007%                           | 1075                      | 0,003%                            |
| 885                                       | Huánuco       | Dos de Mayo    | Yanas                 | 0,007%                           | 523                       | 0,045%                            |
| 886                                       | Apurímac      | Aymaraes       | Caraybamba            | 0,007%                           | 800                       | 0,016%                            |
| 887                                       | Lima          | Yauyos         | Hongos                | 0,007%                           | 1052                      | 0,004%                            |
| 888                                       | Apurímac      | Aymaraes       | Yanaca                | 0,007%                           | 1018                      | 0,006%                            |
| 889                                       | Huancavelica  | Churcampa      | El Carmen             | 0,007%                           | 540                       | 0,041%                            |
| 890                                       | Huancavelica  | Huancavelica   | Pilchaca              | 0,006%                           | 973                       | 0,008%                            |
| 891                                       | Huánuco       | Dos de Mayo    | Baños                 | 0,006%                           | 649                       | 0,029%                            |
| 892                                       | Madre de Dios | Manu           | Madre de Dios         | 0,006%                           | 229                       | 0,106%                            |
| 893                                       | Ica           | Ica            | Subtanjalla           | 0,006%                           | 416                       | 0,059%                            |
| 894                                       | Huancavelica  | Churcampa      | La Merced             | 0,006%                           | 1105                      | 0,002%                            |
| 895                                       | Huancavelica  | Tayacaja       | Acostambo             | 0,006%                           | 521                       | 0,045%                            |
| 896                                       | Huancavelica  | Tayacaja       | Acraquia              | 0,006%                           | 499                       | 0,047%                            |
| 897                                       | Huancavelica  | Tayacaja       | Ahuaycha              | 0,006%                           | 558                       | 0,039%                            |
| 898                                       | Huancavelica  | Tayacaja       | Coicabamba            | 0,006%                           | 279                       | 0,091%                            |
| 899                                       | Huancavelica  | Tayacaja       | Huachocolpa           | 0,006%                           | 681                       | 0,027%                            |
| 900                                       | Huancavelica  | Tayacaja       | San Marcos de Rocchac | 0,006%                           | 478                       | 0,049%                            |
| 901                                       | Junín         | Chanchamayo    | Chanchamayo           | 0,006%                           | 217                       | 0,111%                            |
| 902                                       | Junín         | Huancayo       | Chongos Alto          | 0,006%                           | 702                       | 0,025%                            |
| 903                                       | Junín         | Huancayo       | Huachac               | 0,006%                           | 747                       | 0,021%                            |
| 904                                       | Junín         | Huancayo       | Viques                | 0,006%                           | 860                       | 0,013%                            |
| 905                                       | Junín         | Satipo         | Coviriali             | 0,006%                           | 470                       | 0,050%                            |
| 906                                       | Junín         | Satipo         | Llaylla               | 0,006%                           | 534                       | 0,043%                            |
| 907                                       | Junín         | Tarma          | Huaricolca            | 0,006%                           | 628                       | 0,031%                            |
| 908                                       | Junín         | Yauli          | Marcapomacocha        | 0,006%                           | 828                       | 0,014%                            |
| 909                                       | San Martín    | Moyobamba      | Jepelacio             | 0,006%                           | 116                       | 0,183%                            |
| 910                                       | San Martín    | Moyobamba      | Moyobamba             | 0,006%                           | 134                       | 0,164%                            |
| 911                                       | Amazonas      | Chachapoyas    | Chachapoyas           | 0,006%                           | 69                        | 0,293%                            |
| 912                                       | Cajamarca     | Cutervo        | Choros                | 0,006%                           | 394                       | 0,063%                            |
| 913                                       | Apurímac      | Graú           | Pataypampa            | 0,006%                           | 1039                      | 0,004%                            |
| 914                                       | Lima          | Huarochirí     | Cuenca                | 0,006%                           | 1079                      | 0,003%                            |
| 915                                       | Apurímac      | Antabamba      | Pachaconas            | 0,006%                           | 1032                      | 0,005%                            |
| 916                                       | San Martín    | Mayobamba      | Habana                | 0,006%                           | 788                       | 0,017%                            |
| 917                                       | Cajamarca     | San Ignacio    | San Ignacio           | 0,006%                           | 42                        | 0,443%                            |
| 918                                       | Huancavelica  | Huancavelica   | Izcuchaca             | 0,006%                           | 1033                      | 0,005%                            |
| 919                                       | Loreto        | Mcal. Castilla | Peras                 | 0,006%                           | 122                       | 0,178%                            |
| 920                                       | Ayacucho      | Lucanas        | Aucara                | 0,006%                           | 724                       | 0,023%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos afectivos | Departamento | Provincia      | Distrito              | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking de IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|----------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 921                                       | Lima         | Yauyos         | San Pedro de Pillas   | 0,006%                           | 1085                  | 0,003%                            |
| 922                                       | Ayacucho     | Lucanas        | Lucanas               | 0,006%                           | 701                   | 0,025%                            |
| 923                                       | Apurímac     | Aymaraes       | San Juan de Chacría   | 0,006%                           | 1028                  | 0,005%                            |
| 924                                       | Lima         | Lima           | Lince                 | 0,006%                           | 1140                  | 0,000%                            |
| 925                                       | Huánuco      | Dos de Mayo    | San Francisco de Asis | 0,006%                           | 547                   | 0,041%                            |
| 926                                       | Loreto       | Ucayali        | Inahuaya              | 0,006%                           | 997                   | 0,007%                            |
| 927                                       | Cajamarca    | Jaén           | Jaén                  | 0,006%                           | 6                     | 1,122%                            |
| 928                                       | Ayacucho     | Lucanas        | Laramate              | 0,006%                           | 577                   | 0,037%                            |
| 929                                       | Lima         | Yauyos         | Huancaya              | 0,006%                           | 1115                  | 0,001%                            |
| 930                                       | La Libertad  | S. de Chuco    | Mollebamba            | 0,006%                           | 877                   | 0,012%                            |
| 931                                       | Amazonas     | Utcubamba      | Bagua Grande          | 0,006%                           | 19                    | 0,685%                            |
| 932                                       | Lima         | Huaral         | San Miguel de Acos    | 0,006%                           | 1073                  | 0,003%                            |
| 933                                       | Lima         | Canta          | San Buenaventura      | 0,006%                           | 1123                  | 0,001%                            |
| 934                                       | Lima         | Yauyos         | Putinza               | 0,006%                           | 1088                  | 0,002%                            |
| 935                                       | Huánuco      | Huánuco        | San. Fco de Cayrén    | 0,006%                           | 454                   | 0,053%                            |
| 936                                       | Ayacucho     | Lucanas        | Chavma                | 0,006%                           | 579                   | 0,037%                            |
| 937                                       | Ayacucho     | Parinacochas   | Puyusca               | 0,006%                           | 900                   | 0,011%                            |
| 338                                       | Moquegua     | Gral. S. Cerro | Puquina               | 0,006%                           | 811                   | 0,015%                            |
| 939                                       | Tacna        | Tarata         | Estique Pampa         | 0,006%                           | 1124                  | 0,001%                            |
| 940                                       | Apurímac     | Andahuaylas    | Chiara                | 0,006%                           | 834                   | 0,014%                            |
| 341                                       | Huánuco      | Dos de Mayo    | Pampamarca            | 0,006%                           | 717                   | 0,024%                            |
| 942                                       | Lima         | Yauyos         | Ayaviri               | 0,005%                           | 1100                  | 0,002%                            |
| 543                                       | Loreto       | Loreto         | Urarinas              | 0,005%                           | 185                   | 0,125%                            |
| 944                                       | La Libertad  | Bolívar        | Ucuncha               | 0,005%                           | 911                   | 0,010%                            |
| 945                                       | Huánuco      | Leoncio Prado  | Hermilio Valdizán     | 0,005%                           | 568                   | 0,038%                            |
| 946                                       | Apurímac     | Graú           | Mamara                | 0,005%                           | 933                   | 0,009%                            |
| 947                                       | Huánuco      | Dos de Mayo    | Shunqui               | 0,005%                           | 711                   | 0,024%                            |
| 548                                       | Lima         | Yauyos         | Huampara              | 0,005%                           | 1097                  | 0,002%                            |
| 949                                       | Apurímac     | Graú           | Virundo               | 0,005%                           | 1002                  | 0,006%                            |
| 950                                       | Huánuco      | Huamalíes      | Tantamayo             | 0,005%                           | 574                   | 0,037%                            |
| 951                                       | Ancash       | Pallasca       | Bolognesi             | 0,005%                           | 1003                  | 0,006%                            |
| 952                                       | San Martín   | Lamas          | Cunumbuqui            | 0,005%                           | 798                   | 0,016%                            |
| 953                                       | San Martín   | San Martín     | Morales               | 0,005%                           | 405                   | 0,060%                            |
| 954                                       | Lima         | Yauyos         | Vitis                 | 0,005%                           | 1082                  | 0,003%                            |
| 955                                       | Lima         | Lima           | Punta Hermosa         | 0,005%                           | 787                   | 0,017%                            |
| 956                                       | Lima         | Yauyos         | Huanec                | 0,005%                           | 1116                  | 0,001%                            |
| 957                                       | Piura        | Paita          | Arenal                | 0,005%                           | 1092                  | 0,002%                            |
| 958                                       | Huánuco      | Huánuco        | Yarumayo              | 0,005%                           | 601                   | 0,035%                            |
| 959                                       | Puno         | Azángaro       | Achaya                | 0,005%                           | 666                   | 0,028%                            |
| 960                                       | Puno         | Azángaro       | Arapa                 | 0,005%                           | 404                   | 0,061%                            |
| 961                                       | Puno         | Azángaro       | Asillo                | 0,005%                           | 256                   | 0,097%                            |
| 952                                       | Puno         | Azángaro       | Caminaca              | 0,005%                           | 569                   | 0,038%                            |
| 963                                       | Puno         | Azángaro       | Munani                | 0,005%                           | 422                   | 0,058%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia       | Distrito          | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking de recursos IGCE según | Asignación de recursos IGCE |
|---|--------------|-----------------|-------------------|----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 964                                       | Puno         | Azángaro        | San José          | 0,005%                           | 432                                  | 0,056%                      |
| 965                                       | Puno         | Carabaya        | Corani            | 0,005%                           | 703                                  | 0,025%                      |
| 966                                       | Puno         | Carabaya        | Ituata            | 0,005%                           | 514                                  | 0,045%                      |
| 967                                       | Puno         | Chucuito        | Huacullani        | 0,005%                           | 471                                  | 0,050%                      |
| 968                                       | Puno         | Chucuito        | Kelluyo           | 0,005%                           | 350                                  | 0,071%                      |
| 969                                       | Puno         | Chucuito        | Pisacoma          | 0,005%                           | 331                                  | 0,078%                      |
| 970                                       | Puno         | Huancané        | Cojata            | 0,005%                           | 553                                  | 0,040%                      |
| 971                                       | Puno         | Huancané        | Vilque Chico      | 0,005%                           | 227                                  | 0,107%                      |
| 972                                       | Puno         | Lampa           | Palca             | 0,005%                           | 676                                  | 0,027%                      |
| 973                                       | Puno         | Melgar          | Cupi              | 0,005%                           | 819                                  | 0,014%                      |
| 974                                       | Puno         | Melgar          | Santa Rosa        | 0,005%                           | 445                                  | 0,055%                      |
| 975                                       | Puno         | Melgar          | Umachiri          | 0,005%                           | 742                                  | 0,021%                      |
| 976                                       | Puno         | Puno            | Paucarcolla       | 0,005%                           | 630                                  | 0,031%                      |
| 977                                       | Puno         | Puno            | Pichacani         | 0,005%                           | 531                                  | 0,043%                      |
| 978                                       | Puno         | Puno            | Platería          | 0,005%                           | 381                                  | 0,065%                      |
| 979                                       | Puno         | Sn. A. de Putín | Ananea            | 0,005%                           | 491                                  | 0,048%                      |
| 980                                       | Puno         | Sn. A. de Putín | Pedro Vilca Apaza | 0,005%                           | 903                                  | 0,011%                      |
| 981                                       | Puno         | San Román       | Cabana            | 0,005%                           | 692                                  | 0,026%                      |
| 982                                       | Puno         | San Román       | Cabanillas        | 0,005%                           | 682                                  | 0,027%                      |
| 983                                       | Puno         | Sandia          | Phara             | 0,005%                           | 677                                  | 0,027%                      |
| 984                                       | Puno         | Yunguyo         | Anapia            | 0,005%                           | 925                                  | 0,010%                      |
| 985                                       | Puno         | Yunguyo         | Copani            | 0,005%                           | 593                                  | 0,035%                      |
| 986                                       | Puno         | Yunguyo         | Otiaraya          | 0,005%                           | 631                                  | 0,031%                      |
| 987                                       | Puno         | Yunguyo         | Tinicachi         | 0,005%                           | 1064                                 | 0,004%                      |
| 988                                       | Puno         | Yunguyo         | Unicachi          | 0,005%                           | 955                                  | 0,008%                      |
| 989                                       | Apurímac     | Graú            | Santa Rosa        | 0,005%                           | 981                                  | 0,007%                      |
| 990                                       | Apurímac     | Cotabambas      | Coyllurqui        | 0,005%                           | 754                                  | 0,020%                      |
| 991                                       | Cuzco        | Acomayo         | Acopia            | 0,005%                           | 934                                  | 0,009%                      |
| 992                                       | CUZCO        |                 | MOSOC LLACTA      | 0,005%                           | 962                                  | 0,008%                      |
| 993                                       | Cuzco        | Anta            | Chinchaypujio     | 0,005%                           | 439                                  | 0,056%                      |
| 994                                       | Cuzco        | Calca           | Lamay             | 0,005%                           | 501                                  | 0,047%                      |
| 995                                       | Cuzco        | Canchis         | Combapata         | 0,005%                           | 495                                  | 0,048%                      |
| 996                                       | Cuzco        | Canchis         | Marangani         | 0,005%                           | 226                                  | 0,107%                      |
| 997                                       | Cuzco        | Canchis         | Tinta             | 0,005%                           | 792                                  | 0,017%                      |
| 998                                       | Cuzco        | Chumbivilcas    | Santo Tomás       | 0,005%                           | 167                                  | 0,138%                      |
| 999                                       | Cuzco        | Chumbivilcas    | Livitaca          | 0,005%                           | 292                                  | 0,087%                      |
| 1000                                      | Cuzco        | Cuzco           | Poroy             | 0,005%                           | 875                                  | 0,012%                      |
| 1001                                      | Cuzco        | Espinar         | Pichigua          | 0,005%                           | 419                                  | 0,058%                      |
| 1002                                      | Cuzco        | Espinar         | Espinar           | 0,005%                           | 344                                  | 0,074%                      |
| 1003                                      | Cuzco        | La Convención   | Santa Teresa      | 0,005%                           | 326                                  | 0,079%                      |
| 1004                                      | Cuzco        | La Convención   | Echarate          | 0,005%                           | 49                                   | 0,387%                      |
| 1005                                      | Cuzco        | Paruro          | Colcha            | 0,005%                           | 881                                  | 0,012%                      |
| 1006                                      | Cuzco        | Paruro          | Ocapi             | 0,005%                           | 673                                  | 0,027%                      |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia      | Distrito                 | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|----------------|--------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 1007                                      | Cuzco        | Paruro         | Omacha                   | 0,005%                           | 466                | 0,051%                            |
| 1008                                      | Cuzco        | Paruro         | Paccaritambo             | 0,005%                           | 902                | 0,011%                            |
| 1009                                      | Cuzco        | Paucartambo    | Kosnipata                | 0,005%                           | 883                | 0,011%                            |
| 1010                                      | Cuzco        | Quispicanchi   | Huaro                    | 0,005%                           | 855                | 0,013%                            |
| 1011                                      | Cuzco        | Quispicanchi   | Lucre                    | 0,005%                           | 890                | 0,011%                            |
| 1012                                      | Cuzco        | Quispicanchi   | Marcapata                | 0,005%                           | 652                | 0,029%                            |
| 1013                                      | Cuzco        | Quispicanchi   | Oropesa                  | 0,005%                           | 808                | 0,016%                            |
| 1014                                      | Cuzco        | Quispicanchi   | Quiquijana               | 0,005%                           | 278                | 0,091%                            |
| 1015                                      | Cuzco        | Urubamba       | Chinchero                | 0,005%                           | 300                | 0,085%                            |
| 1016                                      | Cuzco        | Urubamba       | Huayllabamba             | 0,005%                           | 654                | 0,029%                            |
| 1017                                      | Apurímac     | Graú           | Turpay                   | 0,005%                           | 960                | 0,008%                            |
| 1018                                      | Ucayali      | Cnei. Portillo | Iparía                   | 0,005%                           | 169                | 0,136%                            |
| 1019                                      | San Martín   | Picota         | Pucacaca                 | 0,005%                           | 833                | 0,014%                            |
| 1020                                      | Apurímac     | Graú           | Vilcabamba               | 0,004%                           | 1034               | 0,005%                            |
| 1021                                      | Apurímac     | Aymaraes       | Justo Apu Sahuaraura     | 0,004%                           | 895                | 0,011%                            |
| 1022                                      | Ancash       | Pallasca       | Llapo                    | 0,004%                           | 1020               | 0,006%                            |
| 1023                                      | Ancash       | Pallasca       | Taúca                    | 0,004%                           | 822                | 0,014%                            |
| 1024                                      | Cajamarca    | San Ignacio    | Chirinos                 | 0,004%                           | 95                 | 0,220%                            |
| 1025                                      | Apurímac     | Andahuaylas    | Huayana                  | 0,004%                           | 844                | 0,013%                            |
| 1026                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara   | Pausa                    | 0,004%                           | 852                | 0,013%                            |
| 1027                                      | La Libertad  | Pataz          | Huaylillas               | 0,004%                           | 892                | 0,011%                            |
| 1028                                      | Lima         | Huaro-chiri    | Huachupampa              | 0,004%                           | 1125               | 0,001%                            |
| 1029                                      | Apurímac     | Aymaraes       | Soraya                   | 0,004%                           | 984                | 0,007%                            |
| 1030                                      | Apurímac     | Andahuaylas    | Pomacocha                | 0,004%                           | 848                | 0,013%                            |
| 1031                                      | Lima         | Yauyos         | Carania                  | 0,004%                           | 1108               | 0,002%                            |
| 1032                                      | Lima         | Huaraí         | Veintisiete de Noviembre | 0,004%                           | 1119               | 0,001%                            |
| 1033                                      | Ayacucho     | Lucanas        | Carmen Salcedo           | 0,004%                           | 760                | 0,020%                            |
| 1034                                      | Lima         | Huaro-chiri    | Carampoma                | 0,004%                           | 1104               | 0,002%                            |
| 1035                                      | Cajamarca    | San Ignacio    | Huarango                 | 0,004%                           | 14                 | 0,767%                            |
| 1036                                      | Huánuco      | Huamaliés      | Punchao                  | 0,004%                           | 647                | 0,029%                            |
| 1037                                      | Apurímac     | Aymaraes       | Colcabamba               | 0,004%                           | 932                | 0,009%                            |
| 1038                                      | Huánuco      | Dos de Mayo    | Chacabamba               | 0,004%                           | 771                | 0,019%                            |
| 1039                                      | Ayacucho     | Victor Fajardo | Vilcanchos               | 0,004%                           | 864                | 0,012%                            |
| 1040                                      | Huánuco      | Huamaliés      | Arancay                  | 0,004%                           | 751                | 0,020%                            |
| 1041                                      | Moquegua     | GraL. S. Cerro | Coaíaque                 | 0,004%                           | 1000               | 0,006%                            |
| 1042                                      | Moquegua     | Grai. S. Cerro | Yunga                    | 0,004%                           | 946                | 0,009%                            |
| 1043                                      | Ancash       | Huarmey        | Cochapeti                | 0,004%                           | 863                | 0,012%                            |
| 1044                                      | Ancash       | Pallasca       | Cabana                   | 0,004%                           | 859                | 0,013%                            |
| 1045                                      | Ancash       | Pallasca       | Huandoval                | 0,004%                           | 904                | 0,011%                            |
| 1046                                      | Ancash       | Pallasca       | Lacabamba                | 0,004%                           | 976                | 0,007%                            |
| 1047                                      | Ancash       | Pallasca       | Santa Rosa               | 0,004%                           | 873                | 0,012%                            |
| 1048                                      | Ica          | Pisco          | Paracas                  | 0,004%                           | 968                | 0,008%                            |
| 1050                                      | Huánuco      | Dos de Mayo    | Jivia                    | 0,004%                           | 950                | 0,009%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento  | Provincia      | Distrito               | Asignación de recursos efectivos | Orden <i>Ranking</i> IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|---------------|----------------|------------------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| 1050                                      | Huánuco       | Huam alies     | Jircán                 | 0,004%                           | 780                       | 0,018%                            |
| 1051                                      | Ayacucho      | Lucanas        | Santa Lucía            | 0,004%                           | 856                       | 0,013%                            |
| 1052                                      | Ayacucho      | P. Sara Sara   | Lampa                  | 0,004%                           | 938                       | 0,009%                            |
| 1053                                      | Lima          | Huarocharí     | Laraos                 | 0,004%                           | 1110                      | 0,001%                            |
| 1054                                      | Ayacucho      | Lucanas        | Leoncio Prado          | 0,004%                           | 974                       | 0,008%                            |
| 1055                                      | Huancavelica  | Castrovirreyña | Huamtambo              | 0,004%                           | 975                       | 0,008%                            |
| 1056                                      | Cajamarca     | Jaén           | San José del Alto      | 0,004%                           | 56                        | 0,368%                            |
| 1057                                      | Lambayeque    | Chiclayo       | Monsefú                | 0,003%                           | 94                        | 0,220%                            |
| 1058                                      | Lambayeque    | Chiclayo       | Nueva Arica            | 0,003%                           | 907                       | 0,010%                            |
| 1059                                      | Lambayeque    | Chiclayo       | Pimentel               | 0,003%                           | 1133                      | 0,000%                            |
| 1060                                      | Lambayeque    | Chiclayo       | Reque                  | 0,003%                           | 340                       | 0,075%                            |
| 1061                                      | Huancavelica  | Huayrtara      | Huayacundo Arma        | 0,003%                           | 1047                      | 0,004%                            |
| 1062                                      | Arequipa      | Arequipa       | Sta. Rita de Siguas    | 0,003%                           | 737                       | 0,021%                            |
| 1063                                      | Arequipa      | La Unión       | Charcana               | 0,003%                           | 906                       | 0,010%                            |
| 1064                                      | Arequipa      | La Unión       | Pampamarca             | 0,003%                           | 733                       | 0,022%                            |
| 1065                                      | Arequipa      | La Unión       | Toro                   | 0,003%                           | 1016                      | 0,006%                            |
| 1066                                      | Huánuco       | Dos de Mayo    | Cahuac                 | 0,003%                           | 794                       | 0,017%                            |
| 1067                                      | Amazonas      | Utcubamba      | El Milagro             | 0,003%                           | 271                       | 0,093%                            |
| 1068                                      | Huánuco       | Dos de Mayo    | Jacas Chico            | 0,003%                           | 802                       | 0,016%                            |
| 1069                                      | Madre de Dios | Tahuamanu      | Iberia                 | 0,003%                           | 965                       | 0,008%                            |
| 1070                                      | Madre de Dios | Tambopata      | Inambari               | 0,003%                           | 417                       | 0,058%                            |
| 1071                                      | Ucayali       | Atayala        | Tahuania               | 0,003%                           | 303                       | 0,084%                            |
| 1072                                      | Ayacucho      | Lucanas        | Otoca                  | 0,003%                           | 592                       | 0,036%                            |
| 1073                                      | Ayacucho      | Lucanas        | San Pedro de Palco     | 0,003%                           | 725                       | 0,023%                            |
| 1074                                      | Ica           | Ica            | Ocucaje                | 0,003%                           | 587                       | 0,036%                            |
| 1075                                      | Ica           | Ica            | Salas                  | 0,003%                           | 215                       | 0,111%                            |
| 1076                                      | Ica           | Nazca          | El Ingenio             | 0,003%                           | 603                       | 0,035%                            |
| 1077                                      | Ica           | Palpa          | Llipata                | 0,003%                           | 810                       | 0,015%                            |
| 1078                                      | Ica           | Palpa          | Santa Cruz             | 0,003%                           | 861                       | 0,013%                            |
| 1079                                      | Huancavelica  | Tayacaja       | Daniel Hernández       | 0,003%                           | 596                       | 0,035%                            |
| 1080                                      | Huancavelica  | Tayacaja       | Huaribamba             | 0,003%                           | 266                       | 0,095%                            |
| 1081                                      | Junín         | Concepción     | Andamarca              | 0,003%                           | 273                       | 0,092%                            |
| 1082                                      | Junín         | Concepción     | Mariscal Castilla      | 0,003%                           | 854                       | 0,013%                            |
| 1083                                      | Junín         | Huancayo       | Carhuacalanga          | 0,003%                           | 1057                      | 0,004%                            |
| 1084                                      | Junín         | Huancayo       | Chupuro                | 0,003%                           | 687                       | 0,026%                            |
| 1085                                      | Junín         | Huancayo       | Hancan                 | 0,003%                           | 301                       | 0,085%                            |
| 1086                                      | Junín         | Huancayo       | Huacrapuquio           | 0,003%                           | 782                       | 0,018%                            |
| 1087                                      | Junín         | Huancayo       | San Agustín            | 0,003%                           | 299                       | 0,085%                            |
| 1088                                      | Junín         | Huancayo       | Santo Domingo de Acoba | 0,003%                           | 284                       | 0,090%                            |
| 1089                                      | Junín         | Huancayo       | Sapallanga             | 0,003%                           | 162                       | 0,142%                            |
| 1090                                      | Junín         | Huancayo       | Sicaya                 | 0,003%                           | 359                       | 0,070%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia      | Distrito                | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking de IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|----------------|-------------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 1091                                      | Junín        | Jauja          | Acoila                  | 0,003%                           | 214                   | 0,111%                            |
| 1092                                      | Junín        | Jauja          | El Mantara              | 0,003%                           | 1023                  | 0,005%                            |
| 1093                                      | Junín        | Jauja          | Huaripampa              | 0,003%                           | 1078                  | 0,003%                            |
| 1094                                      | Junín        | Jauja          | Huertas                 | 0,003%                           | 714                   | 0,024%                            |
| 1095                                      | Junín        | Jauja          | Masma Chicche           | 0,003%                           | 980                   | 0,007%                            |
| 1096                                      | Junín        | Jauja          | Mucutyauyo              | 0,003%                           | 1022                  | 0,006%                            |
| 1097                                      | Junín        | Jauja          | Parco                   | 0,003%                           | 722                   | 0,023%                            |
| 1098                                      | Junín        | Satipo         | Rio Tambo               | 0,003%                           | 107                   | 0,198%                            |
| 1099                                      | Junín        | Yauli          | Paccha                  | 0,003%                           | 710                   | 0,024%                            |
| 1100                                      | San Martín   | San Martín     | Juan Guerra             | 0,003%                           | 1169                  | 0,000%                            |
| 1101                                      | San Martín   | Moyobamba      | Soritor                 | 0,003%                           | 156                   | 0,148%                            |
| 1102                                      | San Martín   | Rioja          | Elias Soplin Vargas     | 0,003%                           | 361                   | 0,070%                            |
| 1103                                      | San Martín   | Rioja          | Nueva Cajamarca         | 0,003%                           | 72                    | 0,286%                            |
| 1104                                      | San Martín   | Rioja          | Posic                   | 0,003%                           | 847                   | 0,013%                            |
| 1105                                      | San Martín   | Rioja          | San Fernando            | 0,003%                           | 567                   | 0,038%                            |
| 1106                                      | Cajamarca    | Jaén           | Colasay                 | 0,003%                           | 15                    | 0,746%                            |
| 1107                                      | Apurímac     | Aymaraes       | Huayllo                 | 0,003%                           | 967                   | 0,008%                            |
| 1108                                      | Piura        | Talara         | Lobitos                 | 0,003%                           | 1031                  | 0,005%                            |
| 1109                                      | Ayacucho     | Lucanas        | San Cristóbal           | 0,003%                           | 853                   | 0,013%                            |
| 1110                                      | San Martín   | Rioja          | Yorongos                | 0,003%                           | 638                   | 0,030%                            |
| 1111                                      | San Martín   | Mcal. Cáceres  | Juanjuí                 | 0,003%                           | 210                   | 0,113%                            |
| 1112                                      | Ayacucho     | Lucanas        | Cabana                  | 0,003%                           | 832                   | 0,014%                            |
| 1113                                      | Lima         | Huarochari     | San Pedro de Huancayre  | 0,003%                           | 1117                  | 0,001%                            |
| 1114                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara   | Oyolo                   | 0,003%                           | 835                   | 0,014%                            |
| 1115                                      | Lima         | Huarochari     | San Juan de Iris        | 0,003%                           | 1114                  | 0,001%                            |
| 1116                                      | Ucayali      | Cnel. Portillo | Campo Verde             | 0,003%                           | 82                    | 0,248%                            |
| 1117                                      | San Martín   | Bellavista     | Bellavista              | 0,003%                           | 425                   | 0,057%                            |
| 1118                                      | La Libertad  | Otuzco         | La Cuesta               | 0,003%                           | 1006                  | 0,006%                            |
| 1119                                      | Apurímac     | Aymaraes       | Capaya                  | 0,003%                           | 1036                  | 0,004%                            |
| 1120                                      | Apurímac     | Antabamba      | El Oro                  | 0,003%                           | 1091                  | 0,002%                            |
| 1121                                      | Ayacucho     | Parinacochas   | Upahuacho               | 0,003%                           | 901                   | 0,011%                            |
| 1122                                      | Huancavelica | Huancavelica   | Mariscal Cáceres        | 0,003%                           | 1106                  | 0,002%                            |
| 1123                                      | Amazonas     | Bagua          | La Peca                 | 0,003%                           | 33                    | 0,503%                            |
| 1124                                      | Amazonas     | R. de Mendo    | Longar                  | 0,003%                           | 247                   | 0,100%                            |
| 1125                                      | La Libertad  | Otuzco         | Paranday                | 0,002%                           | 961                   | 0,008%                            |
| 1126                                      | Amazonas     | Bagua          | Aramango                | 0,002%                           | 18                    | 0,724%                            |
| 1127                                      | Amazonas     | Chachapoyas    | San Francisco de Daguas | 0,002%                           | 917                   | 0,010%                            |
| 1128                                      | Amazonas     | Luya           | Camporredondo           | 0,002%                           | 127                   | 0,173%                            |
| 1129                                      | Apurímac     | Graú           | San Antonio             | 0,002%                           | 1107                  | 0,002%                            |
| 1130                                      | Lima         | Yauyos         | Cochas                  | 0,002%                           | 1118                  | 0,001%                            |
| 1131                                      | Ucayali      | Padre Abad     | Irazola                 | 0,002%                           | 201                   | 0,117%                            |
| 1132                                      | Amazonas     | Luya           | Tingo                   | 0,002%                           | 551                   | 0,040%                            |
| 1133                                      | Amazonas     | Utcubamba      | Cumba                   | 0,002%                           | 27                    | 0,562%                            |

(continúa)



(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia       | Distrito                   | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 1134                                      | Cajamarca    | San Ignacio     | Namballe                   | 0,002%                           | 41                 | 0,464%                            |
| 1135                                      | San Martín   | Mayobamba       | Calzada                    | 0,002%                           | 818                | 0,014%                            |
| 1136                                      | San Martín   | Mayobamba       | Yantalo                    | 0,002%                           | 797                | 0,016%                            |
| 1137                                      | Ayacucho     | Parinacochas    | Coronel Castañeda          | 0,002%                           | 969                | 0,005%                            |
| 1138                                      | Cajamarca    | Jaén            | Las Pirias                 | 0,002%                           | 76                 | 0,25C%                            |
| 1139                                      | Amazonas     | Utcubamba       | Jamaica                    | 0,002%                           | 48                 | 0,40: %                           |
| 1140                                      | Amazonas     | Bagua           | Copallin                   | 0,002%                           | 86                 | 0,232%                            |
| 1141                                      | Lima         | Yauyos          | San Joaquín                | 0,002%                           | 1128               | 0,00: %                           |
| 1142                                      | Moquegua     | Gral. S. Cerro  | Chojata                    | 0,002%                           | 752                | 0,02: %                           |
| 1143                                      | Moquegua     | Gral. S. Cerro  | La Capilla                 | 0,002%                           | 921                | 0,01C%                            |
| 1144                                      | Moquegua     | G ral. S. Cerro | Lioque                     | 0,002%                           | 956                | 0,008%                            |
| 1145                                      | Moquegua     | Gral. S. Cerro  | Quinstaquillas             | 0,002%                           | 1101               | 0,002%                            |
| 1146                                      | Amazonas     | Chachapoyas     | Magdalena                  | 0,002%                           | 548                | 0,040%                            |
| 1147                                      | Amazonas     | R. de Mendo     | Huambo                     | 0,002%                           | 360                | 0,070%                            |
| 1148                                      | Cajamarca    | San Ignacio     | San José de Lourdes        | 0,002%                           | 16                 | 0,744%                            |
| 1149                                      | Ayacucho     | Lucanas         | Saisa                      | 0,002%                           | 919                | 0,010%                            |
| 1150                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara    | Corculla                   | 0,002%                           | 912                | 0,010%                            |
| 1151                                      | Huánuco      | Dos de Mayo     | Quivilla                   | 0,002%                           | 1035               | 0,005%                            |
| 1152                                      | Cajamarca    | Jaén            | Chontali                   | 0,002%                           | 28                 | 0,561%                            |
| 1153                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara    | Sara Sara                  | 0,002%                           | 885                | 0,011%                            |
| 1154                                      | Amazonas     | Bongará         | Yambbrasbamba              | 0,002%                           | 187                | 0,124%                            |
| 1155                                      | Amazonas     | Bagua           | El Parco                   | 0,002%                           | 778                | 0,018%                            |
| 1156                                      | Amazonas     | Bongará         | Jazán                      | 0,002%                           | 197                | 0,120%                            |
| 1157                                      | Amazonas     | Utcubamba       | Lonya Grande               | 0,002%                           | 67                 | 0,307%                            |
| 1158                                      | Cajamarca    | Cutervo         | Cujillo                    | 0,002%                           | 147                | 0,155%                            |
| 1159                                      | Cajamarca    | Cutervo         | San Juan de Cutervo        | 0,002%                           | 163                | 0,142%                            |
| 1160                                      | Cajamarca    | Jaén            | Bellavista                 | 0,002%                           | 24                 | 0,593%                            |
| 1161                                      | Cajamarca    | Jaén            | Sallique                   | 0,002%                           | 57                 | 0,364%                            |
| 1162                                      | Ayacucho     | Lucanas         | Santa Ana de Huayca huachi | 0,002%                           | 1069               | 0,003%                            |
| 1163                                      | Cajamarca    | Jaén            | San Felipe                 | 0,001%                           | 79                 | 0,270%                            |
| 1164                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara    | Marca bamba                | 0,001%                           | 1070               | 0,003%                            |
| 1165                                      | Loreto       | Ucayali         | Vargas Guerra              | 0,001%                           | 634                | 0,031%                            |
| 1166                                      | Ayacucho     | Parinacochas    | Pacapausa                  | 0,001%                           | 1049               | 0,004%                            |
| 1167                                      | Ayacucho     | Parinacochas    | San Francisco de Ravacayco | 0,001%                           | 1040               | 0,004%                            |
| 1168                                      | Moquegua     | Ilo             | Pacocha                    | 0,001%                           | 1152               | 0,000%                            |
| 1169                                      | Huánuco      | Dos de Mayo     | Queropalca                 | 0,001%                           | 1086               | 0,002%                            |
| 1170                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara    | Pararca                    | 0,001%                           | 1014               | 0,006%                            |
| 1171                                      | Cajamarca    | Jaén            | Pomahuaca                  | 0,001%                           | 50                 | 0,383%                            |
| 1172                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara    | San Javier de Alpabamba    | 0,001%                           | 1051               | 0,004%                            |
| 1173                                      | Ayacucho     | Lucanas         | San Juan                   | 0,001%                           | 1009               | 0,006%                            |

(continúa)

(continuación)

| Orden de asignación de recursos efectivos | Departamento | Provincia      | Distrito          | Asignación de recursos efectivos | Orden Ranking IGCE | Asignación de recursos según IGCE |
|---|--------------|----------------|-------------------|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 1174                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara   | Colta             | 0,001%                           | 1030               | 0,005%                            |
| 1175                                      | Ucayali      | Cnel. Portillo | Masisea           | 0,001%                           | 129                | 0,168%                            |
| 1176                                      | Ayacucho     | P. Sara Sara   | San José de Ushua | 0,000%                           | 1121               | 0,001%                            |