



POLÍTICAS SOCIALES en el Perú NUEVOS DESAFÍOS

Editores

Felipe Portocarrero | Enrique Vásquez | Gustavo Yamada



RED PARA EL DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL PERÚ

Políticas sociales en el Perú:
nuevos desafíos

Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos

Felipe Portocarrero
Enrique Vásquez
Gustavo Yamada
(editores)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

***IEP** Instituto de Estudios Peruanos*

© Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú
Av. Universitaria 1801
Lima 32, Perú
www.redccss.org.pe

POLÍTICAS SOCIALES EN EL PERÚ: NUEVOS DESAFÍOS

Felipe Portocarrero, Enrique Vásquez y Gustavo Yamada (editores)

1ª edición: noviembre 2010

Diseño de la carátula: Camila Bustamante

ISBN:

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso aporte de la Fundación Ford.

BUP

Políticas sociales en el Perú : nuevos desafíos / Felipe Portocarrero, Enrique Vásquez, Gustavo Yamada (editores). -- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú : Universidad del Pacífico : Instituto de Estudios Peruanos : Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2010.

343 p. : il.

Incluye referencias bibliográficas.

1. Perú – Política social
 2. Problemas sociales – Perú
 3. Programas sociales – Perú
 4. Pobreza – Perú
 5. Educación básica – Perú
- I. Portocarrero, Felipe, editor II. Vásquez, Enrique, editor III. Yamada, Gustavo, editor IV. Pontificia Universidad Católica del Perú V. Universidad del Pacífico (Lima) VI. Instituto de Estudios Peruanos VII Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú

361.61 (SCDD)

La Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú está conformada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y el Instituto de Estudios Peruanos.

Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Derechos reservados conforme a Ley.

Índice de contenido

Presentación	17
Capítulo I Las desigualdades étnicas y sus consecuencias para la política social: el caso del Perú Rosemary Thorp y Maritza Paredes	21
Capítulo II Política social en Latinoamérica: lección aprendida y retos futuros Sonia Rocha	49
Capítulo III Oportunidades y resultados educativos en la educación básica en el Perú Santiago Cueto y Juan León	69
Capítulo IV El enfoque de protección social y el caso del empleo Gustavo Yamada	103
Capítulo V Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente Arlette Beltrán y Janice Seinfeld	141

Capítulo VI

La pobreza rural y el programa Juntos

Carolina Trivelli y Ramón Díaz 201

Capítulo VII

Algunas reflexiones sobre el programa Juntos

Lorena Alcázar 237

Capítulo VIII

Las políticas y programas sociales en el Perú (1999-2009): cuando las limitaciones institucionales afectan la eficacia y la percepción de la inversión social a favor de los más pobres

Enrique Vásquez 273

Sobre los autores 341

Índice de cuadros

Capítulo I: Las desigualdades étnicas y sus consecuencias para la política social: el caso del Perú

1.1: Distribución regional de la población.....	26
1.2: Tasas de analfabetismo por región	30

Capítulo III: Oportunidades y resultados educativos en la educación básica en el Perú

3.1: Niveles de desempeño en Comunicación en las Evaluaciones Nacionales 2004 y Evaluaciones Censales de Estudiantes 2007 y 2008	72
3.2: Niveles de desempeño en Matemática en las Evaluaciones Nacionales 2004 y Evaluaciones Censales de Estudiantes 2007 y 2008	72
3.3: Características de los estudiantes en cuatro tipos de instituciones educativas en la Evaluación Nacional 2004	74
3.4: Matrícula por lengua materna en las instituciones educativas de nivel primario por grupo de estudio	85
3.5: Matrícula por lengua materna en las instituciones educativas de nivel secundario por grupo de estudio	85
3.6: Infraestructura educativa en las instituciones educativas de nivel primario por grupo de estudio	86
3.7: Infraestructura educativa en las instituciones educativas de nivel secundario por grupo de estudio	87
3.8: Características del personal docente y administrativo en las instituciones educativas de nivel primario por grupo de estudio.....	88

3.9	Características del personal docente y administrativo en las instituciones educativas de nivel secundario por grupo de estudio.....	89
3.10	Presencia de textos escolares en castellano en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática en las instituciones educativas de nivel primario por grado y grupo de estudio.....	91
3.11:	Presencia de textos escolares en lengua indígena en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática en las instituciones educativas de nivel primario por grado y grupo de estudio.....	93
3.12:	Presencia de textos escolares en castellano en las áreas de Comunicación y Matemática en las instituciones educativas de nivel secundario por grado y grupo de estudio	94
3.13:	Matrícula en instituciones educativas de educación bilingüe intercultural (EBI) por lengua materna	95
3.14:	Distribución de las instituciones educativas EBI por área y tipo de institución educativa.....	96
3.15:	Presencia de textos escolares en lengua indígena en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática en las instituciones educativas EBI.....	96
3.A.1:	Rendimiento en Comunicación Integral y Lógico Matemática en primaria de acuerdo con la Evaluación Nacional 2004	100
3.A.2:	Rendimiento en Comunicación y Matemática en secundaria de acuerdo con la Evaluación Nacional 2004.....	101

Capítulo IV: El enfoque de protección social y el caso del empleo

4.1:	Perú, incidencia de pobreza, PBI y consumo privado per cápita.....	108
4.2:	Percepción sobre estabilidad de ingresos del hogar y frecuencia de choques adversos que afectan a los hogares	111
4.3:	Impacto percibido de los choques adversos y acciones para enfrentarlos	113
4.4:	Tasas de desempleo abierto por niveles de pobreza y ámbito geográfico, 2000-2008	115
4.5:	Tasas de desempleo abierto por quintiles de gasto y ámbito geográfico, 2000-2008	116
4.6:	Tasas de desempleo abierto por quintiles de ingreso y ámbito geográfico, 2000-2008	117
4.7:	Ingresos del hogar y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005	119
4.8:	Gastos del hogar y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005	119

4.9:	Ingesta calórica y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005	120
4.10:	Porcentaje de pobreza y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005.....	121
4.11:	Resultados del modelo de gasto (sin interacciones)	123
4.12:	Impacto de caer en el desempleo sobre la probabilidad de usar estrategias de superación de la pobreza.....	124
4.13:	Resultados del modelo de gasto (con interacciones).....	125
4.14:	Resultados del modelo de ingesta calórica (sin interacciones).....	127
4.15:	Resultados del modelo de ingesta calórica (con interacciones)	128
4.16:	Resultados del modelo de pobreza (sin interacciones).....	130
4.17:	Resultados del modelo de pobreza (con interacciones).....	131
4.18:	Resumen de estrategias útiles para aliviar la caída en el bienestar	133

Capítulo V: Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente

5.1:	Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años según características socioeconómicas y geográficas, Perú (2007).....	152
5.2:	Problemas identificados, resultados y actividades programadas, e instituciones involucradas en la lucha contra la desnutrición – Crecer.....	157
5.3:	Objetivos e indicadores principales del PAN	160
5.4:	Presupuesto del PAN en el 2008	161
5.5:	Distribución del presupuesto PIN por subprogramas, 2006-2008	165
5.6:	Programas del Pronaa al 2006: grupo objetivo, efectividad y problemas	175
5.7:	Ejecución de metas físicas y financieras (del Plan Operativo Institucional 2006) del Subprograma Asistencia al Niño y al Adolescente del Pronaa, 2006.....	176
5.8:	Relación entre el modelo lógico de Crecer y el PAN con las variables de los modelos estimados en Seinfeld y Beltrán (2009).....	181
5.9:	Costo total de equipar las viviendas de los distritos de los dos quintiles más pobres que tienen alguna carencia	184

Capítulo VI: La pobreza rural y el programa Juntos

6.1:	Pobreza por ámbito geográfico	203
6.2:	Participación de los hogares en programas de apoyo alimentario.....	209
6.3:	Composición de los hogares rurales.....	210
6.4:	Empleo	211
6.5:	Pobreza en los hogares que reciben Juntos	213
6.6:	Composición del ingreso total del hogar.....	219

6.7:	Composición del gasto total del hogar.....	222
6.8:	Composición del gasto monetario del hogar.....	225
6.9:	Curvas de Engel.....	227
6.A.1:	Hogares rurales, dominio geográfico y participación en Juntos.....	234
6.A.2:	Hogares rurales, pobreza y participación en Juntos.....	234
6.A.3:	Hogares rurales, número de menores entre 0 y 14 años, y participación en Juntos ...	234

Capítulo VII: Algunas reflexiones sobre el programa Juntos

7.1:	Condiciones que Juntos establece para la beneficiaria del programa según sectores de intervención.....	242
7.2:	Transferencias financieras autorizadas a los sectores donde interviene el programa Juntos, 2005-2007.....	248
7.3:	Temas en los que el programa Juntos debería mejorar.....	252

Capítulo VIII: Las políticas y programas sociales en el Perú (1999-2009): cuando las limitaciones institucionales afectan la eficacia y la percepción de la inversión social a favor de los más pobres

8.1:	Características de una política social institucionalizada.....	279
8.2:	Evolución de la incidencia de la pobreza total, 1997-2000.....	294
8.3:	Relación del gasto social respecto al gasto público total.....	295
8.4:	Evolución de la incidencia de la pobreza total, 2000-2002.....	298
8.5:	Evolución de la incidencia de la pobreza total, 2001-2004.....	299
8.6:	Evolución del porcentaje de hogares en situación de extrema pobreza, 2001-2004...	301
8.7:	Razones por las que hubo cambios dentro de los hogares de los distritos que pertenecen a los quintiles I y II de pobreza (%), 2004-2008.....	311
8.8:	Principales problemas que afectaron a los hogares de los distritos que pertenecen a los quintiles I frente a V de ingresos, 2004-2008.....	314
8.9:	Diferentes maneras de resolver la disminución o pérdida de ingresos / bienes / patrimonio que afectaron a los hogares de los distritos de los quintiles I frente a V de pobreza (%), 2004-2008.....	315
8.10:	Evolución de la participación de la población de los distritos de quintiles I y II de pobreza en relación con el total en asociaciones, 2004-2008.....	317
8.11:	Razones por las que la población de los distritos que pertenecen a los quintiles I y II de pobreza no participa en asociaciones (%), 2004-2008.....	317
8.12:	Evolución del número de beneficiarios del programa Vaso de Leche según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008.....	320

8.13: Evolución del número de beneficiarios del programa Comedores Populares según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008	320
8.14: Evolución de la importancia relativa del tipo de pago que el beneficiario realiza por la ayuda alimentaria, 2004-2008.....	323
8.15: Evolución de la importancia relativa de la frecuencia con la que el beneficiario recibió la ayuda alimentaria, 2004-2008.....	324
8.16: Evolución de la importancia relativa del lugar donde el beneficiario recibió la ayuda alimentaria, 2004-2008.....	325

Índice de gráficos

Capítulo III: Oportunidades y resultados educativos en la educación básica en el Perú

3.1:	Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 2º grado de primaria, de acuerdo con características individuales.....	75
3.2:	Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 2º grado de primaria, de acuerdo con tipo de institución educativa.....	76
3.3:	Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 6º grado de primaria, de acuerdo con características individuales de los estudiantes	77
3.4:	Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 6º grado de primaria, de acuerdo con el tipo de institución educativa	77
3.5:	Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 3º grado de secundaria, de acuerdo con características individuales.....	78
3.6:	Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 3º grado de secundaria, de acuerdo con grupo de instituciones educativas	79
3.7:	Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 5º grado de secundaria, de acuerdo con características individuales de los estudiantes	79
3.8:	Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 5º grado de secundaria, de acuerdo con grupos de instituciones educativas	80
3.9	Promedios en Comunicación Integral y Lógico Matemática para casos extremos y brechas por área de acuerdo con el género en 6º grado de primaria	81
3.10	Promedios en Comunicación y Matemática para casos extremos y brechas por área de acuerdo con el género en 5º grado de secundaria.....	81
3.11:	Modelo Iberoamericano de Eficacia Escolar.....	83
3.12:	Carga docente por nivel y grupo de estudio.....	90

Capítulo IV: El enfoque de protección social y el caso del empleo

4.1: Los componentes de la flexiseguridad laboral	109
4.2: Castigos en el ingreso, gasto, consumo de alimentos e ingesta calórica.....	120
4.3: Castigos en términos de gastos, ingesta calórica y nivel de pobreza del hogar.....	132

Capítulo V: Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente

5.1: Clasificación de los determinantes del estatus nutricional infantil.....	146
5.2: Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años en América Latina y el Caribe, 1996-2002	149
5.3: Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años, Perú	150
5.4: Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años	151
5.5: Participación de entidades estatales en el presupuesto del PAN, Presupuesto Institucional de Apertura 2009.....	159
5.6: Comparación de la distribución del presupuesto asignado al PIN en el 2008 y en el 2009, según componentes.....	166
5.7: Distribución del presupuesto ejecutado del PIN.....	167
5.8: Programas del Pronaa antes y después de la reforma del 2006.....	169
5.9: Distribución del presupuesto ejecutado por el Subprograma Asistencia al Niño y al Adolescente del Pronaa, 2006	176
5.10: Distribución del costo de equipar una vivienda rural carente.....	183

Capítulo VI: La pobreza rural y el programa Juntos

6.1: Distribución de población en situación de pobreza.....	204
6.2: Evolución de la pobreza.....	205
6.3: Condición de pobreza en hogares beneficiarios.....	208
6.4: Brecha de pobreza	214
6.5: Composición del ingreso monetario del hogar.....	216
6.6: Composición del ingreso total del hogar, según condición de pobreza	217
6.7: Composición del ingreso monetario del hogar.....	218
6.8: Composición del gasto total del hogar, según condición de pobreza	221
6.9: Composición del gasto monetario del hogar.....	223
6.10: Composición del gasto monetario del hogar, según condición de pobreza	224

Capítulo VII: Algunas reflexiones sobre el programa Juntos

7.1: Evolución de madres que tuvieron partos en los EE.SS., según su estatus de beneficiarias a nivel poblacional en Vinchos, 2005-2007	254
7.2: Percepción de cambios del EE.SS. en general	258

7.3:	Evolución del total de alumnos en las escuelas primarias de Vinchos y Santo Toribio, 2006-2008.....	259
7.4:	Acciones que lleva a cabo la escuela cuando el niño falta más de 5 días seguidos	261
7.5:	Percepción de los cambios de la oferta en la escuela	263

Capítulo VIII: Las políticas y programas sociales en el Perú (1999-2009): cuando las limitaciones institucionales afectan la eficacia y la percepción de la inversión social a favor de los más pobres

8.1:	Evolución de la pobreza, 2004-2007	304
8.2:	Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida de los hogares de los distritos que pertenecen a los quintiles I de pobreza de la localidad (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008	307
8.3:	Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida de los hogares de los distritos que pertenecen al quintil II de la localidad (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008	307
8.4:	Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida de su hogar del quintil I de pobreza (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008.....	309
8.5:	Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida en su hogar del quintil II de pobreza (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008.....	309
8.6:	Evolución de la percepción del nivel de vida de las personas que habitan en los distritos que pertenecen al quintil I de pobreza, en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2005	312
8.7:	Percepción del nivel de vida de las personas de los distritos que pertenecen al quintil II de pobreza (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2005	312
8.8:	Evolución del número de beneficiarios del programa Vaso de Leche según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008.....	319
8.9:	Evolución del número de beneficiarios del programa Comedores Populares según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008	321

Presentación

A mediados del año 1998, la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú (RED) organizó el seminario **Pobreza y políticas sociales en el Perú**. El evento contó con la participación de un nutrido grupo de investigadores provenientes de diversas disciplinas y dio lugar, una vez incorporadas las observaciones de los distintos comentaristas, al libro *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Más de diez años después de ese esfuerzo, resulta pertinente volver a examinar las políticas sociales en nuestro país con el propósito de evaluar el camino recorrido, identificar los problemas institucionales que todavía subsisten y extraer las lecciones y aprendizajes que puedan contribuir a lograr un mejor desempeño de los actores estatales a cargo de su diseño e implementación.

Para realizar este balance, los días 12 y 13 de agosto de 2009 la RED organizó el seminario **Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos**, que ha dado origen a este libro. El propósito fue hacer una suerte de radiografía que diera cuenta de las dificultades a las que se enfrentan los esfuerzos estatales por encarar los problemas de aquellos sectores sociales más vulnerables que no logran tener acceso a salud, educación, empleo y a una adecuada protección social. Las diversas perspectivas analíticas formuladas en los artículos que se incluye en este volumen aspiran a responder a preguntas como las siguientes: ¿qué avances puede identificarse en la manera como se formulan y ejecutan actualmente las políticas sociales en nuestro país? ¿Han ganado en eficacia y en eficiencia los nuevos programas sociales frente a los que predominaron en los últimos diez años? ¿Qué papel juegan los factores étnicos en la persistencia de la pobreza y desigualdad en el Perú? ¿A qué criterios de política y a qué concepción del desarrollo responde la nueva institucionalidad estatal que ha surgido en estos años para enfrentar la exclusión social? Por último, ¿a qué nuevos desafíos tienen que enfrentarse las políticas y programas sociales en el Perú?

Con el objetivo de lograr una aproximación a estas interrogantes e indagar acerca de estos nuevos escenarios, se seleccionó a prestigiosos académicos de reconocida trayectoria profe-

sional, cuyas investigaciones han venido formando parte del debate nacional sobre cómo obtener un mejor balance entre las cifras de crecimiento macroeconómico y la reducción de las brechas que hacen todavía del Perú un país con profundas desigualdades sociales.

Además del agradecimiento a los autores por sus valiosos aportes, es necesario hacer extensivo nuestro reconocimiento a los especialistas que participaron en el seminario, quienes con sus comentarios ayudaron a precisar y mejorar el contenido de los artículos que ahora se recoge en este volumen. Tenemos, por eso mismo, una deuda de gratitud con Hugo Díaz (Consejo Nacional de Educación), Juan Francisco Castro (CIUP), Juan Chacaltana (Cedep), Tatiana Velazco (Ministerio de Trabajo), Milagro Núñez (Juntos), Nelly Baiocchi (Universidad Peruana Cayetano Heredia), Iván Hidalgo (Juntos), Ludwig Huber (IEP), Elena Conterno (ex ministra de la Producción), Virginia Borra (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales) y José Escaffi (Apoyo). Asimismo, reconocemos la eficiente colaboración de Ricardo Montero en el proceso de edición de los textos. Por último, nuestro agradecimiento a la Fundación Ford, la cual, por intermedio de la RED, proporcionó los recursos para la realización del seminario.

Felipe Portocarrero S.
Enrique Vásquez H.
Gustavo Yamada F.

Capítulo I
Las desigualdades étnicas y sus consecuencias
para la política social: el caso del Perú

Rosemary Thorp y Maritza Paredes

El origen racial y la división étnica son en el Perú temas difíciles y delicados. En particular porque en el Perú la diferencia étnica se ha ocultado y negado y porque hoy las exigencias de los grupos étnicos afectados por la explotación de recursos naturales apenas están empezando a ser oídas, pero sin haberse alcanzado un consenso sobre cuál debe ser la respuesta adecuada. Sin embargo, después de haber llevado a cabo un programa de investigación para explorar la presencia profunda de la desigualdad en el Perú, hemos llegado a la conclusión de que pese a la sensibilidad y complejidad del tema, es necesario reconocer el papel de la desigualdad étnica en la desigualdad existente en el Perú. También creemos que la historia de las relaciones étnicas y sus consecuencias presentes tienen un profundo significado en la manera como funciona en la actualidad la política social en el Perú. Este es el tema del presente documento¹.

En particular, subrayamos la importancia de la superposición de las estructuras geográficas, políticas y económicas a lo largo del tiempo en el Perú, y su relación con las desigualdades de grupo. Sostenemos que este análisis refuerza las conclusiones de Tanaka y Trivelli (2002) en el sentido de que la política social tiene que estar integrada con la política de desarrollo regional / local. Lo que nuestra investigación pone de relieve es que el fracaso en el logro de dicha integración tendría graves consecuencias para la desigualdad étnica, así como para la desigualdad en general. En segundo lugar, los orígenes del gamonalismo y clientelismo en la evolución de la división étnica y la penetración de ambas instituciones a través de mecanismos de discriminación étnica y prejuicios, necesitan ser cabalmente comprendidos si el objetivo es superar el predominio del clientelismo en muchas áreas de la política social de hoy. Como veremos, estas tendencias han marcado la política de salud y la educación, que

1. La referencia es a un proyecto de investigación realizado en colaboración con la Universidad Católica (el equipo de la Católica fue conducido inicialmente por Adolfo Figueroa y posteriormente, por Ismael Muñoz). Para los resultados, véase Thorp y Paredes (2010), y para los documentos de trabajo, <<http://www.crise.ox.ac.uk>>.

primero se desarrolló en un contexto que no mostraba ninguna sensibilidad a la importancia de esas instituciones. En tercer lugar, nuestro análisis nos lleva a advertir la debilidad de una voz indígena en la mayoría de los niveles de la sociedad peruana, así como en la política², lo que da como resultado no solo el debilitamiento de la participación de la población indígena sino también el debilitamiento sistémico de la “voz” necesaria³ para que la demanda que determine la política social sea eficaz y el monitoreo comunitario y la participación sean los elementos cruciales del control de calidad. Todas estas conclusiones presentan implicancias significativas para los actuales debates sobre política social.

El objetivo de este trabajo es, pues, mostrar cómo la política social está inmersa en un contexto histórico particular que provoca a su vez determinadas consecuencias. En la primera sección se argumenta que el legado histórico da forma a actitudes, costumbres y valores, es decir las principales instituciones informales, y, por lo tanto, al resultado de las políticas sociales. En la segunda sección apreciamos cómo el legado histórico provoca la marginación de la Sierra y sobre todo de su población indígena, y se muestra cómo esto crea la necesidad de integrar la política social con una política de desarrollo más amplio, siempre que no se refuercen varios círculos viciosos. En la tercera sección consideramos cómo las líneas importantes de la política social, que están basadas en la importancia de la demanda, no han tenido éxito en modificar el legado histórico, y han dejado que la falta de voz y la reflexión sobre lo que se pierde se prolonguen.

1. Las implicaciones para la política social de los prejuicios en contra de la Sierra

Un tema generalmente aceptado hoy en los círculos de la política social es que los componentes tradicionales de la política social: educación, salud y vivienda, ya no pueden concebirse de manera separada de la política de “desarrollo”. En primer lugar, las oportunidades económicas, las relaciones sociales y la expresión política de las opiniones, forman parte del bienestar; y, en segundo lugar, el solo hecho de educar a la población, sin aportarles oportunidades económicas y sociales, conduce a la migración y a la inhibición de los círculos virtuosos necesarios que den sentido a una inversión en educación a mediano o largo plazo.

2. Con algunas notables excepciones recientes, como un gran número de alcaldes indígenas y varias fuertes mujeres indígenas en el Congreso.

3. Albert Hirschman es la fuente original y la reflexión sobre la importancia de la expresión política en la administración pública. Sus escritos sobre la acción colectiva han sido fundamentales para nuestro pensamiento. Véase, por ejemplo Hirschman (1970, 1984). Véase también Scott (1987, 1998).

Así pues, incluso con una mayor oferta educativa, una región desfavorecida no comenzará a producir sus propios profesores y un servicio civil viable en el gobierno local, ya que un porcentaje significativo de los más educados migran y el proceso no se hace autosostenible. Circunstancias similares prevalecen en el caso de la política de salud.

Nuestra investigación ha influido profundamente en el entendimiento que tenemos de este problema. Hemos visto cómo a lo largo del tiempo la geografía, la política y la economía han interactuado para marginar a la Sierra, y dentro de ella a la población indígena. Al irse concentrando gradualmente la población del Perú en la Costa, primero con la selección de Lima como capital, y luego con el guano y la creciente importancia de los recursos naturales de la Costa (azúcar, aceite y algodón), se dejó a la Sierra atrás, solo como fuente de mano de obra para la Costa, pero para ello no se requería de su modernización. Los enclaves mineros no traían mayores beneficios para las regiones fuera de sus fronteras, ni requerían modernización, aparte de unos pocos enlaces ferroviarios a la costa. En el siglo XIX todavía hubo oportunidades para que algunos productos de la Sierra resultaran lucrativos, aunque, como hemos descrito en nuestro trabajo más extenso⁴, la evolución de las relaciones de poder dejó a los pueblos indígenas con relativamente pocos beneficios. Esto se pudo apreciar vívidamente durante el auge de la lana en el Sur, a fines de ese siglo⁵. Pero desde entonces la importancia económica de la Sierra ha ido disminuyendo constantemente, agravada por las políticas alimentarias que favorecían la importación de alimentos para la población de la Costa y políticas de compra de las multinacionales, que hacían lo mismo⁶.

Naturalmente, conforme la prosperidad de la Sierra se desvaneció, la gente optó por migrar, lo que acrecentó la brecha, al mismo tiempo que se complicó el panorama social y cultural. La migración de la población puede verse en el cuadro 1.1. Lo que las cifras agregadas no muestran es la importancia de quienes emigraron. En primer lugar, las élites mestizas que podrían haber presionado para mejorar la infraestructura y los servicios en la Sierra, prefirieron ubicarse cada vez con mayor frecuencia en Lima. El conocimiento del proceso proviene de la obra de Portocarrero⁷. El estudio analiza las 800 mayores fortunas en el Perú legadas por quienes murieron entre 1916 y 1960. De estos, solo 12% eran personas nacidas en la Sierra y ninguno en la Selva, lo que no resulta sorprendente. Pero lo más revelador es que el análisis detallado de las cien mayores fortunas arroja solo siete peruanos nacidos en

4. Thorp y Paredes, de próxima publicación.

5. Larson (2004).

6. El mejor ejemplo en el Sur era Nestlé, pero no el único.

7. Portocarrero (2006). El archivo comprende testamentos, pero también documentos tales como valuaciones.

la Sierra, tres de los cuales habían invertido su riqueza en terrenos o propiedades urbanas de la Costa⁸.

Cuadro 1.1
Distribución regional de la población

Región	Distribución porcentual		Tasas anuales de crecimiento promedio	
	1866	1971	1876 a 1940	1940 a 1961
Siera	69	50	1,2	1,2
Selva	82	11,1	1,6	2,8
Costa	22,7	38,2	1,6	3,9
Principales valles costeros			1,6	2
Lima-Callao			2,2	5,1

Nota: la distribución regional es la siguiente:

Costa: Callao, Ica, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Piura, Tacna, Tumbes.

Sierra: Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Pasco, Puno.

Selva: Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín.

Fuente: Hunt (1977).

En segundo lugar, fue la población más educada y emprendedora –sin ser de élite– de la población indígena la que migró, en primer lugar a los pequeños pueblos de la Sierra y luego, en gran número, durante la década de 1940, a la Costa y en particular a Lima. Esto significó que el debilitamiento del liderazgo indígena en la Colonia se vio agravado por la dinámica del crecimiento económico tras la Independencia, y se hizo más fuerte con el pasar de las décadas. La interacción de la economía y la política significó que los indígenas vieron la ruta a la prosperidad a través de la migración, para buscar educación y empleo en la Costa, lo que debilitó las fuerzas endógenas de cambio que podrían haber luchado por un papel más autónomo de la Sierra. Este proceso fragmentó la población indígena a lo largo del tiempo. Una nueva y crucial brecha se desarrolló dentro de la misma población de origen indígena, entre los campesinos andinos y el cholo urbano. La incorporación de intereses creados en la diferenciación de grupos se hizo más fuerte, ya que la población chola urbana necesitaba abrirse camino en un nuevo contexto. Los migrantes vivían una realidad

8. Los tres que dejaron terrenos de la Sierra a sus descendientes eran todas mujeres que murieron en Lima o en el extranjero. El restante fue el empresario minero Proaño, cuyas batallas se libraron exclusivamente en torno a la protección de sus intereses mineros. (Fernandini también aparece en la lista y podría pensarse que cuenta como Sierra dada su riqueza minera. Él nació en realidad en Ica, y tenía importantes intereses en la Costa).

contradictoria: por un lado se identificaban como “indígenas de los Andes”, pero por otro tendían a rechazar a los campesinos rurales “no civilizados” que habían dejado atrás. Así, cada elemento de la interacción colaboró para afianzar aun más las desigualdades horizontales añadiendo elementos de ambigüedad y prejuicio, al mismo tiempo que la población indígena se fragmentaba.

A finales del siglo XX, nos enfrentamos con las consecuencias de casi dos siglos de efectiva marginación política y económica de la Sierra, con todo lo que implica en términos de falta de inversión pública, infraestructura deficiente y capacidades limitadas por parte del gobierno local. Las políticas de educación y salud no pueden por sí solas revertir ese círculo vicioso, y, sin ser integradas a una política más amplia de desarrollo, corren el riesgo de limitarse a acelerar los elementos que crean y repiten este círculo, tales como la migración de los más emprendedores. Y de esta manera se convierten en parte del problema. De este modo, estas políticas adolecerán de la información de contexto necesaria para convertirse en sostenibles y, peor aún, inhibirán la emergencia de soluciones más radicales, ya que en el corto plazo parecería que se está prestando atención al problema y desarrollando políticas para resolverlo, lo que permite a quienes elaboran las políticas ignorar el asunto “legítimamente”.

Hoy el énfasis en el debate público está en la descentralización, y el canon⁹ está cambiando la distribución regional de los recursos. A la luz de la historia, solo las políticas de desarrollo regional coherentes y sólidas pueden hacer que la descentralización tenga sentido, y este es el contexto necesario para obtener éxito mediante las políticas sociales.

2. La evolución del clientelismo y su importancia para la política social de hoy

i) La importancia de los orígenes de la política social

La siguiente consecuencia de este legado histórico que queremos explorar es la evolución de las políticas de educación y de salud en un contexto de profunda subordinación de la población indígena. Los gobiernos de finales del siglo XIX y principios del XX sabían que tenían que “civilizar” al indio con la finalidad de hacer de él una fuente más productiva del trabajo (Contreras 1996, Larson 2004). El centro de este enfoque es la educación y la higiene. Esta

9. Nombre del dispositivo establecido por la ley para distribuir los recursos minerales a las regiones. El canon es el impuesto sobre las utilidades del sector de recursos naturales en cuestión, 50% del cual hoy se distribuye a la región y los municipios productores.

última era importante para aumentar la tasa de natalidad y mejorar la salud de la fuerza de trabajo. Los gobiernos fueron impulsados en parte por el miedo (la Guerra del Pacífico a finales del siglo XIX hizo evidente las profundas fracturas nacionales: la población indígena se convirtió no solo en el chivo expiatorio de la derrota, sino también ahora en una amenaza percibida para las estructuras de poder existentes en la Sierra).

La consecuencia política de la “amenaza india” fue el establecimiento de un nuevo vínculo de Lima con las élites regionales, cuya necesidad de apoyo para hacer frente a la amenaza resultó de pronto claramente percibida. Esto ayudó a consolidar la incipiente institución del “gamonalismo”. En el siglo XIX, el traslado de la orientación política y económica a la Costa permitió el dominio continuo y la renovación del poder tradicional de intermediación en la Sierra, algo no contrarrestado por las fuerzas de la “modernización”. Así que el gamonalismo surgió y se implantó. Los “sátrapas” de la Sierra fueron generalmente mestizos que se encontraban entre dos mundos pero que tenían el monopolio del poder local¹⁰. Las raíces de este sistema había surgido ya en la Colonia como un aparato multifacético de prejuicios y discriminación. La ambigüedad de aquellos en “el medio” estaba ya generando las normas incipientes del mestizaje, un fenómeno que se encuentra en el centro de nuestro análisis. El centro de sus esfuerzos para construir sus vidas fue la distancia que podían crear con respecto de los que estaban “debajo” de ellos, de manera que la discriminación y los prejuicios se tornaron funcionales en un nuevo sentido: el mantenimiento del sistema social.

El funcionamiento de las relaciones de poder ha demostrado ser un método fundamental de cooptación que absorbe individuos, quienes vieron que el camino hacia su propio desarrollo pasaba por el desplazamiento de sus paisanos. Así, surgió una “inequidad horizontal doble” basada en las jerarquías regionales y étnicas. El gamonal, incluso más que su antecesor en el período colonial¹¹, dependía de la discriminación y la diferenciación para obtener prestigio social y oportunidades personales, es decir, del mantenimiento de las desigualdades

10. Encontramos el término ‘gamonal’ por primera vez en uso en 1863, en la *Revista Americana* de Lima. El gamonal es allí descrito como “el sátrapa de la parroquia”. La palabra es tomada de las ciencias naturales, donde significa una planta parásita. Pablo Macera es responsable de la elucidación. Véase Ibarra (2002); también Burga y Flores-Galindo (1991).

11. Las relaciones de poder de la Colonia se habían basado en una fuerte discriminación racial europea (los indios no eran considerados como seres humanos verdaderos) y la necesidad de mano de obra y para la extracción de los excedentes requería un régimen de explotación con fuertes elementos de fuerzas no pertenecientes al mercado para obligar a la población indígena. Un conjunto de normas que relegaban al indio a una condición subordinada, incapaz de iniciativas independientes, fue parte de la mentalidad de los colonizadores, pero también fue funcional para el funcionamiento del sistema.

horizontales. De esta manera el sistema estaba enraizando estas inequidades que se irían profundizando con el paso del tiempo.

Este era ahora claramente el mecanismo más importante de dominación en la Sierra. El sistema se vio consolidado por el nombramiento de un menor número de oficiales militares para el puesto local de prefecto, a raíz del desprestigio de los militares después de la derrota en la Guerra del Pacífico y el bajo nivel de confianza de la élite de Lima hacia este grupo¹². El Estado estaba cada vez más consciente del valor que tenía la delegación en el ámbito local para el grupo que tenía el monopolio del poder, legitimando su poder y reproduciendo diferencias que combinaban elementos étnicos y de clase (Larson 2004, Rénique 1988, Bourricaud 1970). Los gamonales locales competían por el poder entre iguales, con base en su capacidad para movilizar el favor del poder central.

Así que la nueva filosofía fue una de civilización y asimilación a través de la educación, lo que implicaba escuelas, aunque también otros elementos tales como educación en higiene, como una manera de tratar cuestiones de salud y de nutrición. Una mejor higiene (lavarse las manos, hervir el agua) ya se consideraba importante en la mejora de muchos aspectos sanitarios, tales como la mortalidad infantil y la contención de epidemias. El resultado fue un énfasis en la asimilación de los pueblos indígenas a través de vías férreas, carreteras, programas de educación e higiene. El incremento de la inversión en educación aumentó en el presupuesto nacional de 1% en 1900 a alrededor de 10% en la década de 1940 y 15% en la década de 1950.

Pero los resultados fueron pobres, tal como se observa en el cuadro 1.2. La tasa promedio de analfabetismo en la Sierra sur seguía siendo 80% en 1940: la tasa para los pueblos indígenas solo puede haber sido mayor. Más inquietante aún resultó que el porcentaje de niños de 6 a 14 años de edad que recibían instrucción cayó en Ayacucho, Huancavelica y Puno y se mantuvo constante en el Cusco¹³. La tasa promedio de analfabetismo en 1960 para la Sierra sur era aún de 62%.

12. Hacia el final del siglo y principio del siguiente también hubo un intento de profesionalizar el ejército, sacando a sus miembros de los cargos públicos.

13. Contreras (1996: 41, cuadro 7). La fuente de los datos de los gastos es el Ministerio de Justicia y Culto. Los datos sobre el analfabetismo provienen de los censos nacionales.

Cuadro 1.2
Tasas de analfabetismo por región (porcentaje de la población adulta)

Año	Lima	Resto de la Costa	Sierra norte y central	Sierra sur	Selva
1876	45,4	74	85,8	91,8	85,8
1940	10,6	40,6	66,2	79,8	51
1961	10,5	28,3	50,8	61,8	39,3
1972	10,3	23	43,8	49,6	34,4

Notas: (a) tasas de analfabetismo: 1876 = no pueden leer o escribir / población total; 1940 y 1961 = no saben leer ni escribir y de más de 6 años de edad; 1972 = no saben leer ni escribir y de más de 5 años de edad. (b) La división regional se ha hecho en el ámbito provincial. Lima = Lima, Callao y provincias; Sierra norte y central = provincias de la Sierra de los departamentos de Lima y Junín y al norte de ellos; Sierra = Sierra sur, norte y central. Por “Costa” se entienden las provincias costeras con una altitud media por debajo de 1.001 metros sobre el nivel del mar. Como “Selva” clasificamos todas las provincias de Amazonas, Loreto, Ucayali, San Martín y Madre de Dios y las provincias de Jaén, Leoncio Prado y Satipo. Los resultados no cambian significativamente si las dos provincias que tienen regiones en la Sierra y la Selva las reclasificamos ya no como “Sierra” sino como “Selva”.

Fuente: elaboración propia con datos de los censos nacionales (Dirección Nacional de Estadística, varios años).

La razón de tan pobres resultados radica en el entroncamiento de la educación en el sistema gamonalista, y aquí está el centro de nuestro argumento. A pesar de algunos esfuerzos realizados por el Gobierno central para limitar sus abusos, el sistema se fortalecía. Rénique (1988) ofrece un claro ejemplo del impacto y la repercusión del sistema. En la década de 1920 en el Cusco, las poblaciones indígenas locales se quejaban de la intimidación por parte de las autoridades locales para evitar que establecieran escuelas en sus comunidades. Al final, la autoridad departamental tuvo que publicar una autorización: “[...] para que se establecieran libremente escuelas para los indios, de acuerdo con la demanda, sin que tuvieran que pedir ayuda o subvención de nadie oficiando la ‘Prefectura’, para que fuera dado a conocer a los ‘subprefectos’ del departamento, de modo que garantizaran que los indios involucrados en esta tarea beneficiosa, que ninguna autoridad o residente tiene derecho a oponerse, concediendo la misma autorización a los indios de todas las provincias del Cusco” (Rénique 1988: 60).

Las autoridades locales –generalmente en el nivel de la subprefectura– se coludían con los jefes locales para evitar que se construyeran las escuelas. Pero aun cuando esto se lograba, la educación que se impartía era moldeada por las actitudes de los profesores y los padres de familia. El problema era que se estaba gastando en educación sin que se produjeran grandes

cambios en la institución del gamonalismo, algo necesario para dar a ese gasto una oportunidad. El enfoque tradicional en las comunidades rurales de la Sierra era que la escuela “haría a su hijo irrespetuoso, insolente”.

Sumada al gamonalismo se encuentra la discriminación de género que era de esperarse en esa época: las niñas, en particular, se consideraban en riesgo en la escuela y, de hecho, el abuso sexual por parte de los maestros está bien documentado¹⁴. Una poderosa ilustración de la historia intergeneracional de un período posterior la presenta García (2003). La autora habla de Gloria, ahora ella misma una madre, quien fue violada en la escuela por su profesor.

“Avergonzada, nunca le había dicho a sus padres acerca del abuso, pero se había negado a regresar a la escuela, y debido a esto había sido severamente castigada por su padre”. Gloria relata: “Mis hermanos también aprovechaban el hecho de que mi padre me golpeará, y también me pegaban y me llamaban estúpida, porque no iba a la escuela. Pero yo sabía que sería peor si conocían por qué era que yo no quería ir. Tenía miedo de que me maltrataran aún más por eso” (García 2003: 81). Debido a esto, ella no enviaba sino a sus hijos varones a la escuela. Así que el abuso privó a dos generaciones de niñas del acceso a la educación.

Como resultado de todas estas características, los maestros más capaces se iban, con razón, y preferían un empleo urbano y en el sector privado, lo que agravó el problema de la calidad de la educación. El aprendizaje era típicamente memorístico e inducido a través del miedo. Fuera de la escuela, en una comunidad rural de la Sierra, no había libros ni periódicos que fomentaran el aprendizaje de la lectura y escritura.

Las respuestas a esta discriminación eran clientelistas. La colusión de las autoridades locales y la falta de mecanismos políticos franqueados a los indios en las áreas altas rurales de la Sierra llevaron a los dirigentes indígenas a buscar las respuestas de las más altas autoridades, y del propio presidente. Esto nunca fue más cierto que durante el régimen de Leguía. En vez de desarrollar nuevos arreglos institucionales que permitieran mayor igualdad en las formas de representación, Leguía, a quien le gustaba ser llamado “Wiracocha” o el “taita”, reprodujo en su relación con los pueblos indígenas las prácticas clientelistas patrimoniales que ya estaban arraigadas en la sociedad. Para llevar a cabo sus planes, recurrió a la práctica tradicional de organizar sus propias redes de patronos y clientes, y cortejó sectores medios provinciales otorgándoles puestos en sus nuevas instituciones indigenistas (Rénique 1988).

14. Véase las monografías escritas en la década de 1960 por el Instituto Indigenista Peruano.

Aunque algunas personas bien intencionadas se sumaron al proyecto de mejorar la educación y procurar el bienestar de los pueblos indígenas, estos últimos solían quedar atrapados entre las promesas de un protector lejano y los juegos políticos locales de sectores intermedios.

Las políticas resultaron ser en ocasiones bien intencionadas pero ineficaces: también estuvieron mal encaminadas. Los promotores no fueron capaces de comprender en qué medida se necesitaba algo más radical que simples políticas de educación e higiene. Las estructuras institucionales que distorsionaban los incentivos y hacían a las personas temerosas e incapaces de aprovechar las oportunidades necesitaban ser desafiadas, y el Estado no estaba preparado para esto¹⁵. En la década de 1960 los indígenas de la Sierra tenían bajos niveles de alfabetización y un acceso mínimo a cuidados sanitarios; esta condición fue incorporada al *modus operandi* de las instituciones que seguirían siendo responsables de entregar esta preciosa capacidad.

ii) Las consecuencias hoy: huantinos en San Juan de Lurigancho, Lima

Podemos demostrar la pertinencia actual de esta cultura discriminatoria y clientelista por medio de uno de nuestros estudios de casos de acción colectiva entre las poblaciones indígenas y cholos. Observamos dos comunidades de migrantes en un pueblo joven de Lima, San Juan de Lurigancho, con el deseo de notar cómo y qué tan exitosamente se organizaron. Los inmigrantes, procedentes principalmente de Huanta, en Ayacucho, formaron de manera espontánea dos asentamientos: Huanta Uno, que comprendía la clase media rural del valle alrededor de Huanta, quienes a menudo también tenían familia y propiedades en Huanta mismo; y Huanta Dos, serranos, campesinos que huyeron de graves experiencias de violencia buscando un refugio, inicialmente con sus familiares en algún lugar de Lima. Ambos asentamientos se formaron en 1984 por iniciativa del Dr. Venegas, alcalde de San Juan de Lurigancho y de origen huantino. Huanta Uno fue fundado mediante una ocupación pacífica el 15 de septiembre de 1984, y Huanta Dos, el 14 de octubre del mismo año.

La población de Huanta Uno, unas 300 familias, estaba formada por profesionales, con una amplia representación de maestros: 86, de acuerdo con uno de nuestros informantes.

15. Ainsworth, un académico estadounidense y buen amigo de los intelectuales limeños y cusqueños que defendían estas políticas, las apoyaba en lo posible, pero predecía su fracaso arguyendo que, por ejemplo, la propuesta Oficina de Asuntos Indígenas no tendría ni el apetito ni los medios para quitarles poderes a los gamonales (Ainsworth 1920).

La gente tenía propiedades en la ciudad de Huanta, que pudieron vender para financiar su establecimiento en Lima. Huanta Dos, originalmente unas 360 familias, estaba compuesta por pequeños propietarios o comuneros, algunos cultivadores de coca de la ceja de selva y por gente que había vivido una experiencia de violencia mucho más traumática, con familiares muertos o desaparecidos, ganado destruido y tierras abandonadas.

El impulso inicial a la acción colectiva era paralelo en los dos grupos: la necesidad de establecerse ellos mismos con vivienda, servicios básicos y condiciones de vida, en una situación en la que sufrían discriminación como posibles terroristas por el simple hecho de ser ayacuchanos. Todos los informantes hablaron de lo difícil que por este motivo les era entonces –y aún hoy– encontrar un empleo.

Lo que se nota inmediatamente, sin embargo, es que una comunidad, Huanta Uno, tenía escuelas, primaria, secundaria y preescolar y una clínica de salud, mientras que Huanta Dos no tenía nada, solo las guarderías establecidas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Cuarenta por ciento de los habitantes de Huanta Dos eran analfabetos. Nos pusimos a trabajar para ver cómo se había producido esta disparidad.

Lo que resultó prontamente evidente era que en ningún caso los procedimientos administrativos “normales” –el otorgamiento de servicios públicos por derecho y en relación con una población específica– tuvieron que ver con lo que ocurrió. Los habitantes de Huanta Uno, con su alta concentración de profesionales, comprendieron inmediatamente el funcionamiento del sistema y la forma de manipularlo, con la mejor de las intenciones. En las entrevistas, la gente puso de manifiesto toda una estrategia acerca de cómo hacer amigos. Trataron con los burócratas, invitándolos a su comunidad, mostrándoles la hospitalidad ayacuchana, invitándolos a comer comida ayacuchana y festejándolos con música ayacuchana. Conocían la importancia de la tenacidad y perseverancia en la consecución de sus objetivos. Los burócratas no llegaban para explicar la ley ni para instruirlos en cómo reclamar sus derechos, ni para evaluar necesidades. Venían, sin duda, a menudo en una forma muy agradable, para recibir beneficios y ser influidos. El resultado fue el suministro de los servicios que vimos líneas arriba.

¿Y qué pasaba mientras tanto en Huanta Dos? Estos emigrantes desarraigados y temerosos carecían de contactos y de confianza en sí mismos para hacer lo mismo. Parecía que todo lo que sabían hacer era organizar marchas de protesta. Se encontraron perdidos en el mundo de los “trámites” o papeleo oficial, espacio que encontraron muy difícil, frustrante y oscuro. El secretario general relató que siempre había algo que faltaba en la documentación, siempre

otro día perdido. Tenían que maniobrar en un mundo que definían como ajeno y hostil, y para el que no tenían las estrategias necesarias con qué hacerle frente. Esta sensación de impotencia se vio agravada por el hecho de que se sintieron abandonados por su patrocinador inicial, el Dr. Venegas (quien afirmó que encontraba imposible trabajar con ellos). Cuando intentaron hacer una marcha a su oficina, en un esfuerzo para tener una mayor extensión de tierra, fueron fácilmente burlados. Estaban tratando de adjudicarse las tierras de sus vecinos, el asentamiento José Carlos Mariátegui. El Dr. Venegas nos relató que una vez que la marcha se puso en camino, los habitantes de Mariátegui, alertados por su personal, se movieron rápidamente para devastar todo el asentamiento de Huanta Dos. Cuando la marcha llegó a su oficina y él les dijo que Huanta Dos ya no existía, cundió el pánico y los pobladores regresaron apresuradamente a defender lo que quedaba. Así, nunca le presentaron su caso¹⁶.

Aun allí donde tenían contactos, les fue peor que a sus vecinos. Si bien el conflicto causó daños en ambos casos, encontramos, sin embargo, evidencia del papel que juega la existencia de círculos viciosos y virtuosos. Por ejemplo, una muestra de éxito en Huanta Dos fue la acción colectiva respecto a los servicios básicos. Dos miembros de su junta directiva trabajaban en una empresa privada que brindaba servicios de agua, saneamiento y electricidad. La conexión era importante. La empresa (Copesa) ayudó a financiar y los organizó para que efectuaran marchas con gente de otras zonas, para completar los trámites. Pero tuvieron que pagar, mientras que en Huanta Uno lograron los mismos servicios básicos a través de una dependencia del gobierno, Conavi, a una tasa subsidiada. Es significativo que los sectores más pobres de la comunidad pagaron más (en forma absoluta) por sus servicios, así como también pagaron por la tierra que ocuparon, cosa que Huanta Uno no hizo (el organismo de vivienda del gobierno, Enace¹⁷, fue el que hizo el desembolso).

Un círculo vicioso mayor se dio cuando una mala experiencia organizativa fomentó las discordias internas, lo que hizo mucho más difícil poder realizar acciones colectivas. Esto se puso en evidencia en las descripciones de los desacuerdos en relación con la guardería y la cocina comunal, tal como relataron miembros de la agrupación Huanta Dos.

A partir de este estudio de caso, nos parece que podemos aprender importantes lecciones para la política social. La asignación básica de recursos a través de los ministerios operó en este ejemplo a través del clientelismo, pero los más marginados ni siquiera pudieron hacer

16. Entrevista con Óscar Venegas, 18 de agosto de 2005.

17. Una empresa gubernamental responsable del desarrollo de la financiación de la vivienda. Concedió préstamos subvencionados.

que el clientelismo funcionara a su favor. La otra lección es la manera en que los círculos viciosos y virtuosos fácilmente se suman a las inequidades iniciales en la asignación de recursos. Cuando el grupo marginal tiene contactos, de todos modos termina beneficiándose menos que sus vecinos más eficaces. Vemos la total impotencia de los inmigrantes desarraigados de su situación anterior de dominio y dependencia y sin poseer siquiera canales clientelistas. Este análisis pone de relieve una vez más la importancia de atacar la desigualdad desde sus raíces.

3. Las implicaciones de la falta de expresión política para la política social.

A lo largo de todo nuestro análisis se ha encontrado presente el tema de la falta de expresión política, sobre todo para los indígenas marginales de la Sierra, ya sea que se trate de personas desplazadas y sin contactos en los barrios pobres de Lima, como en Huanta Dos, o de personas sin la capacidad de hacer oír su voz en su propia tierra. La falta de voz es de central consecuencia para la política social, como parte del derecho de las personas de decidir su propio futuro y de tener oportunidades justas. También existe una amplia literatura que ha demostrado que la **voz** es fundamental como un componente clave de la eficacia en la asignación de recursos, la supervisión de la utilización de los fondos y el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de los programas y, por lo tanto, en la energía de participar en ellos y beneficiarse¹⁸.

Dos de las iniciativas más fuertes en la política social peruana en las últimas cuatro décadas se han destacado por no haber promovido de manera exitosa la participación, **la voz**: la reforma agraria de Velasco con la innovación de Sinamos, aparentemente para ser un instrumento de participación popular; y el uso de Fujimori de Foncodes, que distribuía fondos para el bienestar social dentro de un programa basado en la “demanda”, es decir, aparentemente promocionando **la voz** y participación de las personas.

La reforma agraria de Velasco

“Democratización social con plena participación” fue el lema de las reformas de Velasco. El objetivo del régimen era promover la participación democrática plena de los campesinos

18. Esta literatura se ha centrado en la importancia de la expresión política en diferentes contextos y en conjunto ofrece un buen análisis de las consecuencias teóricas de la expresión política. Véase Tandler (1997) para el caso de Brasil; Wade (1988), para la India; y Fox (1990, 1994) para México.

mediante la creación de cooperativas. Dentro de estas empresas autoadministradas de propiedad social, se supone que los campesinos rurales compartieran el acceso a los medios de producción, los beneficios resultantes y la toma de decisiones administrativas y técnicas¹⁹. El gobierno declaró: “Movilización Social es el proceso a través del cual los grupos emergentes llegan a ejercer una participación básica o estructural al tener acceso al control de los recursos claves de la sociedad, fundamentalmente a la propiedad de los medios de producción y la toma de decisiones centrales que afectan los aspectos más importantes de la sociedad en su conjunto” (Instituto Nacional de Planificación 1971: 31). El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos) fue creado para coordinar, estimular y canalizar todas las iniciativas relacionadas con la participación de los ciudadanos y funcionar como una “correa de transmisión” intragubernamental de las preocupaciones del ciudadano en forma alternativa a la burocracia ministerial (Bourque y Scott 1975)²⁰.

Estas políticas tampoco fueron eficaces en la Costa, como se ha analizado en otros estudios²¹, pero en la Sierra y entre las comunidades indígenas, los problemas fueron mucho más graves. El problema central de la reforma en la Sierra fue que reunió a un número de haciendas con sus comunidades asociadas en una sola estructura llamada “sociedad agrícola de interés social”, o SAIS, con un control centralizado de todas las tierras, el ganado, las instalaciones de procesamiento y demás recursos de las antiguas haciendas. El gobierno pensó que las nuevas cooperativas requerían una organización campesina moderna para buscar la especialización funcional, formas empresariales actualizadas e integración con el

19. Cotler (1970) y Stepan (1978) explican que la idea de Velasco fue la construcción de un sistema basado en unidades ocupacionales o funcionales (un estado orgánico) con el objetivo de evitar los conflictos de clase o el egoísmo individual, que eran vistos como los principales defectos del capitalismo liberal, así como el control total por parte del Estado, que viola el principio de subsidiariedad, considerado como el principal problema de los sistemas comunistas.

20. Véase Cotler (1970), Caballero (1978), Valderrama y Clagett (1976), Quijano (1979). Tal vez el beneficio más importante que un trabajador recibió de las cooperativas fue no tener que pagar un alquiler por la tierra o el ganado. Sin embargo, se distribuyó solo la mitad de la tierra, las haciendas estaban en mala situación económica cuando se las dieron a los campesinos y los beneficios compartidos nunca fueron lo suficientemente importantes como para atender las necesidades de los campesinos y trabajadores agrícolas. Figueroa (1973) y Webb y Figueroa (1975) demostraron que el sistema rural anterior se basó en gran medida en los modos precapitalistas de trabajo para el mantenimiento de la producción centralizada y en la agricultura diversificada a través de las comunidades para consumo personal. Una vez que los pagos de sueldo se impusieron y se mejoró la producción centralizada, fue más difícil para las cooperativas alcanzar el nivel requerido de eficacia y producir beneficios para redistribuirlos entre los miembros de las cooperativas.

21. Las comunidades necesitaban registrar sus nuevas organizaciones en Sinamos, que podía intervenir en el control de la gestión comunitaria y la contabilidad, proporcionar asesoramiento en la formulación y el seguimiento de sus actividades y, si era necesario, para sugerir la disolución de las comunidades ante un Tribunal Agrario (Quijano 1979).

régimen político y administrativo nacional. Con este propósito el gobierno aprobó una ley para reestructurar el funcionamiento y la representación de las comunidades. Solo las organizaciones creadas por esta ley podrían representar a las comunidades en la SAIS. La ley obligaba a las comunidades a organizarse siguiendo los lineamientos de las cooperativas. Una nueva estructura de gobierno llamada “consejos de administración y vigilancia” sustituyó las funciones tradicionales de las juntas comunales y personeros, y restringió los puestos de elección de las nuevas cooperativas a solo aquellos que sabían leer y escribir en español (Bourque y Scott 1975).

Con la reorganización de las comunidades, se formó una asamblea cooperativa que incluía empleados técnicos, trabajadores y representantes de las comunidades. El Estado podía enviar representantes a la asamblea de la cooperativa con base en los empréstitos que proveía para pagar las tierras expropiadas. La asamblea designaba un comité de vigilancia para administrar la cooperativa; el gerente general era nombrado por el Estado. El comité de vigilancia determinaba la estructura de producción, la distribución de los salarios, la distribución de los recursos que se destinaría a las comunidades en forma de infraestructuras o servicios, y las condiciones de uso de la tierra, el agua y los pastos (Quijano 1979).

Los técnicos tuvieron una gran cantidad de poder dentro de las cooperativas debido a su influencia en la creación inicial de las mismas, su acceso a la información, su excesiva representación en los comités de vigilancia, y la discrecionalidad del Estado en el nombramiento del director general. Ellos usaron su poder para ejercer influencias clientelistas sobre los dirigentes de las comunidades o los trabajadores, obteniendo votos para reducir los beneficios de otros grupos (Knight 1975).

Esta nueva estructura organizacional impuesta era funcional con respecto a la meta del gobierno de aumentar la producción centralizada, pero no lo era para solucionar los problemas internos de la comunidad. Las comunidades estaban acostumbradas a organizarse en función de las necesidades de distribución de recursos como la tierra, el agua y los pastos. La organización comunal previa resolvía los problemas de acción colectiva y, en cierta medida, moderaba el acceso desigual a esos recursos. La nueva organización y sus representantes respondían a las directivas de la cooperativa, pero no necesariamente a los miembros de la comunidad. Bajo la nueva estructura organizacional, las normas que regulaban el uso de los recursos importantes eran decididas en la cooperativa y ya no directamente por la comunidad. Decisiones previamente adoptadas por la comunidad ahora necesitaban ser consultadas con los trabajadores de la cooperativa y los técnicos. A los miembros de las comunidades

tampoco se les permitía solicitar empleo o tener parcelas fuera de la comunidad²², y se les limitó el acceso a los pastos de la cooperativa con el propósito de separar el ganado mejorado de la cooperativa de los animales sin marca de los miembros.

Esta nueva estructura organizacional fue apoyada y utilizada por Sinamos, que rápidamente se desarrolló como una organización dedicada a mantener los movimientos sociales dentro de los sistemas de control preferidos por los militares²³. Estas estructuras permitían que las relaciones clientelares persistieran y se expandieran. Como en el régimen previo, los burócratas y las comunidades más afluentes maniobraban para lograr el control del proceso. Quienes se hallaban en el margen vivieron situaciones nuevas de impotencia, muy similares a las que ya conocían de tiempo atrás.

Foncodes, el corazón de la política social de Fujimori

Foncodes, el programa social de Fujimori, fue diseñado como un programa impulsado por la demanda, que tenía por objeto dejar en la decisión de las comunidades la selección de proyectos y la elección de sus representantes en el núcleo ejecutor. El núcleo ejecutor era una entidad diseñada por el gobierno central para representar a la comunidad. Se componía de cuatro miembros elegidos por la asamblea de la comunidad (uno de los miembros tenía que ser una mujer). Una vez que el núcleo ejecutor solicitaba emprender un proyecto²⁴ y recibía aprobación²⁵, entonces administraba los recursos, ejecutaba el proyecto (contrataba a un ingeniero de una lista validada y compraba los materiales) y se aseguraba de que la comunidad contribuyera con el proyecto ya fuera en forma de trabajo o de alimentos para los trabajadores.

Los diseñadores de Foncodes fueron más conscientes de las dificultades que presentaban la geografía y la falta de medios de comunicación que los funcionarios del régimen de Velasco. La solución de Foncodes fue preservar en su dirección el papel de determinar los requisitos de elegibilidad, evaluar las propuestas, entregar los fondos y supervisar el ciclo del proyecto.

22. Otros trabajos eran una importante fuente de ingresos suplementarios.

23. Esto ha sido ampliamente documentado para las barriadas por Stepan (1978) y Dietz (1969).

24. Las organizaciones deben preparar un breve perfil de la comunidad, recoger firmas que indiquen que la comunidad ha seleccionado el proyecto, así como el núcleo ejecutor, y elaborar un perfil preliminar del proyecto.

25. Bajo un esquema de focalización de necesidades insatisfechas de las comunidades y una lista de tipo de obras priorizadas.

La responsabilidad de solicitar y ejecutar los proyectos fue transferida a las comunidades locales.

Así, el programa pareció construir elementos bastante fuertes para reforzar la participación y la voz de los pobladores. Sin embargo, los mecanismos de participación de Foncodes adolecían de las mismas limitaciones que la SAIS. El diseño de la política y el papel de cada actor (Foncodes, las comunidades, los agentes externos) fueron formulados sin ningún tipo de consulta local; los mecanismos de participación, tales como la forma de selección de los proyectos y el tipo de organización que representaría a la comunidad, fueron decididos por las autoridades políticas o expertos del gobierno central, sus asesores y donantes. A los miembros de las comunidades se los convocó a participar a través de organizaciones y normas homogéneas, en cuyo diseño ellos no tenían voz.

Además, el mecanismo de selección del proyecto, que suponía dar el poder a la comunidad y voz a los pobres sobre la agenda del programa, fue limitado tanto por factores generados por el mismo Foncodes como por el exceso de poder conferido a actores externos. Foncodes estableció un menú de proyectos que respondían a los intereses del gobierno en cuanto a la mejora de la infraestructura de las zonas rurales. Los proyectos fueron estandarizados; un salón de clases tenía las mismas características en la Sierra que en la Selva²⁶. Los agentes externos a cargo de difundir la información a la población y a promover el programa y su menú eran todos ingenieros pagados por el proyecto. En las comunidades pequeñas, aisladas, los ingenieros tuvieron un enorme margen de maniobra al manipular la información y las decisiones de las comunidades respecto de las necesidades, tamaños y tipos de proyectos. Elementos como estos pueden explicar por qué dentro de un programa impulsado por la demanda para servir a comunidades rurales pobres con una necesidad urgente de mayores ingresos, ejecutado el período 1991-1996, 53% de los proyectos fueron de infraestructura social; 22%, de infraestructura económica; 13%, de actividades productivas; y 12%, de asistencia social.

Un estudio de caso muy valioso sobre la ausencia de expresión política efectiva es el de Tanaka (2001), basado en trabajo de campo en los distritos de Lauricocha (Ayacucho), Conchacalla (Cusco) y Ancahusi (Amazonas). Los miembros de núcleos ejecutores representaban diferentes comunidades ante Foncodes. Sin embargo, él muestra que estos líderes

26. La presencia visual de estos pequeños proyectos, todos ellos etiquetados con el nombre de Foncodes y pintados con el color del partido político oficial, tuvo un gran impacto sobre las elecciones presidenciales y municipales.

desempeñaron un papel no siempre de representación, sino de “*brokers*”. Basándose en su experiencia en los procesos del programa y su conocimiento de los mecanismos estatales, ofrecieron sus servicios de “*brokers*” a los líderes de otras comunidades. Sin establecer canales adecuados para la rendición de cuentas, no hay garantía de que estos “*brokers*” operaran con transparencia y efectividad. De hecho, la actividad no regulada de estos agentes podía debilitar las organizaciones locales y dar lugar a la captura de recursos por parte de los grupos más privilegiados²⁷.

Llegando a una conclusión sobre estos dos proyectos, bajo Velasco y Fujimori, respectivamente, ambos programas excluyeron a los gobiernos locales y a los partidos políticos del programa. Ambos pensaron que la creación de una relación directa entre el Estado central y la comunidad local eliminaría los intentos políticos para capturar la toma de decisiones y los recursos. Más que equivocado, esto es ingenuo. No hay manera de evitar la política local sino, por supuesto, a través de la represión, e incluso el poder represivo puede perder su capacidad de dominación con el tiempo²⁸. Diversos líderes locales, si desean influir en las decisiones de la comunidad, tratarán de hacerlo a pesar de no ser parte del proceso formal de selección y ejecución de proyectos. De hecho, en el caso de Foncodes, muchos dirigentes políticos locales participaron activamente en cómo las comunidades elegían las inversiones. Sin embargo, este papel era clandestino, no tenían que rendir cuentas a nadie y no tenían ningún compromiso formal con los proyectos.

El costo de la falta de voz

El análisis anterior se ha centrado en los casos que demuestran cómo las políticas han fracasado en otorgar voz, aun cuando otorgar voz ha sido ostensiblemente uno de los objetivos del programa. Aunque se acepta fácilmente el valor de la participación como un componente del bienestar, es más difícil de demostrar la otra presunción en la discusión anterior: que con una participación más efectiva los programas se hubieran acercado más al cumplimiento de sus objetivos de desarrollo. Sin embargo, podemos citar un ejemplo convincente

27. Foncodes utiliza evaluaciones anuales internas y externas para controlar si la población ha seleccionado el proyecto y el núcleo ejecutor en una asamblea de la comunidad. Los evaluadores visitan la comunidad durante un día y aplican una encuesta para recopilar información importante acerca de los resultados sociales de las familias y la condición del proyecto. Sin embargo, no parece suficiente para entender si el proyecto y la selección del núcleo ejecutor se hicieron democráticamente (y no de manera clientelista) y si los problemas descritos por Tanaka se han producido.

28. La literatura que demuestra esto es muy amplia, con ejemplos en muchos contextos. Tendler (1998) Scott (1990) y Ferguson (1990) son excelentes análisis.

y un caso insólito del valor de la expresión política, desde el campo de la alfabetización. Este ejemplo viene de un programa de alfabetización de adultos, un raro experimento iniciado en el 2001 bajo el gobierno de transición de Paniagua. Los programas de alfabetización de adultos han sido un desastre a lo largo del tiempo en el Perú²⁹, hasta culminar con los esfuerzos de Fujimori, quien rechazaba a las ONG y en su lugar movilizó al ejército, y regalaba alimentos para que la gente asistiera a clases. Luego, manipuló los datos, alegando que la reducción del analfabetismo había sido de 12% en 1993 a 8,7% en 1998. Sobre esta base, el Perú se adjudicó el premio Rey Sejong de Corea de la Unesco, entregado el Día Mundial de la Alfabetización en 1999 (Portugal 2004: 7).

Este resultado sorprendente estimuló un enfoque radicalmente diferente, importante porque muestra lo que se puede hacer. El gobierno de transición de Paniagua expuso el fraude y puso en marcha un programa sencillo desarrollado por las organizaciones no gubernamentales basado en la autoayuda, el otorgamiento de capacidades y el empleo de la población local. Las comunidades elegían de entre ellos mismos su propio líder del aula; las clases utilizaban la experiencia de vida de la propia gente, “desplazando la enseñanza con palabras muertas” (Portugal 2004: 22). No se distribuyó comida ni otros beneficios en especie, pero las personas acudieron masivamente a las clases. Una evaluación de las ONG después de unos meses calificó el programa como un éxito en términos de entusiasmo, empoderamiento y los testimonios de los participantes. Portugal cuenta una conmovedora historia de una pastora indígena de 60 años de edad. Con cierta dificultad, se dejó convencer de participar en un juego muy simple, en el que el líder decía “el pueblo manda que...” y todos lo hacían. Le llegó su turno para ser líder y, luego de un tiempo, rompió en llanto. “¿Por qué lloras?”, le preguntaron. “Nunca he estado a cargo de ninguna cosa antes y nunca nadie me ha prestado atención. Solo mis ovejas me obedecen...” (Portugal 2004: 99)³⁰.

4. En conclusión: la importancia de la política social

En este trabajo hemos sostenido que los rasgos importantes del Perú contemporáneo solo pueden ser entendidos en términos de sus raíces históricas en las relaciones entre indígenas y no indígenas, a pesar de todas las complicaciones de esta relación. Esto es particularmente cierto en relación con las características del gamonalismo y clientelismo, ambas instituciones profundamente “moldeadas” por las relaciones históricas de discriminación, prejuicios y

29. Véase Portugal (2004) para una acusación irrefutable y convincente.

30. Era demasiado pronto para medir los resultados en términos de la alfabetización por sí misma.

subordinación internalizada, y también por el trabajo histórico de la geografía y la política. Hemos mantenido que en el siglo XIX y principios del siglo XX, la dominación de la Costa sobre la Sierra permitió que el poder del jefe local se estableciera sin mayor interferencia de las fuerzas de la modernización y del Estado. Las relaciones de dominio y dependencia y el prejuicio racial y la discriminación que las sustentan y que caracterizaron a la Colonia, se mantuvieron bien arraigados y permearon desigualdades horizontales tanto en la vida política como en la socioeconómica. La Costa gradualmente neutralizó a la Sierra, la población indígena fue doblemente subordinada, mientras que las mujeres indígenas mantenían una condición aun mayor de subordinación.

La migración gradualmente agravó el problema, ya que los más educados y más emprendedores tendían a emigrar, redoblando así la desventaja de la Sierra, y emigraban dentro de una cultura peligrosamente contradictoria, donde podían avanzar menospreciando a sus propios paisanos, aunque mantuvieran su identidad apasionadamente “andina”.

Hemos visto cómo el contexto anterior fue el peor para el surgimiento de políticas sociales que intentaban “civilizar al indio” a través de la educación y la higiene, después de la terrible experiencia de la Guerra del Pacífico. Gastos significativos en aspectos sociales de la Sierra en las primeras seis décadas del siglo XX produjeron resultados muy limitados: nadie parecía entender que el gasto por sí solo no bastaba si la cultura subyacente no era abordada. El clientelismo de hoy no es un fenómeno exclusivo de las relaciones entre los indígenas y los no indígenas. Pero hemos visto cuán profundamente caracterizaron sus relaciones en el tiempo, entrelazándose con la discriminación, los prejuicios y un sentido internalizado de inferioridad. La erradicación de las consecuencias del clientelismo es crucial para la prestación de servicios de salud, ya que estos deben basarse en criterios objetivos de igualdad de trato, y la clientela debe estar en condiciones de evaluar el servicio que recibe, lo que constituye una salvaguarda importante, aunque no lo suficiente. (Particularmente en el campo de la salud, debido a la función de los conocimientos especializados, se necesita también el escrutinio de las normas profesionales y los resultados por parte de expertos independientes).

Sin embargo, nuestras preocupaciones van más allá de los comportamientos y las instituciones del clientelismo. La debilidad de la “voz” conllevó que la política social basada en la demanda no sea un instrumento efectivo. Hoy en día, el auge minero está introduciendo nuevos elementos de desigualdad, y la introducción de dinero para cubrir necesidades sociales puede resultar pernicioso sin la reforma de las instituciones subyacentes.

Concluimos de ello que la política social no solo debe implicar la reforma de las instituciones formales, sino que también debe involucrar una estrategia integrada de desarrollo encaminada a revertir décadas de sesgo en contra de las poblaciones de la Sierra y la Selva, y de las poblaciones indígenas dentro de ellas, así como de las población indígenas en la Costa. Las comunidades indígenas necesitan una visión en la que la calidad de sus vidas mejora. Las escuelas y las clínicas son importantes elementos para lograr esto, pero también lo son la calidad y la actitud de su personal y la supervisión, la infraestructura, las oportunidades económicas y los mercados que no surgirán de la minería o la extracción de petróleo. Los organismos de gobierno local requieren de apoyo para poder convertir las oportunidades en realidades. Los canales políticos locales también deben empezar a permitir la expresión política genuina de la población local.

Todo esto constituye una agenda demasiado voluminosa para los reformadores de la política social. Pero el reconocimiento de estos asuntos debe ayudar a la descentralización y la política social. Es alentador que un número progresivo de gobiernos regionales estén demostrando sensibilidad frente a todas estas cuestiones. La sensibilización nos parece el punto de partida fundamental; sin ello, políticas sociales que son perfectamente razonables en sí mismas, fallarán porque las fuerzas más profundas de la cultura y la tradición las socavarán.

Bibliografía

AINSWORTH, Philip

1920 "Indian Legislation in Peru". En: *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 3, N° 4, p. 509-34.

BOURQUE, Susan y David SCOTT

1975 *Transforming the Rural Sector: Government Policy and Peasant Response. Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. A. Lowenthal. Nueva Jersey: Princeton Press.

BOURRICAUD, François

1970 *Power and Society in Contemporary Peru*. Traducido por Paul Stevenson. Nueva York: Praeger Publishers

BURGA, Manuel y Alberto FLORES-GALINDO

1991 *Apogeo y crisis de la República Aristocrática en el Perú: oligarquía, aprismo y comunismo, 1895-1932*. 5ª edición. Lima: Ediciones Rikchay Perú.

CABALLERO, José María

1978 *La reforma agraria y más allá: el fracaso del modelo agrario del régimen militar: un análisis social y político*. Lima: Centro de Investigaciones Socio-Económicas, Taller de Coyuntura Agraria, Universidad Nacional Agraria.

CONTRERAS, Carlos

1996 *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de Trabajo N° 80. Serie Historia, 16. Lima: IEP.

COTLER, Julio

1970 "Crisis política y populismo militar en el Perú". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 32, N° 3. Memorias del IX Congreso Latinoamericano de Sociología, 4, p. 737-84.

DIETZ, Henry

1969 "Urban Squatter Settlements in Peru: a Case History and Analysis". En: *Journal of Inter-American Development*, 11 de julio de 1969, pp. 353-370.

FERGUSON, J.

1990 *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.

FIGUEROA, Adolfo

1973 "El impacto de las reformas actuales sobre la distribución de ingresos en el Perú". Trabajo presentado al Seminario Internacional "Distribución del ingreso y desarrollo". Lima: Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas.

FOX, Jonathan

1994 "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship". En: *World Politics*, Vol. 46, N° 2, p. 151-84.

1990 *The Challenge of Rural Democratization: Perspective from Latin America and the Philippines*. Londres: Frank Cass.

GARCÍA, María Elena

2003 "The Politics of Community: Education, Indigenous Rights, and Ethnic Mobilization in Peru". En: *Latin American Perspectives*, Vol. 30, N° 1, p. 70-95.

HIRSCHMAN, Albert

1984 *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*. Nueva York: Pergamon Press.

1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

HUNT, Shane

1977 *Real Wages and Economic Growth in Peru, 1900-1940*. Center for Latin American Development Studies, Boston University, Discussion Paper N° 25, marzo.

IBARRA, Hernán

2002 "Gamonalismo y dominación en los Andes". En: *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 14, p. 137-47. Quito: Flacso.

INSTITUTO NACIONAL DE PACIFICACIÓN

1971 *National Development Plan for 1971-1975, Global Plan*. Lima.

KNIGHT, Peter

1975 *New Forms of Economic Organization in Peru: Towards Workers' Self-Management. The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule.* A. Lowenthal. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press, p. 350-401.

LARSON, B.

2004 "Trials of Nation Making: Liberalism, Race, and Ethnicity in the Andes, 1810-1910". Nueva York: Cambridge University Press.

PORTOCARRERO, Felipe

2006 "Wealth and Philanthropy: The Economic Elite in Peru, 1916-1960". Universidad de Oxford.

PORTUGAL, Ediberto

2004 *Tiempos nuevos para la alfabetización en el Perú.* Lima: ITDG (Intermediate Technology Development Group), Odeins (Organismo para el Desarrollo Integral Sostenible), y CARE-Perú.

QUIJANO, Aníbal

1979 "Problema agrario y movimientos campesinos". Lima: Mosca Azul Editores.

RÉNIQUE, José Luis

1988 "State and Regional Movements in the Peruvian Highland: The Case of Cusco, 1895-1985". Tesis de doctorado. Nueva York: Columbia University.

SCOTT, James

1998 *Seeing Like the State: How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed.* New Haven: Yale University Press.

1987 *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance New Heavens.* Yale University Press.

STEPAN, Alfred

1978 *The State and Society: Peru in Comparative Perspective.* Princeton: Princeton University Press.

TANAKA, Martín

2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos-IEP/ Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES).

TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI

2002 *Las trampas de la focalización y la participación: pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Documento de Trabajo N° 121. Serie: Sociología y Política 35. Lima: IEP.

TENDLER, Judith

1997 *Good Government in the Tropics*. Maryland: The Johns Hopkins Press.

VALDERRAMA, David y Hixson CLAGETT

1976 "Law & Legal Literature of Peru: A Revised Guide". Washington: Library of Congress.

WADE, Robert

1988 "Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India". Cambridge: Cambridge University Press.

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

1975 "Distribución del ingreso en el Perú". Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Capítulo II
Política social en Latinoamérica:
lección aprendida y retos futuros

Sonia Rocha

1. Énfasis social considerando la diversidad nacional

Ya en los inicios de la década de 1970 se tenía conciencia en el entorno académico, así como entre las instituciones involucradas en la financiación del desarrollo, que las cuestiones básicas relativas a la desigualdad social y la pobreza no estaban siendo necesariamente mitigadas por el crecimiento económico. Por entonces, la evidencia empírica subrayaba claramente el hecho de que los frutos del crecimiento económico no fluían automáticamente hacia las capas inferiores y que, como consecuencia, las inquietudes sociales deberían constituir un elemento clave de la política pública. Sin embargo, en toda América Latina la política social y la económica continuaron siendo conducidas de manera independiente, y la política social y económica de facto –aunque no declarada– de los gobiernos nacionales era la de abordar a corto plazo las cuestiones relacionadas con la inflación y la balanza de pagos.

Sin embargo, los ingresos estancados, en combinación con altos niveles de pobreza, condujeron a un punto decisivo que resultó evidente a mediados de la década de 1990. El malestar social, la creciente violencia y decadencia urbana y las condiciones críticas de vida en el campo forzaron un cambio, poniendo un nuevo énfasis en la política social y dándole mayor visibilidad. El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1990, dedicado a la pobreza, con dramáticas cubiertas negras y un impresionante conjunto de indicadores, influyeron en este cambio¹.

A pesar de ese cambio de énfasis político, el progreso social en el conjunto de América Latina era modesto, y la situación en la región ha continuado siendo crítica. Aunque hubo mejoras a largo plazo en los indicadores sociales en la mayoría de los países, el progreso ha sido lento y, ciertamente, si se ha llegado a aplicar políticas más eficientes, han resultado más allá de las posibilidades reales de la región. Los cálculos de la Comisión Económica para

1. PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1990.

América Latina (Cepal) reflejan contundentemente este desolador resultado: la proporción de pobres se redujo de 48,3% en 1990 a 33,2% en el 2008, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 22,5% a 12,9% en el mismo período. Aunque las cifras más recientes corresponden a un libreto completamente diferente, la disminución anual de menos de un punto porcentual no constituye, de manera alguna, razón para celebrar².

Siempre que nos referimos a América Latina como un todo, a una área tan vasta con tantos gobiernos nacionales diferentes, es inevitable que las importantes diferencias nacionales y subnacionales sean amortiguadas por los datos globales. Estas diferencias obedecen al nivel de desarrollo en la línea de base, por ejemplo de 1990, así como la evolución que ha tenido lugar desde entonces. Además, el hecho de que los países que van a la zaga no hayan podido avanzar a un ritmo más rápido con el objetivo de reducir la brecha en relación con sus vecinos en mejor situación, se ha traducido en el hecho de que la proporción de pobres en el 2007 alcanzara 70% en algunos países, mientras que disminuyó a menos de 20% en otros.

Aunque una tasa de pobreza absoluta promedio de 33,2% coloca necesariamente la cuestión de la pobreza en el centro de la agenda de política social, las grandes diferencias entre las tasas nacionales constituyen una demostración clara de que una concepción única de política social y, más concretamente, de una política singular de lucha contra la pobreza, no es un camino ni viable ni provechoso en América Latina. Una tipología esquemática simple de las situaciones de pobreza muestra cómo la diversidad entre los países determina necesariamente el camino por adoptarse en cada caso:

a) La pobreza en donde los recursos disponibles son insuficientes para garantizar el mínimo básico para la mayoría de la población. Este es el caso de los países en donde la pobreza se encuentra generalizada y los recursos resultan en general escasos. Es decir, el PBI per cápita es demasiado bajo para garantizar el mínimo básico para todos, o para financiar las inversiones necesarias, incluso si un perfecto marco teórico distributivo pudiera ser concebido. En este contexto, resultan esenciales la ayuda financiera y técnica para impulsar un avance significativo, que tiene que ser cuidadosamente dirigido a mejorar la infraestructura social básica y la financiación de algunos proyectos económicos clave. Las metas y políticas han de ser definidas en la manera más simple y directa posible, dada la escasez de recursos tanto financieros como de gestión.

2. Cepal. *Panorama social de América Latina – 2008* (documento informativo).

b) La pobreza asociada con la desigualdad de ingresos. En este caso el nivel de ingresos per cápita es muy superior al mínimo necesario para garantizar las necesidades básicas de toda la población, pero el patrón de distribución explica la ocurrencia de pobreza absoluta. Estos países de ingreso medio tienen los recursos pero dependen de factores políticos determinantes, así como de tomar opciones sensatas para hacer eficientes las políticas sociales y económicas. La importancia relativa de la estrategia de lucha contra la pobreza en el marco más amplio de la política social debe estar directamente relacionada con el nivel de la tasa de pobreza. Asimismo, las políticas de redistribución del ingreso, es decir, inversiones en favor de los pobres, políticas fiscales que beneficien a los pobres, políticas sociales de distribución de ingresos y otras similares, constituyen un instrumento clave para garantizar un rápido descenso de la tasa de pobreza.

c) La pobreza donde la pobreza absoluta es baja. Estos países presentan una situación similar a la de los países desarrollados. La política social está bien estructurada y la mayoría de la población no solo tiene sus necesidades básicas satisfechas sino que también tiene acceso a los bienes y servicios correspondientes al nivel medio de vida en el país. Como resultado, aunque algunos mecanismos políticos siguen siendo dirigidos a los pobres, la política social es esencialmente universal en cuanto a su enfoque y medios, un modelo conceptualmente similar al adoptado en países de Europa occidental.

Esta tipología esquemática de la pobreza en los países de América Latina muestra que las realidades sociales difieren, lo cual a menudo va de la mano con el nivel de desarrollo del sistema estadístico. Como la información estadística es fundamental en el diseño y funcionamiento de las políticas sociales, las restricciones de datos, junto con deliberaciones acerca de la conveniencia de obtener datos adicionales a través de la creación de nuevas encuestas y/o la mejora de las ya existentes, resultan fundamentales para la política social. Aunque las decisiones relativas a los conceptos y definiciones utilizados en los diferentes tipos de encuestas, así como los indicadores resultantes y la estructura misma del sistema de hoy, siguen las recomendaciones internacionales, existe un amplio margen para las opciones nacionales que mejor se ajustan a las situaciones y prioridades específicas. Un buen ejemplo se refiere a la forma de controlar la incidencia de la pobreza. Se ha generalizado el derivar los indicadores de ingresos basados en la pobreza, aunque obtener los ingresos individuales o entradas por hogar pueda ser difícil –o a veces hasta irrelevante– bajo ciertas condiciones. Cuando los ingresos son muy bajos y con frecuencia nulos, el procedimiento de las necesidades básicas puede ser más adecuado para solucionar problemas en la obtención de un apoderado para estimar el nivel de bienestar. Los indicadores físicos, tales como la altura para la edad y el peso en relación con la talla entre los niños, son prácticos y precisos para

supervisar un aspecto básico del nivel de vida: el acceso a la alimentación y saneamiento en zonas muy pobres. Así, cuando se considera las encuestas en hogares como la fuente privilegiada de información para el diseño de políticas sociales y su aplicación, es esencial ajustar las recomendaciones generales y de detalle a las necesidades y restricciones de determinados países. Garantizar una encuesta anual sostenible es mejor que tener una indagación detallada y costosa que probablemente se dejará de aplicar más adelante.

2. Algunas cuestiones controvertidas en la política social

Teniendo en cuenta la marcada heterogeneidad entre los países latinoamericanos, que fue puesta de manifiesto en la tipología de la sección anterior, así como la heterogeneidad dentro de los países en relación con el nivel de ingresos y la cobertura de políticas sociales, no es de extrañar que varias cuestiones de política social sigan siendo controvertidas en el sentido de que no haya una solución o respuesta inequívoca. Además, estamos pasando por un período de importantes cambios en la percepción del papel de la política social y la forma en que debe funcionar. En este contexto, la controversia es deseable en el proceso de estructurar políticas sociales nacionales unitarias y específicas.

2.1 Políticas sociales universales *versus* selectivas

Las políticas sociales universales son la contrapartida natural de la democracia y del reino de la igualdad de derechos. Es un asunto resuelto que el acceso a los servicios básicos como la educación y la salud constituyen derechos del ciudadano que deben ser garantizados por el Estado. Si bien está consagrada como un derecho constitucional en la mayoría de países, la educación básica universal representa una conquista reciente, incluso en países de ingresos medios, y muchos países latinoamericanos aún no garantizan vacantes escolares para todos los niños en edad de estudiar. En este contexto, nuevos mecanismos de política social dirigidos a los pobres parecen chocar contra el objetivo más justo y general de la universalidad, ya que las políticas específicas y universales compiten por los mismos recursos.

De hecho, la desigualdad es la verdadera fuente de controversia. Incluso cuando los servicios básicos son insuficientes y por ende no se encuentran disponibles para todos, existen servicios públicos más sofisticados y costosos, aunque su disponibilidad sea mucho más restringida que la de los básicos. En teoría, ambos tipos de servicios son universales. En la práctica, los servicios más costosos y especializados benefician sobre todo a los más acomodados, que tienen información, contactos e influencia, y pueden utilizar sus ventajas económicas para

asegurarse su acceso a ellos. Ese es el caso, por ejemplo, de centros médicos públicos sofisticados y escuelas públicas de primera clase.

En este contexto, la introducción de políticas encaminadas a los pobres es una forma de compensar, así como reparar, en parte, las desventajas que ellos enfrentan como ciudadanos de segunda clase en las sociedades que se definen como igualitarias. Aunque a las transferencias de ingresos focalizadas se les mencione con mayor frecuencia, hay otras políticas específicas en salud y educación que pueden ser eficaces en la reducción de la desigualdad de los indicadores sociales entre quienes son pobres y quienes no lo son³. Los programas básicos de salud llevados a cabo en las zonas pobres han mejorado las condiciones de salud a un costo muy bajo⁴. Las tutorías a estudiantes de bajos ingresos pueden ser eficaces en la mejora de los resultados del aprendizaje, en la reducción de la deserción escolar y las tasas de repetición.

La verdadera cuestión no es la incompatibilidad entre los programas universales y los diferenciados, sino la combinación de estos en una forma adecuada. En una sociedad aquejada por importantes inquietudes sociales de pobreza y desigualdad, los programas focalizados tienen dos objetivos: garantizar a los más pobres acceso a los servicios universales y compensarlos por las desventajas que no puedan ser evitadas en el corto plazo. Así, los mecanismos de selección juegan sin duda un papel importante en la reducción inmediata de la desigualdad.

2.2 La elección de las políticas focalizadas

Las políticas focalizadas son fácilmente aceptadas por la opinión pública cuando se dirigen a la necesidad más básica: la alimentación. Las tácticas de emergencia, así como los procedimientos regulares para proporcionar ayuda alimentaria, presentan a menudo un fuerte componente paternalista y/o están relacionados con intereses electorales. Aunque se producen algunas políticas de nutrición bien diseñadas tomando como base la distribución de alimentos, todavía constituyen excepciones. Sin embargo, son perfectamente adecuadas

3. Focalizar los programas sociales en América Latina es una práctica relativamente frecuente desde la década de 1960, pero que enfrenta una multitud de problemas. Para un excelente análisis de la experiencia latinoamericana con programas focalizados hasta principios de la década de 1990, véase Grosh (1994).

4. El Programa de Salud Familiar de Brasil cuenta con equipos médicos responsables de las visitas regulares y de proporcionar asistencia médica permanente a un número de familias pobres dentro de un área definida. El Promin argentino ha puesto en marcha centros de atención de salud en zonas pobres.

para hacer frente a situaciones de extrema pobreza, en especial cuando se combinan medidas sanitarias y de asistencia social.

En lo que se refiere a las políticas focalizadas, el tema principal de la controversia tiene que ver con los programas de transferencia de dinero en efectivo. Los que favorecen este tipo de política sostienen que es más eficaz en el aumento del bienestar de los beneficiarios: poder contar con una regular, aunque pequeña, cantidad contribuye a mejorar su participación en una sociedad regulada por el intercambio monetario. Además, las transferencias en efectivo tienen un efecto inmediato en la mejora de las condiciones de vida para aquellos que, debido a desventajas estructurales, no tienen ninguna posibilidad real de participar exitosamente en el mercado laboral.

Los críticos argumentan que las transferencias de efectivo a grupos específicos no pueden resolver, ni siquiera atenuar, la pobreza. Por el contrario, las agravan, ya que las transferencias crean un medio alternativo a la participación en el mercado laboral como la manera de obtener ingresos. Más importante aun, los críticos afirman que las transferencias de efectivo desvían los escasos recursos que se podría aplicar de manera más eficiente a la educación para combatir así las verdaderas causas de la pobreza y la desigualdad.

Los programas de transferencias de efectivo no son ninguna panacea para hacer frente a la pobreza. En los países donde la pobreza es crítica, tales como los clasificados como de tipo (a) en la sección 1 arriba, la prioridad es ofrecer los servicios más básicos para todos, particularmente encaminándolos a las madres pobres y sus niños pequeños mediante una combinación de programas de salud, nutrición y educación. En los países en el extremo opuesto de la escala, los programas de transferencias en efectivo son apropiados cuando los servicios básicos han alcanzado una buena cobertura y el ingreso per cápita ha alcanzado el nivel medio pero todavía hay una alta incidencia de pobreza debido a la desigualdad. En estos casos, la pobreza estructural puede ser mitigada a un costo relativamente bajo mediante el uso de programas de transferencia de efectivo. Sin embargo, para poder operar estos programas de manera eficiente, se requiere información estadística, así como una administración compleja⁵.

5. En Brasil, los beneficiarios del programa Bolsa-Familia usan tarjetas bancarias magnéticas para cobrar su beneficio mensual en el banco. Esta solución resultó eficaz para apartar el programa de un concepto paternalista y alejarlo de las influencias ilegítimas de parte de los políticos locales.

2.3 Nacional *versus* regional / políticas sociales locales

Definir el marco espacial de las políticas sociales, ya sean focalizadas o no, no es cosa fácil. Esto se debe a que la pobreza nacional suele ser asociada a distintos tipos de necesidades insatisfechas de acuerdo con las regiones y subregiones. Sin embargo, algunas prioridades son obvias. Cada vez que haya bolsas de pobreza crítica, por ejemplo, áreas en las que la mortalidad infantil se sitúe por encima de la media nacional, entonces sus habitantes deben ser los primeros a quienes se atienda. En tales casos, las acciones básicas integradas de salud, educación, sanidad y asistencia social dan resultados rápidos y estupendos en términos de mejoramiento de las condiciones de vida, incluso sin que se produzcan cambios en la producción y generación de ingresos. Siempre que se ocupen de la pobreza dentro de una sociedad acomodada, lo cual generalmente implica una menor incidencia de la pobreza y una mayor desigualdad, como ocurre a menudo en áreas urbanas y metropolitanas de América Latina, la asistencia social y los servicios de capacitación laboral dirigidos a los pobres, ya sea que estén o no provistos de mecanismos de transferencia de ingresos, constituyen un enfoque adecuado. Donde la pobreza está muy extendida, el facilitar el acceso a bienes y servicios básicos mitiga la pobreza de inmediato, ya que los cambios en la generación de ingresos son más largos y más difíciles de lograr.

Así, en lo que atañe tanto a la política social universal como a los mecanismos de lucha contra la pobreza, el énfasis local dependerá de una evaluación cuidadosa de cuáles son y en dónde están las fallas de cobertura de servicios básicos universales, así como de la definición de lo que constituye pobreza para diferentes contextos espaciales. El establecimiento de prioridades de política social depende de lograr un equilibrio adecuado entre las necesidades y los medios, teniendo en cuenta en forma explícita el marco espacial. Mejorar la calidad de vida de los pobres o, según los medios disponibles, de los más pobres entre los pobres, constituye sin duda una prioridad, con el objetivo de reducir la desigualdad entre pobres y quienes no lo son. En este sentido, el diseño del programa, la definición de la población objetivo y las posibilidades en términos de movilización de recursos y la distribución espacial, deberán considerarse de manera simultánea.

Por último, pero sin carecer de importancia, la aplicación de determinadas políticas sociales locales y la colaboración –financiera y de otro tipo– entre los diferentes niveles del gobierno, dependen en gran medida del componente político. Es decir que la controversia se centra en la forma en que se modele un acuerdo político que garantice la colaboración perdurable entre los diferentes niveles del gobierno, lo que resulta crucial para mejorar el nivel de eficiencia de la política social. Cuanto más institucionalizadas y profesionales se tornen

las políticas públicas, menos propensas serán a verse afectadas y alteradas por los partidos políticos.

2.4 La política social y la restricción financiera

Aunque los recursos financieros constituyen siempre una limitación, la restricción más grave a menudo tiene que ver con la capacidad operativa, es decir, la facultad de hacer que los programas sociales cumplan objetivos bien definidos de una manera eficiente. Esto significa evitar la duplicidad de esfuerzos que busquen alcanzar el mismo objetivo, algo que ocurre frecuentemente, por ejemplo, cuando se trata de programas de nutrición y distribución de alimentos.

La competencia de operaciones con programas similares en diferentes niveles del gobierno, aunque obviamente es indeseable, es todavía común⁶. En muchos países del Caribe, donde la pobreza es grave y hay una miríada de ONG y de organizaciones extranjeras que compiten entre sí para ser quienes proporcionen bienes y servicios a los pobres, los resultados son a menudo desastrosos en términos de dispendio y de falta de coherencia en la formulación de política social. La cantidad de gastos agregados que han estado fluyendo hacia estos países año tras año desde el extranjero, constituye una clara evidencia de que la falta de recursos financieros no representa el principal obstáculo para el progreso social.

En las oportunidades en que existen recursos financieros disponibles a menudo se descuida la importancia de garantizar la disponibilidad de mano de obra calificada para la operación y administración de los programas sociales. Sin embargo, programas bien diseñados y encauzados a menudo fallan por falta de personal. Especialmente en zonas aisladas donde la pobreza campea, movilizar el personal necesario constituye un verdadero reto, aun en los casos en que existen fondos suficientes para sueldos y salarios. El adiestramiento de personal local se convierte en la única solución, lo que conlleva desventajas evidentes en términos de retrasos y bajo rendimiento. Así, en América Latina la disponibilidad de recursos financieros no garantiza haber resuelto el problema de mano de obra, especialmente en el caso de zonas pobres y aisladas y/o proyectos a gran escala.

6. Durante más de diez años Brasil ha tenido dos programas de nutrición en competencia bajo la responsabilidad de dos organismos federales del país (véase Rocha 1998). En la República Dominicana se canalizaron recursos de varias organizaciones internacionales a la construcción de letrinas domiciliarias y comunitarias en los valles de los ríos Pantufles y Costanza, sin preocuparse por el destino de los residuos orgánicos (Almeida 2005).

Por último, existe la controversia en términos más generales sobre el monto adecuado del gasto social o con relación a cuál es la parte apropiada del gasto social en el ámbito del gasto público. De hecho, las opciones presupuestarias afectan solo a una pequeña parte de los gastos, dado que los gastos obligatorios que se derivan de decisiones del pasado no pueden ser fácilmente alterados⁷. Sin embargo, los resultados de la política social pueden mejorarse mediante el diseño cuidadoso de nuevos programas y adiciones a los existentes y, en la medida de lo posible, a través de recortes en los programas y gastos que no generan los resultados adecuados.

A pesar del debate permanente sobre la importancia relativa del gasto social y sobre la evolución de su participación dentro del gasto total del gobierno, la cuestión principal no atañe al nivel del gasto social en sí mismo, sino a su eficiencia y su aspecto distributivo y, más concretamente, a la cuestión de formular y focalizar programas orientándolos a los más pobres de la sociedad.

3. Algunas cuestiones consensuales clave en materia de política social

Conforme los asuntos de política social y pobreza atraían un creciente interés en el ámbito de las políticas públicas, algunos consensos surgieron gradualmente y dieron forma a una manera de seleccionar prioridades, formular políticas y fijar metas.

3.1 La prioridad en la asistencia a la niñez

Los niños son físicamente vulnerables, así como social y económicamente dependientes, lo que obviamente los hace merecedores a una política social evidente prioritaria⁸. Los perfiles de pobreza derivados de encuestas domiciliarias han demostrado explícitamente que, como la presencia de los niños hace que sus familias estén más expuestas a la pobreza, su número es con frecuencia sobredimensionado entre los pobres, tanto en los países subdesarrollados como en los desarrollados. En Brasil, por ejemplo, la tasa de pobreza entre los niños

7. Es un hecho bien conocido que hay dificultades tanto en la racionalización de las políticas de recursos humanos en el sector público como en la introducción de cambios en los mecanismos, a menudo asociados a “derechos adquiridos” y derechos constitucionales, tal como es el caso de las cuestiones de seguridad social.

8. La prioridad en la asistencia a los niños en el ámbito de la política social en general, así como en el de la lucha contra la pobreza en particular, ha sido bien establecida desde la década de 1990, pero los resultados efectivos son a menudo engañosos. Con respecto al caso del Perú, véase Vásquez y Mendizábal (2002).

pequeños es 75% más alta que la tasa promedio de pobreza⁹. Por lo tanto, la salud básica y programas de educación concebidos con el propósito de llegar lo más lejos posible en la reducción de la desigualdad de oportunidades entre los niños de diferente entorno familiar, son hoy en día considerados la forma más adecuada para romper el círculo vicioso de la pobreza. Conceptualmente, esto debería conducir a un creciente énfasis en garantizar el acceso a la educación básica y atención de la salud para todos, dando especial importancia a los sectores más pobres.

Cuando la pobreza es crítica y generalizada, el proporcionar salud y saneamiento básico es considerado el medio más eficaz, directo e inmediato de mejorar las condiciones de vida en lo que se refiere a sus variables más básicas: tasas de mortalidad y morbilidad.

3.2 El cambio de énfasis respecto a la educación

La educación ha sido reconocida desde tiempo atrás como la variable clave para promover el progreso social y económico y reducir la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, el énfasis cuando se trata de la educación en el ámbito de la política social ha cambiado: ya no es suficiente garantizar el acceso universal a la educación básica, aunque esto sigue siendo un objetivo por alcanzar en muchos países de América Latina. También es esencial cuidar de la calidad de la educación y procurar resultados adecuados del aprendizaje. Así, aunque se mantienen las metas en términos de creación de escuelas y ampliación de la cobertura, cada vez hay más preocupación por la calidad, lo que demanda someter a los estudiantes a evaluaciones externas periódicas, dentro de programas de pruebas internacionales tanto nacionales como internacionales, tales como PISA (Program for International Student Assessment o Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes). Sin embargo, anticipando malos resultados, los estudiantes, asociaciones de profesores e incluso los gobiernos, suelen resistirse a participar. En el caso de PISA 2006, el más reciente, solo seis países latinoamericanos se encontraban entre los participantes¹⁰. A pesar de las dificultades, parece que la adopción de este mecanismo de evaluación externa está, sin embargo, acrecentándose.

También han tenido lugar algunos cambios filosóficos. Se da por sentado que los maestros y, más en general, el sistema escolar en su conjunto son los responsables de los resultados del

9. En Brasil, los impactos de la seguridad social y programas de asistencia social han llevado a una drástica reducción de la pobreza entre los ancianos (de 16% en 1999 a 9% en el 2005), mientras que las tasas de pobreza entre los niños de cuatro años y menos han continuado siendo críticas (54,5% en 1999 y 52,4% en el 2005) (Rocha 2008).

10. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay (OCDE 2008).

aprendizaje. La procedencia social y económica de los niños, así como sus perceptibles características personales desfavorables (naturalezas perezosas, ariscas, distraídas, descuidadas) ya no constituyen excusas aceptables para la falta de progreso de los estudiantes. La filosofía de “no dejar atrás a ningún niño” se ha difundido como el enfoque más apropiado para la educación, y que sin duda tendrá cada vez mayor impacto en los resultados educativos, en especial entre los niños de familias pobres, que evidentemente tienen desventajas educativas al inicio.

3.3 Otorgamiento de poderes a la mujer

Desde hace tiempo se estableció que la madre es especialmente protectora y que se preocupa particularmente por el bienestar de la familia. Existe una creciente evidencia empírica que muestra que, frente a una restricción económica significativa, la madre redobla esfuerzos para que los ingresos alcancen a cubrir las necesidades básicas familiares, afectando positivamente las condiciones de salud, fertilidad, nutrición, trabajo infantil, asistencia a la escuela, etc. Estas evidencias han llevado a formular políticas sociales para destacar a la madre como el agente privilegiado para la introducción de nuevas y más adecuadas conductas sociales. Su papel como participante en la política social ya no se limita a los programas en los que es “natural” que sea así, como es el caso del cuidado de los niños. Programas de transferencia de efectivo están utilizando a la madre, o la mujer de alto nivel en la familia, para que sea quien reciba el estipendio y así fortalecer a la mujer y destacar los beneficios potenciales de transferencias de efectivo.

3.4 Pobreza rural *versus* pobreza urbana

Las condiciones de vida en las zonas rurales suelen ser más adversas que en las zonas urbanas, debido a la forma en que tiene lugar el crecimiento económico. Sin embargo, las zonas rurales a menudo presentan importantes ventajas en términos de cohesión social. Reconocer las necesidades específicas de las zonas rurales en términos de infraestructura y servicios –por ejemplo, las soluciones de saneamiento son más simples y económicas que en las zonas urbanas– ha resultado eficaz para mejorar los niveles de vida y prevenir la migración. Las diferencias entre zonas rurales y urbanas respecto a las características de la pobreza han facilitado la adopción de políticas más eficaces.

Por otro lado, ignorar las diferencias entre zonas urbanas y rurales parece ser el camino correcto cuando se considera el costo de vida en comparación con los ingresos. El definir las políticas públicas de pagos en el ámbito nacional (sueldos de empleados públicos, bene-

ficios sociales, transferencias de efectivo a los pobres) ignorando o minimizando el efecto de las diferencias regionales y las disparidades de zonas rurales y urbanas, parece ser una forma de prevenir la migración y promover el desarrollo a un ritmo más rápido en las zonas atrasadas.

3.5 Exclusión obstinada entre los extremadamente pobres

Los medios modernos de comunicación están haciendo más fácil dar a conocer las iniciativas del gobierno y movilizar a los potenciales beneficiarios de políticas sociales específicas. Sin embargo, los más pobres, es decir, los más pobres entre los pobres, no responden adecuadamente cuando son convocados por medios masivos como periódicos, radio y televisión. Aun cuando constituyen precisamente el sector de la población al que se trata de alcanzar, su falta de recursos, que conduce a un alto grado de aislamiento y exclusión, a menudo provoca una situación de muy baja cobertura de la población objetivo¹¹. Ha quedado claro que para llegar a los pobres extremos, los programas y servicios universales y focalizados tienen que buscar a estas familias e individuos con denuedo. La identificación y seguimiento de los hogares extremadamente pobres constituye una nueva prioridad para los servicios de asistencia social.

4. Progresos recientes: la nueva concepción de la política social

Aunque el llegar a un consenso sobre determinadas cuestiones clave, tal como se describe arriba, puede verse en sí mismo de manera realista como un avance, es necesario ser cautos. Con frecuencia estos acuerdos constituyen de hecho “consensos filosóficos”, ampliamente aceptados por el público, los especialistas y los políticos. Sin embargo, incorporarlos de forma sistemática en los diseños de política social y las operaciones diarias es sin duda un asunto muy diferente. Lo mismo se aplica para el progreso obtenido gracias a la forma en que se implementa la política social, como se describe a continuación. Estos son los enfoques dominantes, y el nivel en que han impregnado de manera efectiva la política social difiere según los países y las áreas específicas dentro de estos países.

11. Datos de la Encuesta Nacional de Hogares de Brasil han demostrado que aunque la Bolsa-Familia se ha ampliado para cumplir con su objetivo de beneficiar a 11 millones de hogares a finales del 2006, aún quedan alrededor de un millón de hogares elegibles en la base de la distribución de ingresos que no han sido inscritos, esto es, hogares con ingresos per cápita por debajo de los 30 dólares americanos.

4.1 Romper con la filantropía en las políticas focalizadas

Tradicionalmente, la política social en América Latina fue concebida como universal, de manera que responder a las necesidades específicas de los pobres caía en el ámbito de la filantropía. Sin embargo, había dos tipos de excepciones. En primer lugar, en el caso de desastres naturales, como sequías o inundaciones, los gobiernos generalmente proporcionaban el marco para movilizar la ayuda de la sociedad civil. En segundo lugar, la creación de programas destinados a males sociales ya conocidos por mucho tiempo pero que, por alguna razón, se habían convertido de repente en el objeto de la atención de la sociedad, como la lucha contra el hambre. En cualquier caso, el gobierno necesitaba actuar con rapidez, y a menudo originaba programas mal concebidos, debido a la falta de información sobre los beneficiarios potenciales o sobre cómo la población objetivo debe ser reducida para que sea compatible con los recursos disponibles, tanto financieros como de gestión. A menudo, la prisa en hacer que un programa entrara en operación se derivó del oportunismo político al tratar de demostrar eficacia administrativa o al buscar crear una asociación entre un partido político o personaje y los beneficios de un programa social de alto valor. El resultado fue una pobre selección de beneficiarios, el uso ineficiente de los recursos y la falta de continuidad de los programas sociales.

A pesar de que estos problemas siguen lesionando la política social en América Latina, se ha producido un cambio estructural en los últimos diez a quince años. La novedad es que la planificación cuidadosa utilizando datos estadísticos y reconociendo explícitamente el espacio de las opciones políticas se ha convertido en la corriente principal, lo cual, aunque todavía no es estrictamente el enfoque dominante en la actualidad, es el que ha adquirido más visibilidad y encomio. La concepción y la aplicación de la política social han atraído a especialistas calificados con diferentes perfiles técnicos, personas procedentes desde la Ingeniería hasta el Trabajo Social, desde la Estadística hasta la Sociología, desde la Medicina hasta la Economía. Ya no es este un campo dominado por bienintencionados legos u oportunistas electorales sin escrúpulos.

4.2 Diseño, monitoreo y evaluación como un proceso integrado

El diseño y la aplicación de programas sociales es cada vez más un cuidadoso proceso de prospectiva y evaluación gradual. Así, una vez que se definen las prioridades mundiales, toda la información disponible se utiliza para comprender las diferentes facetas de la cuestión presente. ¿La educación? ¿Cuál es el nivel mínimo que se debe garantizar a los jóvenes? ¿Dentro de qué marco temporal? Teniendo en cuenta el grupo de edad correspondiente,

¿cuál es la escasez en términos de calificación? ¿Cuáles son los medios disponibles para hacer frente a este déficit en términos de vacantes de escolares, maestros, recursos financieros y de gestión? ¿Cuál es la distribución espacial de las necesidades y recursos? ¿Son equilibrados o debemos redefinir nuestros objetivos desde el principio?

Estos cambios no solo dependen de la información estadística obtenida en las encuestas de hogares y los padrones administrativos, sino que requieren obtener de ella un mayor desarrollo. La mayoría de los países efectúan encuestas nacionales anuales de hogares que son esenciales para el diagnóstico, y que sirven como base para el control externo de los documentos administrativos¹². Al cruzar las referencias de diferentes variables de las encuestas hogareñas, se obtiene el marco necesario para clasificar las situaciones más críticas por área o dentro de un área. Las oficinas estadísticas en todas partes están incrementando su colaboración con las entidades gubernamentales proporcionándoles información que puede resultar crucial en el diseño y evaluación de los programas sociales.

De hecho, el diseño de un programa ya no se limita a la primera fase de aplicación, sino que ahora abarca procedimientos de seguimiento y evaluación. El seguimiento indica que el programa durará y estará sujeto a cambios para transformarlo y mejorarlo con el tiempo. La consideración actual es que empezar una y otra vez, desde el inicio, nuevos programas representa un desperdicio de recursos y que las lecciones aprendidas en el proceso son de importancia crucial para mejorar los resultados. Además, los programas que duran y que se mejoran a lo largo del proceso generan equipos técnicos calificados y responsables que pueden proteger a estos programas del mal uso político. Asimismo, con respecto a la evaluación, su función también ha cambiado radicalmente: ya no se limita a la ejecución financiera (por ejemplo, ¿fue ejecutado correctamente el presupuesto para la creación de camas adicionales de maternidad?) o, en el mejor de los casos, a algunos indicadores de recursos (¿están las camas adicionales de hospital disponibles?), como en el pasado. Hoy en día la evaluación requiere de indicadores cuantificables (¿cuál fue el impacto de las camas adicionales de maternidad sobre las tasas de mortalidad de recién nacidos?)¹³.

12. En América Latina, la cobertura nacional y la continuidad de las encuestas de hogares por muestreo es una conquista de los últimos diez años. Aunque algunos pocos países cuentan con series a largo plazo (por ejemplo, la PNAD brasileña comenzó en forma trimestral en la década de 1960 y se convirtió en anual en la década siguiente); la mayoría de los países recién han iniciado este proceso. La encuesta de Argentina se amplió para cubrir otras áreas urbanas más grandes de Buenos Aires desde el 2003 y Perú inició el Inaho en el 2002.

13. Véase Baker (2002) para una excelente sistematización de los procedimientos evaluativos para estimar los impactos en los pobres.

4.3 La nueva percepción de la pobreza

Los cambios positivos en el diseño y operación de los programas sociales han afectado a la política social en general, pero han sido especialmente relevantes en la formulación de políticas antipobreza, donde la filantropía y el amateurismo habían predominado ancestralmente. El primer paso en el tratamiento de los programas contra la pobreza fue buscar eliminar el estigma de la pobreza y establecer políticas que consagren el derecho de un ciudadano pobre, y no disponer de un medio para ofrecer limosna a los débiles o perezosos. Dado que la pobreza no debe ser vista como un estigma, no hay ningún problema en la elaboración y difusión de una lista de los beneficiarios de los programas contra la pobreza, lo cual constituye una manera muy eficaz de proporcionar el control social, que ayuda a mejorar y mantener buena focalización¹⁴. Las relaciones del programa que contienen una información más completa sobre los beneficiarios y solicitantes de los programas contra la pobreza son también esenciales para el seguimiento y la evaluación de los resultados, así como en el diseño de nuevas acciones y la selección de nuevos beneficiarios.

Además, hay una percepción creciente de que la pobreza no es una situación desesperada, ni tampoco un síndrome del que uno pueda recuperarse fácilmente, y que la pobreza en América Latina es esencialmente estructural, resultante de desventajas sociales y económicas acumuladas durante un largo tiempo, asociadas a desmedidas desigualdades en el ingreso y la riqueza. Reconocer que la pobreza no es un riesgo moral despejó el camino para el establecimiento de mecanismos dirigidos a los pobres, sin limitaciones de tiempo para los beneficiarios. Como resultado, las acciones de lucha contra la pobreza cubren ahora dos aspectos. Unas de ellas tratan de mitigar la pobreza mejorando de inmediato las condiciones de vida de los pobres a través del suministro de bienes, servicios y/o dinero en efectivo. Por otra parte, están aquellas que operan a largo plazo, aumentando el capital humano entre los beneficiarios, especialmente jóvenes y niños, y mejorando así sus perspectivas de participación del mercado de trabajo y de salir en el futuro por completo de la pobreza.

En aquellos lugares en donde los programas de transferencias condicionadas de efectivo se han aplicado durante varios años sobre una base sostenible, como Chile, Brasil y México, se ha hecho evidente para la sociedad en su conjunto que la recepción de dinero, obviamente,

14. En Brasil hubo cierta controversia acerca de la divulgación de la lista de beneficiarios de la Bolsa-Familia, un programa nacional, de recursos probados, de transferencia de ingresos. En última instancia, la lista fue colocada en el sitio de Internet del Ministerio, lo que proporcionó la deseada transparencia y contribuyó así a mantener los objetivos de focalización del programa (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome [MDS] 2009).

no cambia la situación estructural de la familia. Por lo tanto, no tiene sentido esperar que la familia logre salir de la pobreza como resultado de estar, digamos, dos años en el programa. El hecho de que la transferencia de dinero permita algún consumo adicional, aumentando así el bienestar y reduciendo la desigualdad, es esencialmente el resultado que se puede esperar del programa en el corto plazo.

5. Políticas sociales y crisis global

La reciente crisis mundial representó una preocupación adicional para la gestión de políticas públicas. La interrupción de operaciones en el sector productivo, así como del flujo internacional de capitales y mercancías, provocó un impacto inmediato sobre el empleo y los ingresos en todas partes. Las finanzas públicas nacionales han sido puestas bajo presión, por un lado, debido a la reducción de los ingresos fiscales y, por otra parte, a la mayor demanda de políticas sociales compensatorias y las inversiones de tipo keynesiano.

Aunque, hasta cierto punto, la crisis puede no haber afectado la normal competencia por los escasos fondos, la nueva presión para aportar respuestas rápidas puede llevar a decisiones ineficientes. La forma más fácil de recortar los presupuestos, haciéndolo en forma general y proporcional, lleva a serios despilfarros, pero se adopta a menudo en virtud de la falsa justificación de ser “políticamente neutral”. Esperemos que el impacto traumático de la crisis tenga algún efecto positivo si el recorte de gastos lleva a la eliminación de políticas y mecanismos ineficientes, en favor de quienes están comprometidos con la eficacia y la equidad.

Bibliografía

ALMEIDA, R.

2005 *Local Improvement in Basic Sanitation in the Dominican Republic*. Washington D.C.: FGB/IAF.

BAKER, Judy

2002 *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty – A Handbook for Practitioners*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2008 *Social Panorama of Latin America*. Santiago de Chile: United Nations Publications.

FERNÁNDEZ, Mercedes; Sebastián GALIANI y Ernesto SCHARGRODKSY

2006 “Targeted Interventions in Health Care”. En: *Fiscal Studies*, N° 27, Vol. 3, pp. 373-95.

GROSH, Margareth

1994 “Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice”. Washington D.C.: Banco Mundial.

OCDE

2008 *PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Madrid: Editorial Santillana.

ROCHA, Sonia

2008 “Pobreza: evolução recente e ‘portas de saída’ para os pobres”. En: VELLOSO, João Paulo y Robert DE ALBUQUERQUE (Coord.). *A verdadeira revolução brasileira*. José Olympio/Fórum Nacional.

1998 *Issues Concerning Social Programs in Brazil*. World Bank Background paper. Washington, D.C.

VÁSQUEZ, Enrique y Enrique MENDIZÁBAL

2002 *¿Los niños... primero? El gasto público focalizado en niños y niñas en el Perú 1990-2000*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Save the Children Suecia.

Página web

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<http://www.beneficiosociais.caixa.gov.br>

Capítulo III

Oportunidades y resultados educativos en la educación básica en el Perú*

Santiago Cueto y Juan León

* Artículo preparado para el Seminario Internacional “Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos”, organizado por la Universidad del Pacífico en Lima el 12 y 13 de agosto de 2009. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Juan F. Castro y Hugo Díaz a una versión preliminar del presente documento.

La educación peruana ha logrado notables avances en las últimas décadas, entre ellos el avance en matrícula en la educación básica para menores. En la actualidad casi se ha logrado cobertura total de los estudiantes entre las edades de 6 y 11 años y la matrícula de estudiantes en edad de asistir a la educación inicial y secundaria aumenta gradualmente; así, la cobertura educativa en nivel inicial es 64%; en primaria es 94%; y en el nivel secundario, 75%¹. Así, la preocupación ha empezado a moverse de **cuántos estudiantes aprenden a cuánto aprenden los estudiantes** en la educación básica². El Perú ha organizado varias evaluaciones nacionales desde 1996 y ha participado en tres evaluaciones internacionales (dos de la Unesco y la evaluación PISA, organizada por la OECD³). Los resultados consistentemente muestran un pobre rendimiento. El siguiente cuadro presenta los resultados de la evaluación nacional 2004 en comunicación, que fue la última que se realizó simultáneamente en varios grados y materias, y de las evaluaciones censales realizadas en 2º grado de primaria el 2007 y 2008.

Si bien los resultados son bajos a escala nacional, los porcentajes indicados arriba esconden grandes diferencias entre grupos de estudiantes. En el presente artículo se cuantifica la magnitud de las brechas entre grupos de estudiantes; para ello se usa variables individuales y familiares que a menudo se consideran en estudios de determinantes de rendimiento escolar: sexo, lengua materna y educación de la madre. En segundo lugar se presentan las brechas entre estudiantes agrupados en cuatro tipos de instituciones educativas: privadas, públicas urbanas, públicas rurales no indígenas y públicas rurales indígenas. En una siguiente sec-

1. Indicadores de educación básica en el Perú: <<http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=425>>.

2. Por otro lado, Gustavo Yamada y Juan Fernando Castro (2007) indican que si bien se ha logrado incrementar la cobertura educativa, esto no se refleja en una reducción de la pobreza y más bien se ha producido un deterioro en la movilidad social que puede ofrecer la educación en el Perú, lo cual puede deberse a la mala calidad educativa brindada en las instituciones educativas públicas.

3. Perú ha participado el 2009 por segunda vez en la evaluación PISA, pero los resultados recién se conocerán a finales del 2010.

Cuadro 3.1
Niveles de desempeño en Comunicación en las Evaluaciones Nacionales 2004 y Evaluaciones Censales de Estudiantes 2007 y 2008⁴

Grados	EN 2004			ECE 2007			ECE 2008			
	Suficiente	Básico	Previo	Debajo del previo	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo nivel 1	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo nivel 1
2º de primaria	15,1	23,7	15,1	46,1	15,9	54,3	29,8	16,9	53,1	30,0
6º de primaria	12,1	28,1	35,7	24,1	...	...	...	...	...	...
3º de secundaria	15,1	23,8	26,9	34,3	...	...	...	...	...	...
5º de secundaria	9,8	45,3	14,8	30,1	...	...	...	...	...	...

Cuadro 3.2
Niveles de desempeño en Matemática en las Evaluaciones Nacionales 2004 y Evaluaciones Censales de Estudiantes 2007 y 2008

Grados	EN 2004			ECE 2007			ECE 2008			
	Suficiente	Básico	Previo	Debajo del previo	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo nivel 1	Nivel 2	Nivel 1	Por debajo nivel 1
2º de primaria	9,6	27,4	18,8	44,2	7,2	36,3	56,5	9,4	35,9	54,7
6º de primaria	7,9	34,7	12,7	44,7	...	...	...	...	...	...
3º de secundaria	6,0	19,9	19,0	55,1	...	...	...	...	...	...
5º de secundaria	2,9	11,0	17,7	68,5	...	...	...	...	...	...

Notas: si bien hubo una ECE el 2006, la cobertura fue baja y, por lo tanto, los resultados poco fiables. Los resultados de la EN y las ECE no son en estricto comparables. Data tomada de resumen elaborado por Cueto (2007) y Evaluación Censal de Estudiantes 2007 y 2008 – Resultados generales <<http://www.minedu.gob.pe/umc>>.

4. El nivel 2 es equivalente al nivel suficiente en la Evaluación Nacional 2004; el nivel 1 es equivalente al nivel básico; y por debajo del nivel 1 es equivalente al previo y por debajo del previo.

ción se muestra cómo los estudiantes, agrupados en estos cuatro tipos de instituciones educativas, muestran grandes diferencias en los insumos educativos disponibles. Finalmente, la última sección explora opciones de política para fomentar la equidad educativa en el Perú.

Las brechas en rendimiento educativo

Para el análisis de brechas de rendimiento se utilizaron los resultados de la Evaluación Nacional 2004, que permite estimarlas en comunicación y matemática para dos grados de primaria y dos de secundaria; a diferencia de las ECE realizadas luego, la EN 2004 no tuvo exclusiones de grupos de instituciones educativas, por lo que debería reflejar bien los aprendizajes de los estudiantes peruanos en su conjunto. A continuación se presentan las brechas en rendimiento educativo en comunicación y matemática entre estudiantes con diferentes antecedentes familiares e individuales (*v. gr.*: sexo, lengua materna y educación de la madre) y de acuerdo al tipo de institución educativa a la que asisten. Así, clasificamos las instituciones educativas en cuatro: (1) de gestión privada, en las que los estudiantes deben pagar una cuota mensual cuyo monto varía por institución. De hecho, hay una gran variedad en las mensualidades que se paga en el Perú, pero aquí las hemos clasificado a todas en un solo grupo. Entre las instituciones educativas de gestión pública, que no cobran cuotas mensuales (aunque, por cierto, hay gastos involucrados en asistir a la escuela, como por ejemplo pago de asociaciones de padres de familia, uniformes, útiles y transporte), hemos distinguido tres grupos: (2) de gestión pública en zonas urbanas; (3) de gestión rural pero con mayoría de estudiantes castellanohablantes; y (4) de gestión rural con mayoría de estudiantes con lengua materna indígena⁵. Para diferenciar estos dos últimos grupos se tomó el reporte del director de cada institución educativa para ver si 50% o menos de los estudiantes en la escuela tenían una lengua materna indígena (grupo 3) o más de 50% tenían una lengua materna indígena (grupo 4). A continuación se muestran estadísticas descriptivas con respecto a estudiantes en los cuatro grupos de instituciones educativas en primaria y secundaria de acuerdo a la EN 2004.

5. La definición que usa el Ministerio de Educación para determinar si las instituciones educativas son urbanas o rurales es: “Área urbana: Conjunto de centros poblados que se caracterizan por tener como mínimo 100 viviendas agrupadas contiguamente o son capitales de distrito. El área urbana de un distrito puede estar conformada por uno o más centros poblados que cumplen con esta característica. Área rural: Conjunto de centros poblados que se caracterizan por tener menos de 100 viviendas agrupadas contiguamente, generalmente distribuidas en forma desigual. Se caracterizan por una reducida concentración demográfica y por desarrollar principalmente actividades agropecuarias. Comprende desde los linderos de los centros poblados urbanos hasta los límites del distrito” (Unidad de Estadística Educativa 2009).

Cuadro 3.3**Características de los estudiantes en cuatro tipos de instituciones educativas en la Evaluación Nacional 2004 (datos de estudiantes de 6° de primaria y 5° de secundaria)**

	Privadas	Público urbano	Público rural no indígena	Público rural indígena
Primaria				
Número de instituciones educativas de primaria en la muestra	131	304	187	53
N y % de estudiantes	2.766 (20%)	8.202 (60%)	2.143 (16%)	522 (4%)
% de madres con secundaria completa o más	82%	40%	13%	8%
% de varones	50%	51%	52%	50%
% con lengua materna indígena	2%	7%	8%	87%
Secundaria				
Numero de instituciones educativas de secundaria	133	393	79	18
N y % de estudiantes	3.024 (20%)	10.753 (69%)	1.402 (9%)	300 (2%)
% de madres con secundaria completa o más	63%	27%	7%	5%
% de varones	48%	46%	56%	63%
% con lengua materna indígena	2%	8%	5%	80%

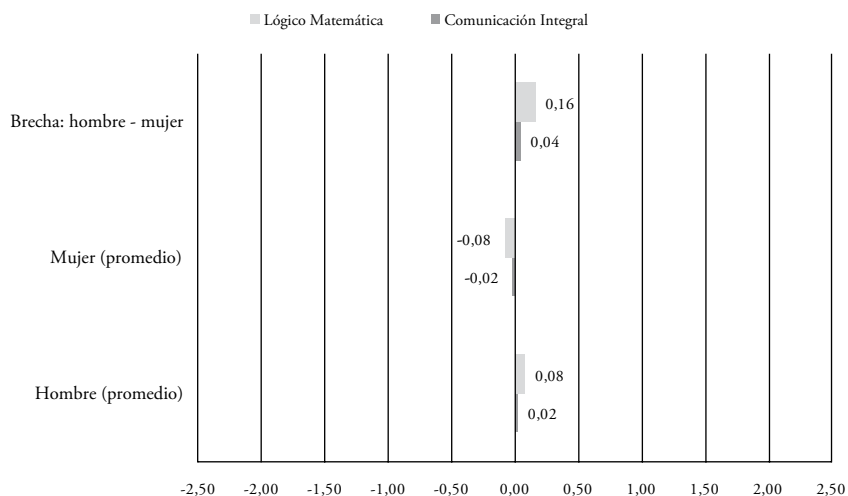
Elaboración: propia.

Como sería de esperarse, las instituciones educativas privadas cuentan con más estudiantes castellanohablantes y madres con mayor nivel educativo. Asimismo, se puede apreciar que no hay mayores diferencias en cuanto al nivel educativo de las madres en los dos grupos de instituciones educativas públicas rurales, mas sí entre públicas urbanas y públicas rurales.

No se puede poner los resultados de la EN 2004 en una sola escala, ya que las evaluaciones de diferentes grados no fueron diseñadas para poder estimar puntajes en una misma escala. Por ello, para comparar brechas en cada caso se han estandarizado los puntajes con un promedio de 0 y se determina la distancia de cada grupo respecto de la media en desviaciones estándar; luego la brecha entre los grupos es la distancia total entre los grupos en desviaciones estándar (por ejemplo, del gráfico 3.1, un resultado de -0,08 para mujeres y 0,08 para hombres en lógico matemática da una brecha total de 0,16 desviaciones estándar entre hombres y mujeres). En investigación educativa, una diferencia de 0,2 desviaciones estándar

es considerada pequeña; de 0,5, moderada; y de 0,8 o más, grande (Cohen 1988). Las brechas que se menciona a continuación son promedios simples, sin ajustar estadísticamente por otras características de los estudiantes o sus instituciones educativas.

Gráfico 3.1
Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 2° grado de primaria, de acuerdo con características individuales



Nota: las diferencias en los puntajes entre los diferentes grupos (brechas) son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

Fuente: Evaluación Nacional 2004.

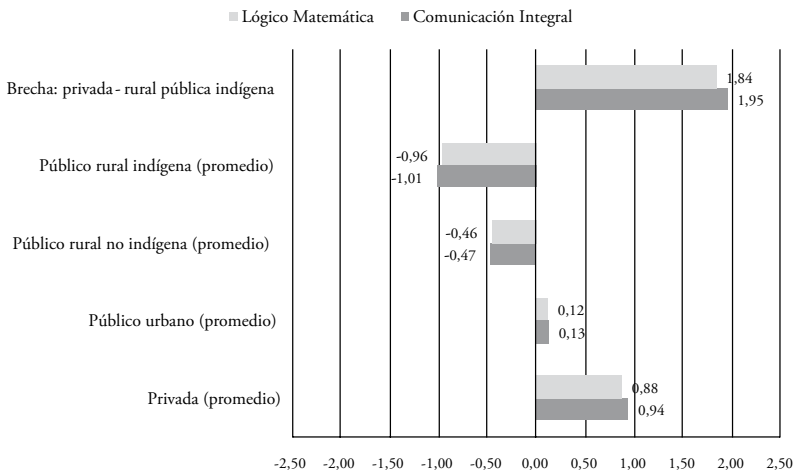
Elaboración: propia.

En los gráficos 3.1 y 3.2 se puede apreciar que a inicios de la primaria las brechas por género son a favor de los hombres, aunque las brechas son pequeñas (cercasas a 0 en comunicación integral). Por otro lado, se puede apreciar en Lógico Matemática y Comunicación integral que los estudiantes de instituciones educativas privadas tienen el promedio más alto, alrededor de 0,9 desviaciones estándar por encima del promedio nacional, mientras que los estudiantes de instituciones educativas rurales públicas con alta proporción de estudiantes indígenas son los que obtienen los más bajos resultados, alrededor de 1 desviación estándar por debajo de la media. Esto da una brecha total entre ambos grupos de alrededor de 1,9 desviaciones estándar, que es un efecto muy grande si usamos la convención mencionada antes. Como se puede ver en el siguiente gráfico, las diferencias en rendimiento entre grupos de estudiantes se dan casi desde el inicio de la escolaridad (no se cuenta con datos a escala

nacional de 1° grado o de educación inicial). Desafortunadamente las bases de datos de la EN 2004 para 2° de primaria no tenían información de lengua materna o educación de los padres, variable que sí se incluyó en la evaluación de estudiantes de 6° grado de primaria (véase el gráfico 3.3).

Gráfico 3.2

Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 2° grado de primaria, de acuerdo con tipo de institución educativa



Nota: las diferencias en los puntajes entre los diferentes grupos (brechas) son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

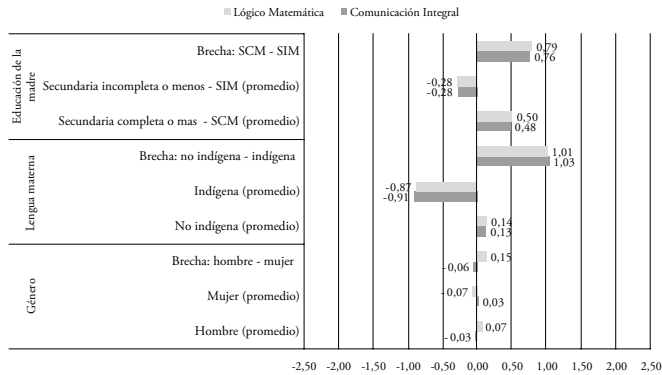
Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

El gráfico 3.3 muestra que las diferencias entre hombres y mujeres son relativamente menores, y que favorecen a los hombres en matemática y a las mujeres en comunicación. La incorporación de dos nuevas variables familiares en el análisis, educación de la madre y lengua materna del estudiante, también muestran brechas considerables, de alrededor de 0,8 desviaciones estándar en el primer caso y 1 desviación estándar en el segundo caso. El gráfico 3.4 muestra la brecha entre diferentes tipos de instituciones educativas en comunicación integral y lógico matemática. Se puede apreciar que son las instituciones educativas privadas las que tienen un rendimiento más alto, alrededor de 0,9 desviaciones estándar por encima del promedio nacional. Asimismo, se aprecia que la brecha entre los privados y públicos rurales indígenas está por encima de las 2 desviaciones estándar, lo cual muestra una gran inequidad en rendimiento entre estudiantes de diferentes tipos de instituciones educativas.

Gráfico 3.3

Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 6º grado de primaria, de acuerdo con características individuales de los estudiantes



Nota: las diferencias en los puntajes entre los diferentes grupos (brechas) son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

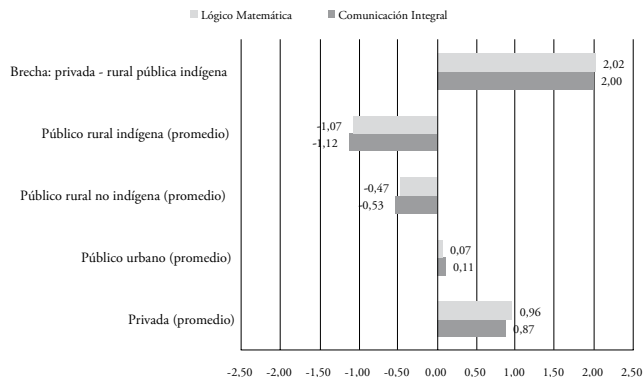
La variable “Madres con SCM” se refiere a madres con secundaria completa o más, mientras que “Madres con SIM” se refiere a madres con secundaria incompleta o menos.

Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

Gráfico 3.4

Brechas y promedios de rendimiento en Lógico Matemática y Comunicación Integral para 6º grado de primaria, de acuerdo con el tipo de institución educativa



Nota: las diferencias en la brecha (privada - rural pública indígena) son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

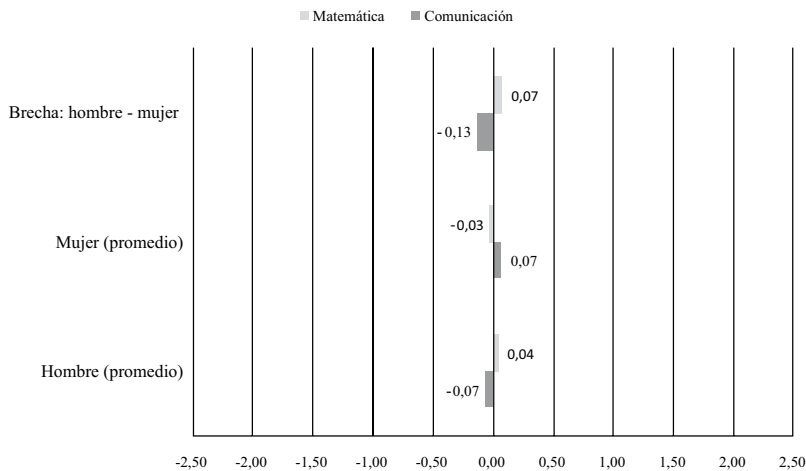
Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

Los gráficos 3.5 y 3.6 muestran las brechas de acuerdo a características individuales (género) y entre grupos de instituciones educativas, para los estudiantes de 3° de secundaria.

Gráfico 3.5

Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 3° grado de secundaria, de acuerdo con características individuales



Nota: las diferencias en los puntajes entre los diferentes grupos (brechas) son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

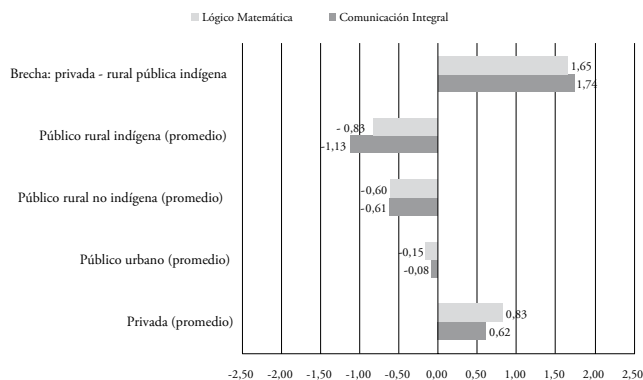
Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

Las brechas en 3° de secundaria y las que se observan en 5° de secundaria (gráficos 3.7 y 3.8) son ligeramente menores que las que se observaron para primaria. Esto no significa necesariamente que de alguna forma el sistema educativo logre reducir las brechas a medida que los estudiantes avanzan en grados, pues se trata de diferentes estudiantes, cada uno en su grado. Respecto de lo anterior, se debe recordar que la cobertura es mayor en primaria que en secundaria. Así, las brechas que se observan en secundaria deben ser entendidas como brechas entre los sobrevivientes en el sistema. A futuro lo correcto metodológicamente sería comparar las brechas en el tiempo en una misma cohorte de estudiantes y tomar en cuenta el porcentaje de estudiantes en cada grupo que repite o abandona.

Gráfico 3.6

Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 3º grado de secundaria, de acuerdo con grupo de instituciones educativas



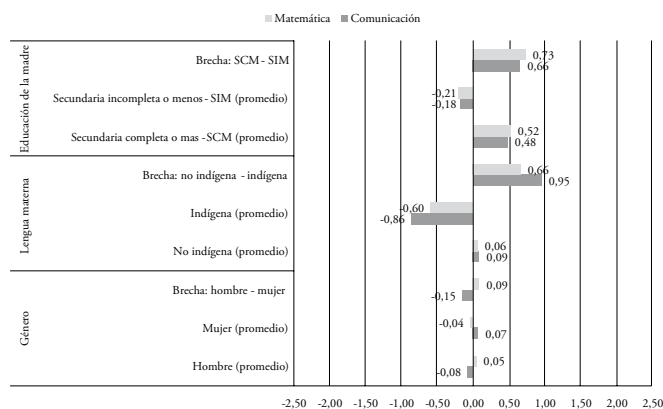
Nota: las diferencias en los puntajes entre los diferentes grupos (brechas) son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

Gráfico 3.7

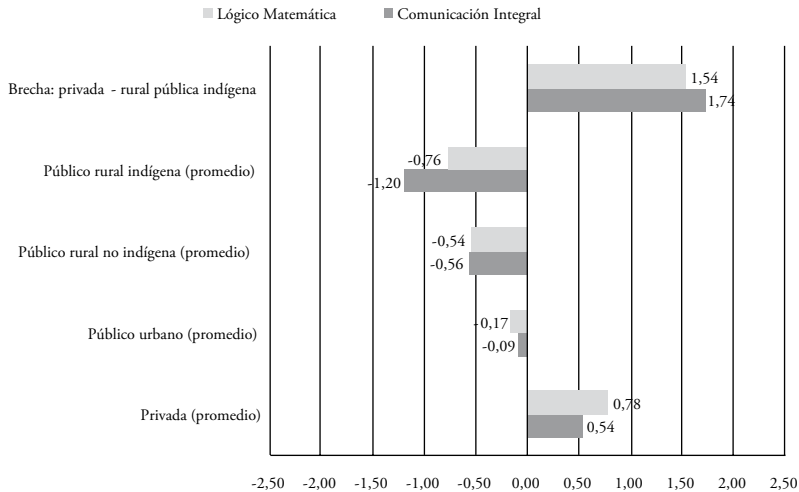
Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 5º grado de secundaria, de acuerdo con características individuales de los estudiantes



Nota: las diferencias en los puntajes entre los diferentes grupos (brechas) son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

Gráfico 3.8**Brechas y promedios de rendimiento en Matemática y Comunicación para 5° grado de secundaria, de acuerdo con grupos de instituciones educativas**

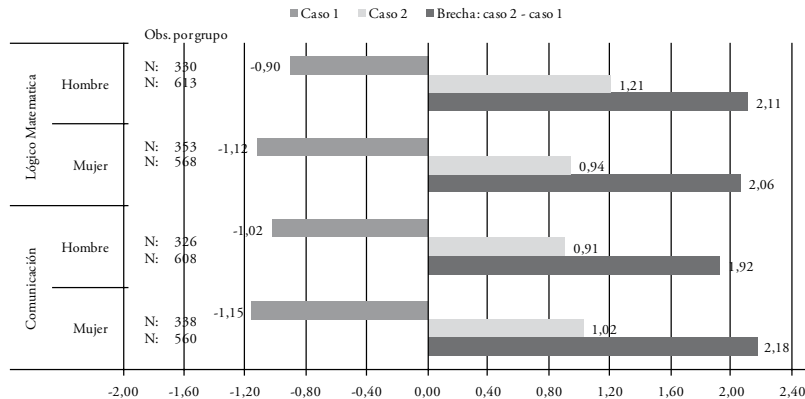
Nota: las diferencias en la brecha total son estadísticamente diferentes de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

En resumen, se puede decir que las variables de los estudiantes: educación de las madres, lengua materna del estudiante y los resultados de estudiantes por tipo de institución educativa, marcan grandes brechas en el rendimiento. Las brechas entre hombres y mujeres son menores que las anteriores y favorecen en general a los hombres en matemática y a las mujeres en comunicación. Las brechas entre estudiantes agrupados en instituciones educativas son mayores que las anteriores. Es importante recordar que los estudiantes combinan varias de estas características. Así, en los gráficos siguientes se presenta la situación de dos grupos extremos, de alto y bajo rendimiento: estudiantes con lengua materna indígena, con madre que no ha terminado la secundaria y que asiste a una institución educativa rural pública con población escolar predominantemente indígena. En el otro extremo estarían los estudiantes con lengua materna castellano, con madre con secundaria completa o más y que asisten a instituciones educativas privadas.

Gráfico 3.9
Promedios en Comunicación Integral y Lógico Matemática para casos extremos y brechas por área de acuerdo con el género en 6° grado de primaria

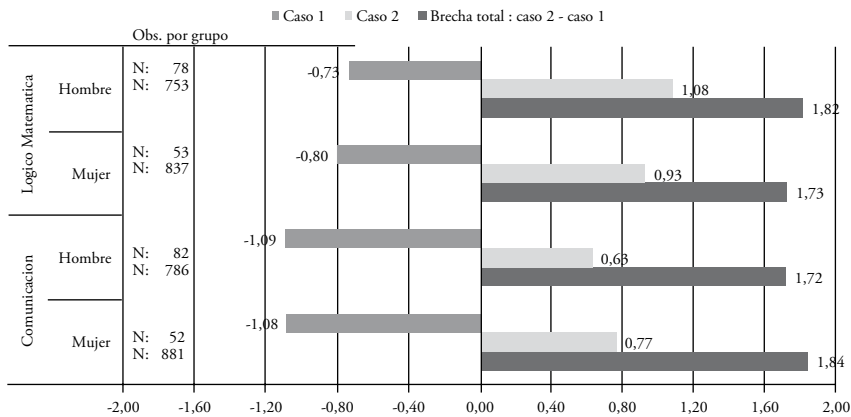


Caso 1: Estudiantes de zonas rurales, que estudian en una polidocente multigrado/unidocente pública, que tienen como lengua materna una lengua indígena, y cuya madre tiene secundaria incompleta o menos.

Caso 2: Estudiantes de zonas urbanas, que estudian en una polidocente completa privada, que tienen como lengua materna el castellano, y cuya madre tiene educación secundaria completa o más.

Elaboración: propia.

Gráfico 3.10
Promedios en Comunicación y Matemática para casos extremos y brechas por área de acuerdo con el género en 5° grado de secundaria



Caso 1: Estudiantes de escuelas públicas en zonas rurales, que tienen como lengua materna una lengua indígena, y cuya madre tiene secundaria incompleta o menos.

Caso 2: Estudiantes de escuelas privadas en zonas urbanas, que tienen como lengua materna el castellano, y cuya madre tiene educación secundaria completa o más.

Elaboración: propia.

Como sería de esperarse, las brechas entre estos grupos extremos son iguales o mayores que si se considera cualquiera de las variables anteriores aisladamente. Se presentan los resultados diferenciándolos por género; las brechas son en general similares, tal vez con la excepción de comunicación en 6° de primaria, donde la brecha es mayor para mujeres.

Más allá de los resultados, queda la pregunta de cuánto hace el sistema educativo peruano por proporcionar oportunidades para que los estudiantes aprendan y poder reducir estas brechas. Si bien esta es una pregunta que no puede ser respondida exhaustivamente con las bases de datos disponibles actualmente, a continuación se presentan algunas aproximaciones al tema.

Insumos, procesos y oportunidades educativas

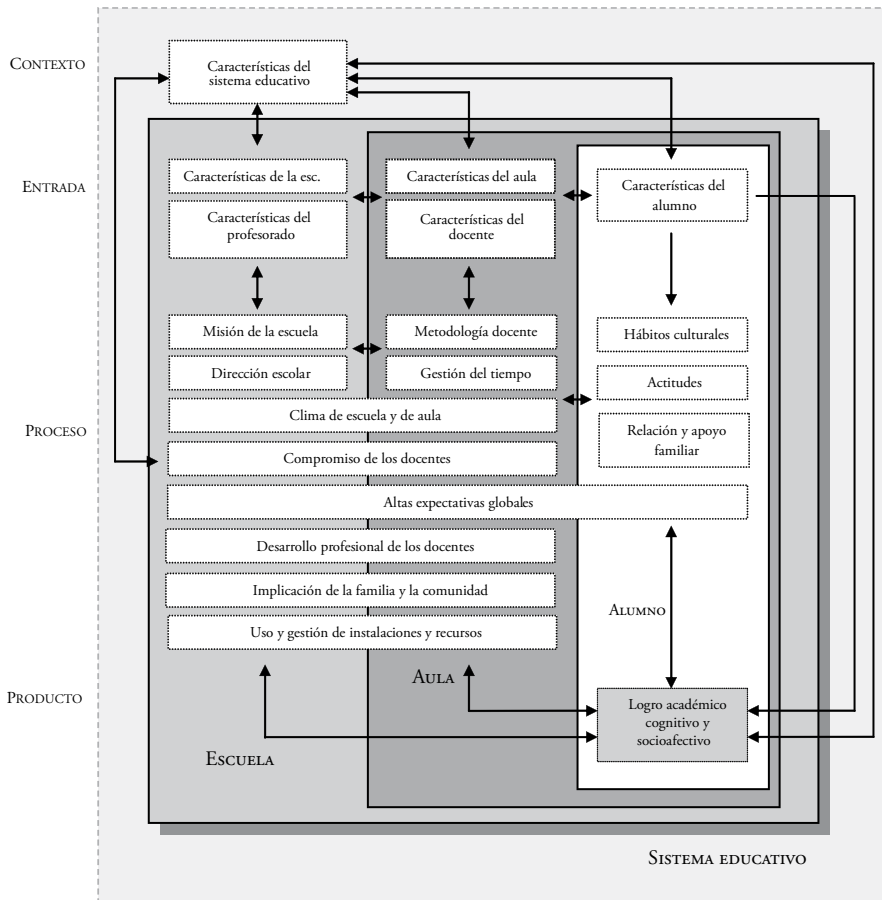
¿Cuánto importan las características de una institución educativa en el rendimiento de los estudiantes? Esta es una pregunta compleja que ha sido abordada por diversos investigadores. La respuesta a menudo es que el nivel socioeconómico de los estudiantes es el determinante más importante del rendimiento. Dicho de otra manera, la variabilidad en nivel socioeconómico entre estudiantes parecería más importante como determinante del rendimiento que la variabilidad entre instituciones educativas. Así, variables como nivel educativo de los padres, ingresos familiares, tipo de vivienda en que habita el estudiante, lengua materna, número de libros en casa, entre otros, se encuentran a menudo correlacionadas entre sí y en conjunto o individualmente, con rendimiento⁶. Las variables escolares que explicarían el rendimiento escolar parecen ser más complejas de definir. Así, por ejemplo, Murillo (2007) coordinó un estudio en nueve países de Iberoamérica y formuló un modelo de eficacia escolar (véase el gráfico 3.11).

Como se puede ver en el modelo, la eficacia escolar dependería de una compleja interacción entre características de los estudiantes que asisten a una institución educativa y variables de contexto del sistema educativo, de entrada (insumos escolares) y procesos educativos (es decir cómo se usan estos insumos en las interacciones pedagógicas), que resultan en productos o resultados educativos (por ejemplo, rendimiento en pruebas estandarizadas, pero también aspectos socioafectivos del desarrollo individual y social). Nuestra lectura de modelos como el del gráfico 3.11 es que no existen fórmulas únicas de eficacia escolar sino que de acuerdo a los recursos disponibles se debería implementar procesos educativos que respondan a las características y potencialidades de los estudiantes que asisten a instituciones educativas

6. Para un resumen de las variables asociadas al rendimiento escolar en el Perú, véase Cueto (2007).

específicas, así como aquellos que son coherentes con la misión educativa de cada una de estas y posibles de acuerdo al repertorio profesional de los docentes y directivos que trabajan en la institución educativa.

Gráfico 3.11
Modelo Iberoamericano de Eficacia Escolar



Fuente: Murillo (2007).

En el sistema educativo peruano existe muy poca información de procesos educativos. Por ejemplo, el sistema de monitoreo de instituciones educativas es casi inexistente debido fundamentalmente a los escasos recursos con que cuentan las oficinas regionales de educación. Sin embargo, a partir del censo escolar que completan anualmente todos los directores

escolares, existen datos sobre algunas variables de entrada o insumos educativos con los que se cuenta; estos insumos serían los que en gran medida limitarían la concreción de procesos pedagógicos de calidad en el aula (que en última instancia serían los decisivos para el aprendizaje). En la siguiente sección se presentan algunos insumos disponibles en los cuatro tipos de instituciones educativas presentados antes.

Para el siguiente análisis se ha usado las bases de datos del Censo Escolar 2007⁷ (es decir, tres años después de la evaluación nacional que mostró las brechas indicadas antes). El censo escolar es un instrumento que completan anualmente los directores de instituciones educativas a escala nacional. Como se dijo antes, las variables con que se cuenta son pocas e incluso se podría cuestionar la validez de la información al tratarse solo de autorreportes sin verificación externa. De todos modos, pensamos que son indicadores interesantes que han sido poco estudiados a pesar de que permiten una aproximación a lo que se ofrece a los estudiantes peruanos en diferentes tipos de centros educativos. No podemos atar los insumos reportados en el censo escolar a las instituciones educativas evaluadas en la EN 2004, por lo que no se puede intentar hacer análisis estadísticos multivariados.

Desde una perspectiva de equidad educativa, los estudiantes en los cuatro grupos de instituciones educativas presentados antes (o al menos los tres de gestión pública) tendrían que recibir similares insumos. Desde una perspectiva más bien proactiva para combatir las inequidades vinculadas a las familias y los propios estudiantes, se debería proporcionar más insumos educativos a las instituciones educativas que albergan a los de mayor pobreza (en este caso los de gestión pública rural), bajo el principio de que lograr los mismos resultados en zonas urbanas y rurales supone mayor inversión en estudiantes que inician la escolaridad con desventaja. Se divide los rurales entre castellano e indígenas para evaluar si existe tratamiento diferenciado (por ejemplo, si es más probable que estos tengan acceso a la educación bilingüe intercultural (EBI)). Las características de las instituciones educativas privadas no dependen del Estado pero se incluyen como un referente. Al hacer lo anterior se consigue una distribución de estudiantes que aparece en los dos siguientes cuadros. Como se puede apreciar, los estudiantes con lengua materna indígena están bastante concentrados en instituciones educativas donde asisten estudiantes con similares antecedentes familiares. De todos modos hay estudiantes con lengua materna indígena que asisten a instituciones educativas con mayoría de estudiantes con el castellano como lengua materna.

7. De acuerdo al Ministerio de Educación, el censo escolar tiene una tasa de omisión de entre 2% a 5% de las instituciones educativas de educación básica.

Cuadro 3.4**Matrícula por lengua materna en las instituciones educativas de nivel primario por grupo de estudio (porcentajes y número)**

Gestión	Privado	Público urbano	Público rural no indígena	Público rural indígena
Número de instituciones educativas	(7.419)	(5.814)	(16.517)	(6.256)
Matrícula				
Estudiantes con lengua materna indígena (%)	2,4	5,9	0,9	98,0
N	(16.925)	(115.546)	(8.136)	(366.895)
Estudiantes sin lengua materna indígena (%)	97,6	94,1	99,1	2,0
N	(677.936)	(1'846.937)	(927.268)	(7.654)
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	(694.861)	(1'962.483)	(935.404)	(374.549)

Nota: número de estudiantes entre paréntesis

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Cuadro 3.5**Matrícula por lengua materna en las instituciones educativas de nivel secundario por grupo de estudio (porcentajes)**

Gestión	Privado	Público urbano	Público rural no indígena	Público rural indígena
Número de instituciones educativas	(4.136)	(3.897)	(2.416)	(855)
Matrícula				
Estudiantes con lengua materna indígena (%)	3,0	8,9	0,7	97,0
N	(14.943)	(148.278)	(1.790)	(93.027)
Estudiantes sin lengua materna indígena (%)	97,0	91,1	99,3	3,0
N	(487.869)	(1.512.153)	(268.011)	(2.892)
Total (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
N	(502.812)	(1.660.431)	(269.801)	(95.919)

Nota: número de estudiantes entre paréntesis.

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

A continuación se presentan una serie de características de los insumos con que cuentan los cuatro grupos de instituciones educativas. En primer lugar se presentan características de infraestructura educativa y servicios básicos disponibles.

Cuadro 3.6

Infraestructura educativa en las instituciones educativas de nivel primario por grupo de estudio (porcentajes)

	Privado	Público urbano	Público rural no indígena	Público rural indígena
Infraestructura educativa				
Biblioteca escolar	51 (3.792)	49 (2.825)	29 (4.708)	20 (1.280)
Laboratorio de ciencias	10 (768)	10 (565)	1 (180)	1 (33)
Talleres para aprendizaje de oficios	7 (516)	10 (559)	1 (95)	0 (12)
Sala de cómputo	63 (4.637)	42 (2.417)	4 (602)	3 (201)
Lozas deportivas	18 (1.333)	39 (2.282)	9 (1.432)	11 (695)
Acceso a servicios básicos				
Energía eléctrica	85 (6.321)	85 (4.915)	30 (4.896)	36 (2.278)
Agua potable	80 (5.957)	76 (4.400)	31 (5.193)	29 (1.835)
Desagüe	89 (6.609)	78 (4.526)	37 (6.178)	36 (2.231)

Nota: número de instituciones educativas entre paréntesis.

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

En casi todas las variables de infraestructura educativa y acceso a servicios básicos se observa una clara diferencia que deja con menos insumos a las instituciones educativas rurales, sin mayor diferencia entre las que tienen mayoría de estudiantes castellanos o con lengua materna indígena. En casi todas las variables hay una diferencia pequeña (por ejemplo, acceso a energía eléctrica) o grande (por ejemplo, sala de cómputo) entre instituciones educativas privadas y urbanas públicas, a favor de las primeras. Se podría argumentar que dotar de ser-

vicios básicos a las instituciones educativas rurales demandaría una gran inversión de parte del Estado; aun así, pensamos que conocer el dato anterior ayuda a graficar las brechas en el acceso a servicios que en otros contextos se han universalizado pues se consideran de necesidad básica. El siguiente cuadro muestra un panorama similar para la educación secundaria, aunque en este caso se debe notar el menor número disponible de instituciones educativas para este nivel, sobre todo en zonas rurales. Esto implica que las secundarias en general son más grandes en cuanto a alumnado que las primarias (muchas de las primarias rurales cuentan con apenas algunas docenas de estudiantes) y que muchos estudiantes de zonas rurales tienen que caminar mucho diariamente o mudarse para poder acceder a una secundaria.

Cuadro 3.7

Infraestructura educativa en las instituciones educativas de nivel secundario por grupo de estudio (porcentajes)

Gestión	Privado	Público urbano	Público rural no indígena	Público rural indígena
Infraestructura educativa				
Biblioteca escolar	59 (2.456)	67 (2.628)	45 (1.093)	34 (290)
Laboratorio de ciencias	18 (740)	27 (1.052)	10 (248)	9 (80)
Talleres para aprendizaje de oficios	11 (468)	23 (897)	5 (120)	4 (36)
Sala de cómputo	70 (2.904)	58 (2.273)	19 (451)	18 (155)
Lozas deportivas	27 (1.103)	51 (1.980)	21 (519)	22 (184)
Acceso a servicios básicos				
Energía eléctrica	88 (3.642)	92 (3.582)	58 (1.413)	63 (537)
Agua potable	84 (3.466)	81 (3.141)	46 (1.116)	36 (308)
Desagüe	89 (3.672)	78 (3.024)	48 (1.170)	38 (322)

Nota: número de instituciones educativas entre paréntesis.

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Un siguiente recurso fundamental es la calidad de los docentes. Si bien no contamos aquí con data de su calidad profesional (por ejemplo sería interesante evaluar qué porcentaje de los que aprobaron las evaluaciones recientes van a los diferentes tipos de instituciones educativas públicas mencionadas arriba), se cuenta con algunas características que pintan una panorámica general de los recursos profesionales en los diferentes tipos de institución educativa:

Cuadro 3.8

Características del personal docente y administrativo en las instituciones educativas de nivel primario por grupo de estudio (porcentajes)

	Privado	Público urbano	Público rural no indígena	Público rural indígena
Nivel educativo de los docentes				
Educación superior pedagógica	95,8 (42.298)	99,0 (75.195)	98,3 (41.701)	97,9 (16.249)
Educación superior no pedagógica	3,9 (1.726)	0,7 (527)	1,0 (442)	1,2 (195)
Educación secundaria	0,3 (121)	0,3 (203)	0,6 (268)	0,9 (157)
Total	100,0 (44.145)	100,0 (75.925)	100,0 (42.411)	100,0 (16.601)
Condición laboral de los docentes				
Nombrado	23,5 (10.396)	93,1 (70.710)	81,9 (34.730)	77,4 (12.847)
Contratado	76,5 (33.749)	6,9 (5.215)	18,1 (7.681)	22,6 (3.754)
Total	100,0 (44.145)	100,0 (75.925)	100,0 (42.411)	100,0 (16.601)
Tipo de personal administrativo disponible en las instituciones educativas				
Profesional	20,0 (1.485)	2,1 (125)	0,3 (49)	0,2 (13)
No profesional	31,1 (2.305)	70,8 (4.114)	8,0 (1.325)	14,2 (891)
Profesional o no profesional	36,3 (2.691)	71,2 (4.139)	8,2 (1.356)	14,4 (901)

Nota: número de docentes entre paréntesis y en el caso de personal administrativo es número de instituciones educativas. El personal administrativo profesional es definido en el censo como "Personal con nivel de educación superior", mientras que el personal no profesional no tiene este nivel educativo (trabajo técnico y auxiliar).

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Cuadro 3.9**Características del personal docente y administrativo en las instituciones educativas de nivel secundario por grupo de estudio (porcentajes)**

	Privado	Público urbano	Público rural no indígena	Público rural indígena
Nivel educativo de los docentes				
Educación superior pedagógica	86,5 (39.099)	97,6 (85.597)	97,1 (18.551)	96,7 (6.481)
Educación superior no pedagógica	13,2 (5.985)	2,2 (1.909)	2,6 (505)	3,1 (205)
Educación secundaria	0,2 (111)	0,2 (191)	0,2 (42)	0,2 (16)
Total	100,0 (45.195)	100,0 (87.697)	100,0 (19.098)	100,0 (6.702)
Condición laboral de los docentes				
Nombrado	23,3 (10.528)	78,0 (68.415)	59,9 (11.438)	52,1 (3.495)
Contratado	76,7 (34.667)	22,0 (19.282)	40,1 (7.660)	47,9 (3.207)
Total	100,0 (45.195)	100,0 (87.697)	100,0 (19.098)	100,0 (6.702)
Tipo de personal administrativo disponible en las instituciones educativas				
Profesional	33,4 (1.381)	6,7 (263)	1,9 (47)	1,2 (10)
No profesional	51,8 (2.143)	78,6 (3.064)	31,8 (769)	38,8 (332)
Profesional o no profesional	55,9 (2.314)	79,1 (3.081)	32,3 (781)	39,6 (339)

Nota: número de docentes entre paréntesis y en el caso de personal administrativo es número de instituciones educativas. El personal administrativo profesional es definido en el censo como “Personal con nivel de educación superior”, mientras que el personal no profesional no tiene este nivel educativo (trabajo técnico y auxiliar).

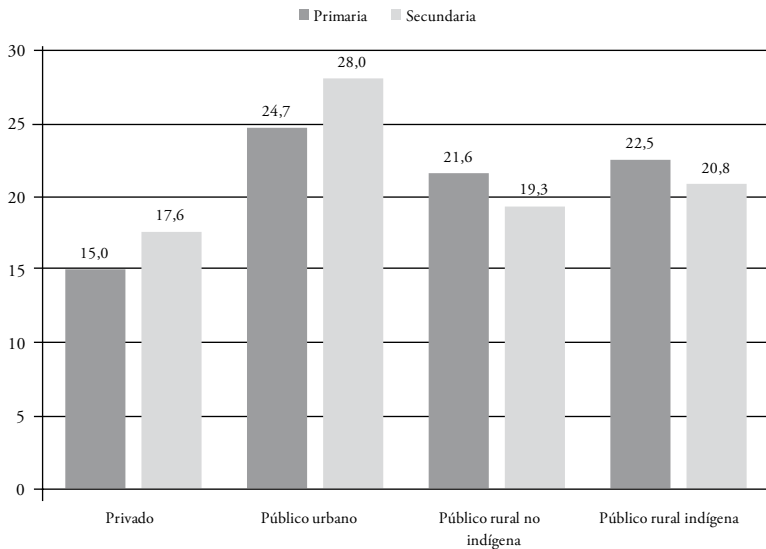
Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

De acuerdo con los dos cuadros anteriores, casi todos los docentes cuentan con títulos de educación superior. Esto es fruto de una serie de políticas para profesionalizar la carrera docente a lo largo de las dos últimas décadas, aunque, por cierto, el contar con un título no garantiza idoneidad profesional; de todos modos, los docentes en primaria con solo secundaria son más probables en instituciones educativas rurales. En las instituciones educativas privadas hay mayor flexibilidad en cuanto a quién se contrata, lo que explica que en mayor proporción tengan a profesionales de carreras diferentes a la educación (sobre todo en la secundaria). La mayoría de docentes en instituciones educativas privadas son nombrados, es decir, no cuentan con estabilidad laboral como la mayoría de docentes públicos en zonas urbanas. En cambio, en zonas rurales es bastante mayor el porcentaje de docentes contratados, es decir, que deben renovar su contrato anualmente con el Estado. Asimismo, en cuanto a personal administrativo se puede apreciar que en ambos niveles (primaria y secundaria) existe una mayor presencia de personal administrativo profesional en las instituciones educativas privadas, mientras que en las urbanas públicas se puede apreciar que el personal administrativo es predominantemente no profesional.

Gráfico 3.12

Carga docente por nivel y grupo de estudio (alumnos por docente)



Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Otro punto importante es la carga docente en cada nivel; así, se puede apreciar que en el caso de las instituciones educativas privadas la carga docente es menor que en los demás grupos. En promedio, un docente de primaria privada tiene a su cargo 15 alumnos y un docente de secundaria privada tiene a su cargo 18 alumnos; en el otro extremo están los docentes de instituciones educativas públicas urbanas, donde un docente de primaria tiene a su cargo en promedio 25 alumnos y en secundaria, 28 alumnos. Por otro lado, no se aprecian mayores diferencias en la carga docente en las instituciones educativas rurales, no indígena o indígena, pero la carga docente incluso en zonas rurales es mayor que en el grupo de instituciones educativas privadas, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Los siguientes cuadros muestran la presencia de textos escolares en primaria y secundaria pública. No se incluye las instituciones educativas privadas, pues la pregunta se refiere solamente a textos repartidos por el Ministerio de Educación. Los datos se refieren a si se cuenta con textos, no necesariamente que alcancen para todos los estudiantes.

Cuadro 3.10

Presencia de textos escolares en castellano en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática en las instituciones educativas de nivel primario por grado y grupo de estudio (porcentajes)

	Público urbano (5.814)	Público rural no indígena (16.517)	Público rural indígena (6.256)
Comunicación			
1° grado	82,2 (4.782)	72,8 (12.025)	72,6 (4.539)
2° grado	82,9 (4.818)	73,8 (12.186)	73,1 (4.573)
3° grado	82,4 (4.788)	71,5 (11.811)	70,0 (4.380)
4° grado	82,1 (4.772)	71,1 (11.745)	68,7 (4.298)
5° grado	81,3 (4.726)	67,8 (11.199)	56,2 (3.518)
6° grado	80,3 (4.670)	66,1 (10.922)	53,7 (3.359)

➤ Matemática			
1° grado	77,8 (4.525)	69,9 (11.544)	70,3 (4.399)
2° grado	78,8 (4.582)	70,8 (11.698)	71,3 (4.459)
3° grado	82,0 (4.767)	71,2 (11.766)	69,9 (4.372)
4° grado	81,8 (4.755)	70,9 (11.709)	68,6 (4.289)
5° grado	81,1 (4.714)	67,7 (11.185)	56,4 (3.529)
6° grado	79,8 (4.642)	65,9 (10.889)	53,9 (3.370)

Nota: número de instituciones educativas que cuentan con textos escolares en buenas condiciones.

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Como se puede ver en el cuadro anterior, la mayor parte de estudiantes en los cuatro grupos cuenta con textos (aunque estos son más probables en los primeros grados). Esto se relaciona seguramente con los grandes programas de compra y distribución de textos desplegados desde el Ministerio de Educación en los últimos años. De todos modos hay mayor carencia de textos en zonas rurales. El siguiente cuadro muestra la situación con respecto a textos escolares en lengua materna indígena. Si bien estos textos son más probables en instituciones educativas con mayoría indígena, su presencia todavía es infrecuente.

Cuadro 3.11

Presencia de textos escolares en lengua indígena en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática en las instituciones educativas de nivel primario por grado y grupo de estudio (porcentajes)

	Público urbano (5.814)	Público rural no indígena (16.517)	Público rural indígena (6.256)
Comunicación			
1° grado	1,5 (89)	1,4 (230)	12,5 (781)
2° grado	1,5 (87)	1,4 (234)	12,4 (778)
3° grado	1,1 (66)	1,0 (163)	9,0 (562)
4° grado	1,3 (74)	1,0 (170)	9,0 (564)
5° grado	1,2 (70)	0,8 (140)	7,3 (459)
6° grado	1,1 (66)	0,8 (139)	7,1 (443)
Matemática			
1° grado	1,3 (73)	1,0 (173)	9,9 (621)
2° grado	1,2 (67)	1,0 (169)	9,9 (621)
3° grado	0,7 (41)	0,7 (114)	6,7 (422)
4° grado	0,7 (43)	0,7 (109)	6,2 (389)
5° grado	0,7 (38)	0,6 (94)	4,8 (301)
6° grado	0,7 (39)	0,5 (88)	4,6 (287)

Nota: número de instituciones educativas que cuentan con textos escolares en lengua indígena en buenas condiciones.

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

El siguiente cuadro muestra patrones similares a los mostrados para primaria en castellano antes, con menor probabilidad de textos en instituciones educativas rurales. En secundaria prácticamente no hay políticas de EBI, por lo que no se presentan datos de textos en lengua materna indígena. Vista así, la EBI es de facto una vía a la castellanización, que se concreta en la educación secundaria (aunque en sus propósitos se plantee el aprendizaje y conservación de ambas lenguas y culturas, castellano e indígena).

Cuadro 3.12

Presencia de textos escolares en castellano en las áreas de Comunicación y Matemática en las instituciones educativas de nivel secundario por grado y grupo de estudio (porcentajes)

	Público urbano (3.897)	Público rural no indígena (2.416)	Público rural indí- gena (855)
Comunicación			
1° grado	81,5 (3.175)	73,2 (1.769)	75,7 (647)
2° grado	81,8 (3.187)	72,2 (1.745)	73,7 (630)
3° grado	81,3 (3.169)	69,5 (1.679)	70,1 (599)
4° grado	80,1 (3.121)	65,3 (1.578)	64,8 (554)
5° grado	78,3 (3.053)	60,7 (1.466)	60,4 (516)
Matemática			
1° grado	81,3 (3.170)	72,8 (1.760)	75,7 (647)
2° grado	81,6 (3.179)	72,1 (1.742)	73,7 (630)
3° grado	80,9 (3.152)	68,8 (1.661)	69,1 (591)
4° grado	79,9 (3.113)	65,4 (1.580)	65,0 (556)
5° grado	78,3 (3.051)	60,5 (1.461)	60,5 (517)

Nota: número de instituciones educativas que cuentan con textos escolares en buenas condiciones.

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Insumos específicos para la educación bilingüe intercultural (EBI)

Hay casi un consenso educativo internacional actualmente que sugiere que los estudiantes deberían aprender a leer y escribir en su lengua materna, y que pueden aprender de manera simultánea y creciente una segunda lengua. En la práctica, sin embargo, muchos países de la región, al igual que el Perú, encuentran difícil el implementar políticas de EBI. A continuación se presentan algunos datos al respecto. Para empezar, de acuerdo al diseño del programa la matrícula debería concentrarse en los estudiantes con lengua materna indígena, pero en la práctica algunos castellanohablantes están en EBI y muchos con lengua materna indígena no cuentan con EBI, por lo que deben aprender en castellano.

Cuadro 3.13

Matrícula en instituciones educativas de educación bilingüe intercultural (EBI) por lengua materna (primaria)

	Lengua materna		Total
	Indígena	Castellano	
Matrícula (estudiantes)			
EBI	175.282	119.167	294.449
No EBI	332.220	3.340.628	3.672.848
Total	507.502	3.459.795	3.967.297
Matrícula (%)			
EBI	35	3	7
No EBI	65	97	93
Total	100	100	100

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Tal cual está concebida la EBI en el Perú, se trata básicamente de instituciones educativas multigrado ubicadas en zonas rurales (véase el siguiente cuadro). Esto no tendría que ser necesariamente así; se podría pensar, por ejemplo, en modelos más flexibles que incorporen las lenguas maternas de los estudiantes en cualquier institución educativa a la que asistan (urbanas o rurales).

Cuadro 3.14**Distribución de las instituciones educativas EBI por área y tipo de institución educativa**

	Multigrado	Polidocente completa	Total
Rural	3.079 (96%)	271 (45%)	3.350 (88%)
Urbana	125 (4%)	329 (55%)	454 (12%)
Público	3.139 (98%)	505 (84%)	3.644 (96%)
Privado	65 (2%)	95 (16%)	160 (4%)
Total	3.204 (100%)	600 (100%)	3.804 (100%)

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

Cuadro 3.15**Presencia de textos escolares en lengua indígena en las áreas de Comunicación Integral y Lógico Matemática en las instituciones educativas EBI (porcentajes)**

	Comunicación Integral (3.804)	Lógico Matemática (3.804)
1° grado	15,3 (583)	11,8 (448)
2° grado	15,4 (587)	11,8 (450)
3° grado	10,9 (414)	8,5 (322)
4° grado	11,3 (429)	7,8 (298)
5° grado	9,2 (350)	6,3 (239)
6° grado	8,8 (334)	5,8 (220)

Nota: número de instituciones educativas que cuentan con textos escolares en lengua indígena en buenas condiciones.

Fuente: Censo Escolar 2007.

Elaboración: propia.

De acuerdo a lo anterior, las instituciones educativas con programa EBI en general reportan no contar con textos bilingües para implementar el programa. De hecho hay estudios que sugieren que en algunos casos los docentes no dominan la lengua indígena relevante localmente a pesar de que son docentes EBI (Cueto y Secada 2003).

Implicancias para el desarrollo de políticas a favor de la equidad educativa

En cuanto a brechas, los datos presentados antes podrían ser considerados como un punto de partida respecto de las desigualdades en resultados en el Perú, que como se ha visto se asocian a variables individuales (*v. gr.*, se observaron menores resultados para estudiantes con madres que no habían completado la secundaria y aquellos de familias con lengua materna indígena) y de los estudiantes agrupados en centros educativos (*v. gr.*, se observaron menores resultados para estudiantes de instituciones educativas públicas, rurales y con predominancia de estudiantes con lengua materna indígena). Así, pensamos que a futuro sería importante reportar no solo promedios de rendimientos por grupos, sino la evolución de brechas entre grupos definidos de acuerdo a las variables anteriores u otras.

Dadas las considerables brechas entre grupos de estudiantes agrupados en centros educativos claramente diferenciados, se podría pensar en una política agresiva por parte del Estado para proporcionar más insumos en las instituciones educativas rurales, adecuándolos a las características de los estudiantes (por ejemplo, para los estudiantes con lengua materna indígena). Sucede sin embargo todo lo contrario: las instituciones educativas rurales son las que cuentan con menos insumos y esto es grave en términos de equidad pues estas instituciones educativas son las que concentran a los más pobres, con lengua materna indígena, a menudo en instituciones educativas multigrado o unidocente. La equidad educativa en general y la educación rural en particular no parecen una prioridad para el Estado peruano, y no lo ha sido por muchos años. Hace algunos años se elaboró un proyecto específico para estas zonas que contó con financiamiento y apoyo técnico del Banco Mundial, pero lamentablemente no se pudo culminar por una serie de dificultades administrativas.

A futuro, pensamos que se podría sugerir dos acciones específicas:

- 1) Continuar con evaluaciones estandarizadas pero reportando no solo promedios nacionales y por grupos sino también las brechas entre grupos de estudiantes, con base en las variables mencionadas antes u otras definidas sobre la base de instrumentos vigentes como, por ejemplo, el Proyecto Educativo Nacional, el Plan Nacional de Acción para Todos o el Acuerdo Nacional.
- 2) Implementar acciones específicas para promover mayor equidad educativa en general y mejor rendimiento de los estudiantes en zonas rurales en particular. Este tipo de acciones no es fácil de definir y seguramente requerirá mucha flexibilidad para responder a necesidades específicas de instituciones educativas con demostrado

bajo rendimiento, pero se podría empezar por acciones sencillas como, por ejemplo, priorizar los insumos educativos para instituciones educativas en zonas de pobreza, en particular rurales, y promover la educación bilingüe intercultural para aquellos estudiantes en inicial, primaria y secundaria con lengua materna indígena.

Entendemos perfectamente que contar con insumos educativos adecuados y en suficiente número no garantiza una educación de calidad, pero pensamos que no contar con ellos limita las posibilidades de lograrla. No se trata, por otro lado, de un enfoque basado solamente en consideraciones de eficacia escolar (*v. gr.*, conseguir mejor rendimiento). Se trata de un enfoque también basado en el derecho de los estudiantes de contar con una educación de calidad, que fomente el desarrollo grupal e individual. Este tipo de enfoque se encuentra en documentos guía para la política peruana como el Acuerdo Nacional o el Proyecto Educativo Nacional⁸, aunque a menudo no se lleven a la práctica.

Quisiéramos volver al punto con que comenzamos: reconocemos que la educación peruana ha logrado notables avances en las últimas décadas. Estos se ven no solo en matrícula sino también en algunos de los datos presentados antes, como la titulación de los docentes o el avance en la entrega de textos en instituciones educativas públicas. Hay que saludar también que una iniciativa nacional, la de una *laptop* por niño, recientemente haya puesto como primer grupo objetivo la institución educativa rural; aún no se sabe el impacto de tal iniciativa, pero saludamos el que haya comenzado en instituciones educativas rurales. Sin embargo, como se ha demostrado en este artículo, subsisten grandes diferencias en insumos y resultados que se asocian a ciertas características de los estudiantes, sus familias y las instituciones educativas a las que asisten. Revertir este patrón de inequidad debería ser la principal prioridad de política educativa para los próximos años.

Sin intentar copiar el sistema privado, pues entendemos que el sistema público obedece a una lógica diferente, sugerimos aquí plantear lo que actualmente parece una utopía para la política educativa peruana: todos los estudiantes de instituciones educativas públicas deberían contar con insumos comparables y lograr resultados educativos similares a los de sus pares en instituciones educativas privadas. En otras palabras, las oportunidades y los resultados educativos de los estudiantes no deberían estar marcados por el tipo de institución educativa al que asiste un estudiante.

8. Véase PEN en el portal del Consejo Nacional de Educación <<http://www.cne.gob.pe/>>.

Bibliografía

COHEN, Jacob

1988 *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. Hillsdale, Nueva Jersey: Lawrence Earlbaum Associates.

CUETO, Santiago

2007 “Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas”. En: GRUPO DE ANÁLISIS PARA EL DESARROLLO (Ed.). *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade, p. 405-55.

CUETO, Santiago y Walter SECADA

2003 “Eficacia escolar en escuelas bilingües en Puno, Perú”. En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. I, N° 1. Extraído de: <<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/CuetoySecada.pdf>>.

MURILLO, Francisco Javier (Coord.)

2007 *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

UNIDAD DE ESTADÍSTICA EDUCATIVA

2009 *Censo Escolar: glosario de términos*. Versión 1. Lima: Ministerio de Educación del Perú.

YAMADA, Gustavo y Juan Francisco CASTRO

2007 *Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor as It Gets*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Capítulo para CAF-Harvard project “The Peruvian Growth puzzle”.

Anexo A

Brechas de rendimiento por área y grado evaluado en la Evaluación Nacional 2004

Para el análisis de brechas y poder hacer comparables las diferencias entre las diferentes áreas evaluadas en cada grado, se procedió a estandarizar el puntaje Rasch con una media de 0 y desviación estándar de 1. Por ejemplo, una brecha de .30 SD entre mujeres y hombres en Comunicación Integral, estaría indicando que en promedio el puntaje de las mujeres es .30 SD por encima de los hombres. Así, si la desviación estándar en Comunicación Integral es 50 puntos, la diferencia entre mujeres y hombres en promedio sería $50 \times .30 = 15$ puntos. En el caso de comparar entre áreas, si la brecha entre hombres y mujeres fuera .30 SD en Comunicación Integral y .40 SD en Lógico Matemática, esto nos estaría indicando que la brecha es mayor en Lógico Matemática que en Comunicación, ya que se está controlando por la varianza en los puntajes en cada una de las áreas.

Cuadro 3.A.1

Rendimiento en Comunicación Integral y Lógico Matemática en primaria de acuerdo con la Evaluación Nacional 2004 (puntajes estandarizados)

	2° primaria		6° primaria	
	Comunicación Integral	Lógico Matemática	Comunicación Integral	Lógico Matemática
Género				
Mujer	-0,02	-0,08	0,03	-0,07
Hombre	0,02	0,08	-0,03	0,07
Brecha (H – M)	0,04*	0,16*	-0,06*	0,15*
Lengua materna				
Indígena			-0,91	-0,87
No indígena			0,13	0,14
Brecha (NI – I)			1,03*	1,01*
Educación de la madre				
Secundaria incompleta o menos			-0,28	-0,28
Secundaria completa o mas			0,48	0,50
Brecha (SCM – SIM)			0,76*	0,79*
Grupos de instituciones educativas				
Privadas	0,94	0,88	0,87	0,96
Públicas urbanas	0,13	0,12	0,11	0,07
Públicas rurales no indígenas (PRNI)	-0,47	-0,46	-0,53	-0,47
Públicas rurales indígenas (PRI)	-1,01	-0,96	-1,12	-1,07
Brecha (privadas – PRI)	1,95*	1,84*	2,00*	2,02*

* La brechas significativamente diferente de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

Nota: en el caso de ambos grados y ambas áreas, no fueron considerados para el cálculo de puntajes los estudiantes que no respondieron ninguno de los ítems de las pruebas.

Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

Cuadro 3.A.2**Rendimiento en Comunicación y Matemática en Secundaria de acuerdo con la Evaluación Nacional 2004 (puntajes estandarizados)**

	3° secundaria		5° secundaria	
	Comunicación	Matemática	Comunicación	Matemática
Género				
Mujer	0,07	-0,03	0,07	-0,04
Hombre	-0,07	0,04	-0,08	0,05
Brecha (H – M)	-0,13*	0,07*	-0,15*	0,09*
Lengua materna				
Indígena			-0,86	-0,60
No indígena			0,09	0,06
Brecha (NI – I)			0,95*	0,66*
Educación de la madre				
Secundaria incompleta o menos			-0,18	-0,21
Secundaria completa o más			0,48	0,52
Brecha (SCM – SIM)			0,66*	0,73*
Grupos de instituciones educativas				
Privadas	0,62	0,83	0,54	0,78
Públicas urbanas	-0,08	-0,15	-0,09	-0,17
Públicas rurales no indígenas (PRNI)	-0,61	-0,60	-0,56	-0,54
Públicas rurales indígenas (PRI)	-1,13	-0,83	-1,20	-0,76
Brecha (privadas – PRI)	1,74*	1,65*	1,74*	1,54*

* La brechas significativamente diferente de cero al 5% de significancia de acuerdo al T-test para muestras independientes.

Nota: en el caso de ambos grados y ambas áreas, no fueron considerados para el cálculo de puntajes los estudiantes que no respondieron ninguno de los ítems de las pruebas.

Fuente: Evaluación Nacional 2004.

Elaboración: propia.

Capítulo IV
El enfoque de protección social
y el caso del empleo

Gustavo Yamada

1. Introducción*

Desde el principio de los tiempos, el ser humano ha estado expuesto a diversos y frecuentes choques económicos adversos, es decir, alteraciones significativas en su capacidad de generación de ingresos y consumo, que pueden tener drásticas (y potencialmente permanentes) consecuencias negativas sobre su bienestar. En el último siglo, la mayoría de estados en el mundo instauraron sistemas públicos de seguridad social que tenían como eje central la relación laboral dependiente. De esta manera, se compensaba a los trabajadores asalariados y a sus familiares directos ante la eventual pérdida de ingresos como producto de episodios de desempleo, enfermedades, accidentes y la tercera edad. Estos objetivos se consagraron en los principios de creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Así, en el Preámbulo de la Constitución de la OIT de 1919 se indicaba explícitamente que “es urgente mejorar dichas condiciones [de trabajo], por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, **lucha contra el desempleo**, garantía de un salario vital adecuado, **protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez [...]** entre otras medidas análogas” (OIT 2009: 1) (el énfasis es nuestro).

Estos sistemas de seguridad social han llegado a cubrir a prácticamente toda la fuerza laboral en los países desarrollados, ya que estos ostentan niveles de formalidad laboral cercanos

* Ponencia preparada para el Seminario Internacional “Políticas sociales en el Perú: Nuevos desafíos”, 12 y 13 de agosto de 2009. Agradezco la excelente asistencia de Sergio Serván en la tabulación de resultados y preparación de cuadros, y los valiosos comentarios de Tatiana Velasco, Juan Chacaltana y Ricardo Montero a una versión preliminar de este trabajo. El caso de aplicación al empleo de este estudio se basa en una investigación previa realizada por el autor con Ricardo Montero. Todas las opiniones y errores que quedan son únicamente de responsabilidad del autor y no comprometen a la Universidad del Pacífico.

al 100%. Sin embargo, en países en vías de desarrollo tales sistemas de protección solo alcanzan a una minoría de trabajadores que tiene empleos en el sector formal dependiente, típicamente en empresas medianas y grandes y en el sector público. Por ejemplo, en nuestro país la población trabajadora considerada mínimamente formal no excede el tercio de la fuerza laboral empleada (Chacaltana y Yamada 2009).

Las cumbres sociales de la década pasada no fueron ajenas a la necesidad de extender la protección social a toda la población. Por ejemplo, el compromiso número 2 de la Cumbre de Copenhague indica que “a nivel nacional, los estados deben desarrollar e implementar políticas para asegurar que toda la población tenga protección económica y social durante períodos de desempleo, enfermedades, maternidad, crianza de hijos, viudez, discapacidad y tercera edad [...]” (Naciones Unidas 1995: 1)¹.

2. Enfoques integrales de protección social

A fines de la década pasada y principios de la actual, los organismos multilaterales de desarrollo tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo postularon enfoques integrales de protección social que trataran de incorporar a toda la población, especialmente la más pobre y vulnerable². El esquema propuesto por el Banco Mundial se tituló “Manejo social del riesgo” (Social Risk Management) y dividió las estrategias de manejo de riesgo en las siguientes tres grandes categorías (Holtzmann y Jorgensen 2003)³:

- a) **Estrategias de reducción del riesgo.** Se trata de disminuir la probabilidad de ocurrencia de choques adversos. Las medidas deseables, en este sentido, van desde políticas macroeconómicas sostenibles e intervenciones de salud pública preventiva hasta

1. Sin embargo, resulta un poco sorprendente que la protección social no figurara como estrategia o meta explícita en ninguno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas 2000). Para muchos, los ODM resumieron en una sola declaración todas las metas de desarrollo anteriormente planteadas en las cumbres sociales. Además, tienen la virtud de plantear metas cuantitativas para ser alcanzadas en el 2015, en diversos aspectos de un enfoque multidimensional de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

2. En el caso del Banco Mundial se trató del *Documento de estrategia sobre protección social y empleo*, publicado en el 2001. El antecedente previo había sido el *Reporte de desarrollo mundial* del 2000-2001, que identificó a la seguridad económica y manejo de riesgos como uno de los tres pilares para combatir la pobreza. En el caso del BID, se trató del libro titulado *Protección social para la equidad y el crecimiento*, publicado en el 2000. Posteriormente, el marco de sistemas de protección social fue incorporado como un tema transversal en la “Estrategia para la reducción de la pobreza del BID” del 2002.

3. La descripción detallada de estas tres categorías de estrategias de manejo de riesgo social aparece en las páginas 18 a 20 de Holtzmann y Jorgensen (2003).

inversiones en educación y capacitación (para aumentar el grado de empleabilidad de la fuerza laboral).

- b) **Estrategias de mitigación del riesgo.** La finalidad es la reducción anticipada de los potenciales efectos dañinos de los choques adversos, a través de medidas como la diversificación de activos entre capital físico, financiero, humano y social, y la adquisición de seguros y coberturas de riesgo formales o informales.
- c) **Estrategias de enfrentamiento de los choques adversos.** Una vez ocurrido el choque adverso, y ante la ausencia de una estrategia eficaz de mitigación, lo que queda es enfrentarlo con medidas individuales como el desahorro o la venta de activos, el aumento en las horas trabajadas y el número de familiares en la fuerza laboral (incluyendo el trabajo infantil), la disminución en la compra de alimentos y otros bienes y servicios, o medidas públicas como la ampliación de redes de asistencia alimentaria y de servicios sociales y programas de empleo temporal de emergencia.

Como queda claro del párrafo anterior, el sistema de protección social lo pueden componer tanto acciones individuales y mecanismos informales de protección, como instrumentos privados de mercado y programas públicos. El Estado debería intervenir prioritariamente en los casos en los que la falta de recursos propios o las fallas de mercado impiden una protección adecuada para segmentos importantes de la población tales como las familias más pobres y los grupos más vulnerables⁴.

Un sistema comprensivo de protección social no solo es deseable en términos de equidad sino también desde el punto de vista de la eficiencia y crecimiento económico potencial de nuestros países. Este postulado se puede argumentar con dos tipos de ejemplos. Por un lado, muchos agentes económicos no se arriesgan a emprender actividades económicas potencialmente más rentables debido a su incapacidad de afrontar pérdidas importantes de capital, por ello prefieren actividades de bajo riesgo pero también de baja rentabilidad para sí mismos y para la economía. Por otro lado, como consecuencia de choques adversos, y ante la ausencia de redes de protección social, las familias se pueden ver obligadas a reducir la inversión en capital humano de sus menores miembros. Evidencia de este efecto pernicioso de las crisis sistémicas e idiosincráticas en la inversión de capital humano se ha encontrado en estudios para Colombia y Venezuela (Flug, Spilimbergo y Wachtenheim 1998). Por ello,

4. No todos coinciden con las virtudes de este esquema comprensivo de protección social. Una crítica al mismo basado en teoría de riesgos puede revisarse en McKinnon (2002).

la estrategia de protección social del Banco Mundial lleva como subtítulo: “De redes de protección hacia trampolín” (se sobreentiende que para el crecimiento y la reducción de la pobreza). Asimismo, el libro seminal del BID al respecto se titula *Protección social para la equidad y el crecimiento*.

El enfoque del BID es complementario al del Banco Mundial y va más allá del terreno de la política social para enfatizar que en una región como América Latina, acostumbrada a la inestabilidad económica recurrente, las crisis macroeconómicas tienen consecuencias devastadoras sobre la pobreza. En consecuencia, una buena política social empieza con mecanismos de política fiscal y monetaria de carácter contracíclico que eviten la recurrencia de crisis económicas en nuestros países. De hecho, la evidencia es muy sugestiva al respecto. Por ejemplo, en el cuadro 4.1 adjunto para el caso peruano, inicialmente presentado en Yamada y Castro (2007), se observa cómo durante la década de 1990 la incidencia de la pobreza subió más rápidamente en la fase de crisis económica (1998 al 2001) que lo que se redujo durante los períodos de crecimiento económico (1992 a 1994 y 1995 a 1997).

Cuadro 4.1

Perú, incidencia de pobreza, PBI y consumo privado per cápita

Año	Incidencia de pobreza ^{1/}	Var. % promedio anual	PBI per cápita	Var. % promedio anual	Consumo privado per cápita	Var. % promedio anual
1985	40,7%	-	7.526	-	5.369	-
1991	54,2%	4,9%	6.079	-3,5%	4.571	-2,6%
1994	50,7%	-2,2%	6.775	3,7%	4.900	2,3%
1997	46,4%	-2,9%	7.644	4,1%	5.496	3,9%
2001	54,8%	4,2%	7.399	-0,8%	5.343	-0,7%
2004	51,6%	-2,0%	8.091	3,0%	5.706	2,2%

Primera columna: Banco Mundial; tercera y quinta columnas: Banco Central del Perú (BCRP).

^{1/} La incidencia de la pobreza fue estimada con las encuestas de hogares Enniv desde 1985 hasta 1994 y con la encuesta de hogares Enaho desde 1997 hasta el 2004. Con el objetivo de tener series en niveles estrictamente comparables, Loayza y Polastri (2004) aplicaron hacia atrás las variaciones registradas en las encuestas Enniv al nivel absoluto estimado con la encuesta Enaho de 1997, y estimaron el efecto de la muestra actualizada al 2001.

Fuente: Yamada y Castro (2007).

Otro tema en el que se pone mucho acento en la estrategia de protección social del BID es el manejo preventivo de riesgos de desastres naturales recurrentes como los que ocurren en nuestros países de América Latina. Así por ejemplo, Vos, Velasco y De Labastida (1999) estimaron que el efecto del fenómeno El Niño en Ecuador en 1998 fue un incremento en

10% en la incidencia de la pobreza de dicho país. Para nuestro caso no se ha hecho un estimado específico al respecto, pero se recuerda que en 1983 el PBI se contrajo en 9,3% en gran medida por los efectos negativos de El Niño de aquel año.

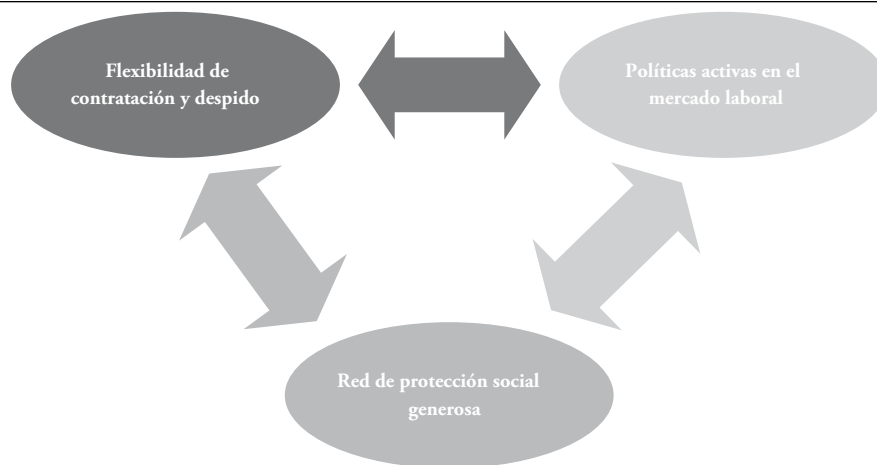
La influencia de este marco moderno de protección social se puede apreciar en el terreno práctico, por ejemplo en el caso de Colombia, que tiene desde mediados de la presente década un Ministerio de Protección Social, formado sobre la base de los antiguos Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud. Asimismo, dentro de todos los departamentos de desarrollo humano del Banco Mundial en todas las regiones del mundo existe una División de Protección Social y Mercados de Trabajo a cargo de proyectos de financiamiento y asistencia técnica en las áreas de empleo, capacitación, pensiones y redes de protección social.

3. La literatura sobre flexiseguridad laboral

La vigencia del concepto moderno de protección social y su relación con el mercado laboral se puede apreciar también en la creciente influencia de la literatura sobre ‘flexiseguridad’ (del término acuñado en inglés ‘*flexsecurity*’) que se originó a partir de la experiencia de Dinamarca (Andersen y Svarer 2007, Bodegan 2005). Son tres las dimensiones o vértices que conforman el “triángulo dorado” de la flexiseguridad, tal como aparecen en el gráfico 4.1.

Gráfico 4.1

Los componentes de la flexiseguridad laboral



Fuente: adaptado de Andersen y Svarer (2007: 392).

Muchos países, sobre todo en la Comunidad Europea, han visto esta propuesta como un modelo por seguir en estos tiempos de globalización y demandas de flexibilidad y búsqueda permanente de competitividad en el aparato productivo. La baja tasa de desempleo conseguida por Dinamarca (que llegó a disminuir hasta alrededor de 2%) al menos parcialmente debido a este tipo de legislación, ha sido todo un acicate para su adaptación en otros países.

En este siglo, las empresas y sectores tienen que constantemente adaptarse a cambiantes condiciones de la competencia internacional y acelerado desarrollo tecnológico. Como indica Jagdish Bhagwati (1998), las ventajas competitivas o comparativas en el mundo actual son dinámicas y cambiantes y su configuración mundial semeja a la de un “caleidoscopio”: basta que uno gire ligeramente el mismo para que se configure todo un nuevo mapa de ventajas competitivas en el mundo, que implica reacomodos de países, sectores, empresas, y también trabajadores, a la nueva realidad.

Por ello, el modelo de trabajador de por vida en una sola empresa pierde total vigencia en este nuevo patrón de producción y competencia en el mundo, y se va a tener varios empleos en diferentes empresas o sectores y varios períodos de transición de desempleo a lo largo de la vida laboral. En este sentido, el modelo danés propone que la protección se traslade del puesto de trabajo de por vida en la empresa, al trabajador que experimenta varias transiciones durante su vida laboral. Se contempla la necesidad de una amplia red de protección social que financie varios períodos de desempleo que puedan ocurrir (estudios de prospectiva señalan que en promedio un trabajador tendrá hasta diez empleos diferentes durante su vida laboral).

Más aun, ante la acelerada obsolescencia de las competencias laborales, los trabajadores deben de reentrenarse durante los períodos de desempleo y transición a nuevos trabajos o preferiblemente durante toda su vida laboral (para mantener un grado adecuado de empleabilidad y no sufrir de episodios largos de desempleo o caídas drásticas en su nivel de vida en el nuevo empleo). Aquí entra a tallar el tercer componente del modelo de flexiseguridad: las políticas activas del Estado deben facilitar la capacitación continua y casi de por vida de todos los trabajadores. El Estado tiene aquí un doble objetivo puesto que la capacitación continua asegura la competitividad de la economía pero también debe preocuparse por la equidad del sistema de forma tal que no queden grupos de trabajadores que por su vulnerabilidad o insuficiencia de recursos (jóvenes, mujeres, grupos en condiciones de pobreza, etc.) se sitúen al margen de la capacitación y empleabilidad en el mercado laboral.

Tanto el vértice de la red de protección social generosa como el vértice de políticas activas en el mercado laboral son parte del sistema comprensivo de protección social reseñado en la

sección anterior. El primero tiene su correspondencia con las estrategias de mitigación del riesgo y enfrentamiento de los choques adversos, mientras que el segundo se vincula a las estrategias de reducción de riesgo⁵.

4. El caso del Perú

Las familias peruanas perciben sus ingresos como relativamente inestables, de acuerdo a las Encuestas Nacionales de Hogares. En la Enaho 2008, 53,6% de los hogares rurales y 31% de los hogares urbanos indicaron que sus ingresos son muy inestables (cuadro 2). Por el contrario, solo 11,3% de hogares rurales y 30,6% de hogares urbanos percibieron sus ingresos como estables. Asimismo, 55,3% de los hogares pobres y aun 31,6% de los hogares no pobres adujeron tener ingresos muy inestables.

Cuadro 4.2

Percepción sobre estabilidad de ingresos del hogar y frecuencia de choques adversos que afectan a los hogares

	Total rural	Total urbano	Total no pobres	Total pobres
Percepción sobre los ingresos del hogar				
Muy inestable	53,6%	31,0%	31,6%	55,3%
Más o menos estable	35,1%	38,4%	38,1%	35,3%
Estables	11,3%	30,6%	30,3%	9,5%
Problemas que afectaron al hogar en los últimos 12 meses				
Pérdida de empleo de algún miembro del hogar	1,0%	5,5%	4,3%	2,9%
Quiebra del negocio familiar	1,0%	1,5%	1,5%	1,0%
Enfermedad o accidente grave de algún miembro del hogar	8,5%	10,8%	10,7%	8,2%
Abandono del jefe del hogar	0,5%	0,8%	0,7%	0,6%
Hecho delictivo (robo, asalto, etc.)	2,7%	4,2%	4,1%	2,8%
Desastres naturales (sequía, tormenta, plaga, etc.)	28,5%	3,4%	7,0%	23,8%
Otros	1,2%	1,8%	1,8%	1,0%
Ninguno	56,7%	72,1%	69,9%	59,6%

Fuente: Enaho 2008.

Elaboración: propia.

5. Una evaluación del mercado laboral peruano desde la perspectiva de la flexiseguridad laboral es abordada en Yamada (2008).

¿Qué porcentaje de la población manifiesta haber sufrido choques adversos en los últimos 12 meses? Se puede deducir de la segunda parte del cuadro 4.2 que entre el 2007 y el 2008, 43,3% de hogares rurales y 27,9% de hogares urbanos fueron afectados por situaciones negativas que podían afectar sus ingresos, consumo y bienestar. En similares casos se vieron envueltos 40,4% de los hogares pobres y 30,1% de los hogares no pobres.

En el mundo rural, el principal choque adverso para las familias peruanas son los desastres naturales (tales como sequías, tormentas, y plagas, entre otros), que afectaron a 28,5% de hogares rurales entre el 2007 y el 2008 (y también a 23,8% de hogares pobres)⁶. En el mundo urbano, el choque adverso más importante son las enfermedades o accidentes graves de miembros del hogar, que afectaron a 10,8% de los hogares en las ciudades entre el 2007 y 2008. En este mismo ámbito, el segundo y tercer choque adverso más frecuente son la pérdida de empleo de algún miembro del hogar (5,5% de incidencia) y los hechos delictivos como robos o asaltos (4,2% de frecuencia)⁷.

En la primera parte del cuadro 3 se revela que los choques adversos citados tienen consecuencias negativas en más de 90% de los hogares afectados. La disminución exclusiva de ingresos atañe a 73,6% de hogares urbanos afectados, 64,5% de los hogares rurales y 66,3% de los hogares pobres. La pérdida de patrimonio es una consecuencia única para alrededor de 10% de los hogares afectados. Impactos en ambos conceptos les suceden a entre 10% y 20% de hogares afectados.

La Enaho también es útil para auscultar las respuestas de los hogares ante estos choques adversos. La segunda parte del cuadro 4.3 indica que en el medio urbano y en la población

6. Se realizaron tabulaciones adicionales para el caso de la Enaho 2005 y se encontraron patrones similares a los mostrados para el año 2008. En el 2005 se redujo la magnitud cuantitativa de la incidencia de desastres naturales aunque se mantuvo como el choque adverso más importante para las zonas rurales. Chacaltana (2006) encontró en su análisis con encuestas similares entre los años 2000 a 2005, que a medida que el ciclo expansivo de la economía se consolidaba, los choques económicos –como la pérdida de empleo– reducían su incidencia en la población, mientras que los choques naturales –como los desastres– adquirirían más predominancia, sobre todo en las zonas rurales y las familias en pobreza.

7. Al parecer, por el diseño del cuestionario, las familias no suelen identificar a la vejez como un choque adverso, a pesar de que tiene como consecuencia la pérdida de capacidad de generación de ingresos por cuenta propia. Lamentablemente, en nuestro país solo alrededor de una cuarta parte de los trabajadores aporta a sistemas de jubilación privados o públicos, por lo que tendrán pensión de jubilación asegurada durante su vejez. Un análisis detallado de este tema escapa a las dimensiones de este trabajo. Solo cabe anotar que las políticas públicas del país todavía no tienen una respuesta frontal para el envejecimiento del otro 75% de la fuerza laboral que, a falta de pensión de jubilación, dependerá de transferencias intrafamiliares y programas asistenciales para poder satisfacer sus necesidades básicas en el futuro.

no pobre, la principal reacción ante un choque adverso durante el 2008 fue la obtención de préstamos (25,4% de hogares urbanos y 22,9% de hogares no pobres así lo indicaron)⁸. Resulta preocupante, por otro lado, que en el medio rural y en los hogares en pobreza, la principal reacción ante la situación adversa sea la inacción: 42,7% de los hogares rurales afectados y 39,6% de los hogares pobres perjudicados manifiestan que no hicieron nada para tratar de paliar el impacto de los choques adversos en sus ingresos y patrimonio.

Cuadro 4.3

Impacto percibido de los choques adversos y acciones para enfrentarlos

	Total rural	Total urbano	Total no pobres	Total pobres
Estos problemas han significado para el hogar				
Disminución de ingresos	64,5%	73,6%	71,4%	66,3%
Pérdida de bienes/patrimonio	11,8%	10,1%	10,9%	10,8%
Ambos	20,4%	9,4%	11,6%	19,1%
Ninguno	3,4%	6,9%	6,2%	3,8%
¿Qué hicieron para solucionar esta disminución de ingresos/patrimonio?				
Gastaron sus ahorros o capital	10,4%	17,3%	17,2%	9,1%
Empeñaron o vendieron bienes	3,9%	4,1%	4,5%	3,1%
Obtuvieron préstamos	9,3%	25,4%	22,9%	10,2%
Consiguieron otros trabajos	7,9%	10,9%	9,1%	10,2%
Recibieron ayuda del gobierno	4,4%	1,1%	1,6%	4,4%
Disminuyeron alimentación, consumo	16,9%	12,8%	12,7%	17,8%
Otras acciones	4,6%	11,4%	10,0%	5,5%
No hicieron nada	42,7%	17,0%	22,0%	39,6%
¿La disminución o pérdida de ingresos / bienes / patrimonio, se solucionó totalmente?				
Sí	11,4%	23,0%	21,2%	11,9%
No	88,6%	77,0%	78,8%	88,1%

Fuente: Enaho 2008.

Elaboración: propia.

Estos resultados denotan claramente la necesidad de estrategias públicas de protección social para hogares rurales y hogares pobres que carecen de herramientas para mitigar los riesgos

8. En el año 2005 la obtención de otros trabajos fue la primera respuesta más mencionada.

de choques adversos y enfrentarlos eficazmente cuando suceden. También es alarmante que luego de la inacción, la segunda respuesta más frecuente en el caso de los hogares rurales y hogares pobres sea la disminución en la alimentación y consumo como consecuencia del choque adverso (16,9% de hogares rurales y 17,8% de hogares pobres).

La última parte del cuadro 4.3 indica que los mecanismos de protección social individuales, de mercado o públicos no alcanzan para evitar un impacto neto negativo en los ingresos o patrimonio como consecuencia de los choques, ni siquiera en los ámbitos urbanos o en las familias fuera de la pobreza. Solo 23% de hogares en las ciudades y 21,2% de los hogares no pobres manifestaron que la disminución de ingresos y patrimonio se solucionó totalmente. Este porcentaje disminuye a 11,4% en el caso de los hogares rurales y 11,9% en el caso de los hogares pobres.

Un trabajo realizado en el BID por Bouillon y Yamada (2000) revisó los potenciales agujeros o vacíos en las políticas públicas en el Perú desde el prisma de la protección social. Los datos mostrados para el 2008 indican que el diagnóstico y muchas de las recomendaciones de principios de esta década siguen siendo pertinentes. La discusión abordó temas como la necesidad de políticas macroeconómicas contracíclicas para evitar retrocesos en la reducción de la pobreza, sistemas permanentes de manejo de riesgos de desastres naturales, y el fortalecimiento de mecanismos de protección contra el desempleo tanto en el sector formal como en el informal (véase la siguiente sección de este trabajo).

Asimismo, se argumentó por la necesidad de mejorar los sistemas de focalización y entrega de programas de alivio de la pobreza, incluyendo la posibilidad de tener un sistema único de identificación de beneficiarios de programas sociales y el reemplazo de programas muy pequeños y con altos costos administrativos y de filtración, por un sistema de transferencias condicionadas de ingreso en el ámbito nacional para atender a todas las familias en pobreza extrema.

5. Las consecuencias en el bienestar de la pérdida de empleo: una investigación empírica para el caso peruano⁹

Existen dificultades metodológicas para identificar los impactos del desempleo en los niveles de vida y la condición de pobreza de la población. El análisis usual se realiza con las encuestas de hogares, que son un corte transversal, como las resumidas en el cuadro 4.4.

9. Una versión más detallada de esta sección se puede consultar en Yamada y Montero (2008)

Como se observa en él, aparentemente no existe la supuesta relación directa entre una mayor tasa de desempleo y un mayor nivel de pobreza monetaria total (medida esta, como convencionalmente se hace, con los niveles de gasto total familiar por debajo del costo de una canasta básica de consumo). El cuadro clasifica a los hogares por pobreza monetaria extrema (gasto familiar inferior al costo de la canasta básica alimentaria), pobreza monetaria no extrema (gasto familiar inferior al costo de la canasta básica total pero superior al costo de la canasta alimentaria) y no pobreza (gasto familiar superior al costo de la canasta básica total de consumo).

De hecho, los resultados en el ámbito nacional parecen mostrar más bien lo contrario: mientras más dramática la condición de pobreza, menor resulta la tasa de desempleo promedio observada. Cuando se desagregan estas tablas cruzadas por zonas geográficas, se aprecia que este hallazgo hasta cierto punto sorpresivo se mantiene para las áreas rurales (aunque las diferencias no parecen ser estadísticamente significativas y básicamente lo que se reporta es una situación de pleno empleo en el campo), mientras que en las áreas urbanas se empieza a identificar una mayor tasa de desempleo en los grupos de pobreza de la población, al menos en el período 2008.

Cuadro 4.4

Tasas de desempleo abierto por niveles de pobreza y ámbito geográfico, 2000-2008

Año	Ámbito geográfico	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	Total
2000	Nacional	1,70%	4,33%	5,41%	4,60%
	Rural	0,89%	1,20%	1,56%	1,24%
	Urbano	6,06%	6,26%	6,54%	6,44%
2008	Nacional	1,68%	3,74%	4,76%	4,21%
	Rural	0,62%	0,81%	1,27%	0,97%
	Urbano	7,87%	6,44%	5,82%	5,98%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2000, 2005 y 2008.

Tampoco se observa la esperada relación negativa entre los quintiles de gasto total ordenados desde el más pobre (quintil I) hasta el más rico (quintil V) y los niveles de desempleo, como se desprende del cuadro 5.5. Por el contrario, parece que la relación es más bien positiva, es decir, mientras más se asciende en la distribución de gastos, mayor es la tasa de desempleo esperada.

Cuadro 4.5**Tasas de desempleo abierto por quintiles de gasto y ámbito geográfico, 2000-2008**

Año	Ámbito geográfico	I	II	III	IV	V	Total
2000	Nacional	1,57%	3,43%	4,54%	5,96%	6,04%	4,60%
	Rural	0,76%	1,10%	1,90%	1,70%	2,67%	1,24%
	Urbano	5,98%	7,77%	6,06%	6,71%	6,17%	6,44%
2008	Nacional	1,07%	2,69%	3,88%	5,16%	5,76%	4,21%
	Rural	0,45%	0,77%	1,13%	1,59%	2,41%	0,97%
	Urbano	4,12%	5,97%	5,98%	6,19%	5,99%	5,98%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2000, 2005 y 2008.

Pareciera entonces que prima un efecto que podemos denominar “pobreza”, por el cual “los pobres no se pueden quedar sin fuentes de ingreso y morir de hambre”, por lo que se buscan “cachuelos” e “inventan” empleos y tienen por ello tasas de desempleo menores, y más bien los ricos se pueden “dar el lujo” de estar desempleados. También se puede estar produciendo, para la definición oficial de pobreza y la distribución de gastos respectiva, un proceso de suavización del consumo en los hogares que escondería el verdadero impacto del desempleo en los ingresos del hogar.

Cuando se observa la relación entre tasas de desempleo y quintiles de ingreso en el corte transversal (cuadro 4.6), recién se empieza a capturar mejor el impacto de la pérdida del empleo en los ingresos familiares. Ahora sí se observa la relación negativa entre la tasa de desempleo y los niveles de ingreso en las zonas urbanas.

No obstante, la única forma de responder adecuadamente a las inquietudes acerca del impacto del desempleo en las condiciones de vida, los ingresos, los gastos y la pobreza de los hogares es con datos longitudinales o de panel, es decir, siguiendo a los mismos hogares por más de un período.

Un estudio reciente para el caso peruano (Chacaltana 2006) precisamente siguió a los mismos hogares durante cuatro trimestres y encontró que las entradas y salidas de la pobreza se explican por dos enfoques: (1) acumulación (o desacumulación) de activos y (2) la existencia de riesgos sociales. Siguiendo este esquema, Chacaltana encontró que los determinantes más importantes de la pobreza son el *stock* de riqueza del hogar (tanto física –posesión de

tierras— como humana —educación de los jefes del hogar—), haber sufrido un *shock* negativo (desastre natural, enfermedad o desempleo) y no tener acceso a servicios públicos.

Cuadro 4.6

Tasas de desempleo abierto por quintiles de ingreso y ámbito geográfico, 2000-2008

Año	Ámbito geográfico	I	II	III	IV	V	Total
2000	Nacional	4,29%	3,63%	5,52%	5,89%	4,72%	4,88%
	Rural	0,51%	0,52%	0,88%	1,27%	0,99%	0,72%
	Urbano	16,20%	8,14%	8,33%	7,13%	5,01%	7,15%
2008	Nacional	2,56%	3,40%	4,67%	4,47%	4,88%	4,21%
	Rural	0,80%	0,78%	1,10%	1,03%	1,99%	0,97%
	Urbano	10,59%	7,76%	6,98%	5,52%	5,11%	5,98%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2000, 2005 y 2008.

Adicionalmente, se encontró que las estrategias más importantes que siguen las familias para enfrentar los *shocks* son aumentar las horas de trabajo, reducir el consumo, recurrir a mecanismos de transferencias entre familias y, finalmente, recurrir a la ayuda del Estado o de la sociedad civil (tales como las organizaciones no gubernamentales – ONG).

Nuestro estudio se ha restringido al ámbito nacional urbano considerando que el mercado laboral rural tiene características muy particulares en cuanto a su dinámica y procesos de ajuste (como vimos anteriormente, las encuestas encuentran casi siempre pleno empleo en las zonas rurales). Se construyó una base de datos tipo panel (no balanceado)¹⁰ con información de hogares encuestados en las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho) anuales realizadas entre 1998 y el 2005. Específicamente, el grupo de estudio fueron todos los hogares en los cuales alguno de sus miembros reportó períodos de empleo en una primera observación y desempleo o inactividad en una segunda observación¹¹. Se logró identificar 1.947 hogares con estas características deseadas.

10. Se refiere al hecho de que no todos los individuos reportan información para todos los períodos.

11. Siguiendo la literatura peruana sobre el tema: Herrera e Hidalgo (2002), Chacaltana (2001), Díaz y Maruyama (2000), se incluye también a la inactividad como una situación similar al desempleo, pues suele ser de carácter involuntario o forzoso. Se ha mantenido los cuadros originales de Yamada y Montero (2008) hasta el 2005 porque el panel solo se podría haber actualizado hasta el año 2006. La Enaho empezó un nuevo panel de hogares a partir del 2007.

Asimismo, se encontraron 12.057 hogares en los cuales todos los miembros que reportaron estar empleados en el primer período, lo siguieron estando en el segundo período. Estos hogares fueron utilizados para la construcción del grupo de control.

5.1 Impacto sobre los ingresos y gastos del hogar

El primer resultado esperado ante la pérdida del empleo de un miembro del hogar es que los ingresos familiares se reduzcan. Sin embargo, otros factores adicionales a la pérdida del empleo de uno de sus integrantes podrían estar detrás de las variaciones observadas en el ingreso familiar. Por ejemplo, una buena o mala coyuntura macroeconómica del país podría ayudar a compensar o exacerbar el impacto negativo del desempleo de uno de sus miembros, con aumentos o caídas en los ingresos promedio de otros miembros del hogar. Por ello se necesita comparar lo que sucede con el grupo de estudio con las variaciones observadas en un grupo de control (dobles diferencias).

Para construir el grupo de control se utilizan técnicas provenientes del campo de la evaluación de impacto. Así, se usa la metodología de “emparejamiento por puntuación de la propensión” (*propensity score matching* –PSM), mediante la cual es posible evaluar los cambios en las variables de interés en comparación con un grupo contrafactual (que en este caso se trata de los individuos que no atravesaron por un período de desempleo o inactividad)¹².

Esta técnica permite que la situación de cada afectado se compare con un control de características similares. Específicamente, para el cálculo del puntaje de propensión se utiliza la estimación del “vecino más cercano”, lo que implica asignar a cada desempleado el control que tenga el puntaje más cercano al suyo.

Así, es posible comparar a los individuos que pasaron por el período de desempleo con otros que tenían una probabilidad similar de pasar por este período pero que no lo hicieron. De esta manera, el escenario contrafactual que se genera es más preciso y nos permite calcular con mayor exactitud el impacto que se enfrenta al pasar por el desempleo.

El cuadro 4.7 presenta nuestras estimaciones descriptivas de dobles diferencias. Postulamos dos maneras de medir el potencial castigo en el ingreso familiar. La primera medición (castigo 1) es igual al cociente de la variación porcentual de los ingresos promedio del grupo de estudio y la variación porcentual de los ingresos promedio del grupo de control, menos uno.

12. Rosenbaum y Rubin (1983).

La segunda medición (castigo 2) es igual a la mediana de los cocientes de las variaciones porcentuales de los ingresos del grupo de estudio y la variación porcentual de los ingresos promedio del grupo de control, menos uno. Medida por ambos tipos de castigo, la magnitud del efecto del desempleo en los ingresos del hogar se encuentra por encima de 25%; es decir, los hogares pierden alrededor de la cuarta parte de sus ingresos cuando uno de sus miembros pasa por un episodio de desempleo.

Cuadro 4.7

Ingresos del hogar y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005

Grupo	Ingresos T0	Ingresos T1	Obs.
Estudio (ED)	2.706,4	1.924,2	1.947
Control (EE)	2.648,0	2.550,7	12.057
Castigo1		-26%	
Castigo2		-27%	

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

El segundo efecto esperado cuando una persona cae en el desempleo es que el consumo del hogar caiga (al menos parcialmente). El cuadro 4.8 nos muestra que si bien las familias reducen su consumo cuando un miembro del hogar cae en el desempleo, este efecto es menos fuerte que el impacto en los ingresos (mientras que los ingresos caen en más de 25%, el gasto se reduce en alrededor de 7%), lo que sugiere que los hogares buscan estrategias para suavizar su consumo.

Cuadro 4.8

Gastos del hogar y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005

Grupo	Gastos T0	Gastos T1	Obs.
Estudio (ED)	1.960,4	1.769,9	1.947
Control (EE)	2.003,6	1.920,9	12.057
Castigo1		-6%	
Castigo2		-7%	

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

5.2 Impacto del desempleo sobre la ingesta calórica del hogar

Si bien el gasto total cae, vale la pena investigar qué está sucediendo con la ingesta calórica del hogar. La respuesta no es tan obvia como parece, ya que la composición del gasto en alimentos puede variar para reducir el gasto total sin alterar dramáticamente el consumo calórico¹³. El cuadro 4.9 nos muestra que, en efecto, el castigo en la ingesta calórica de los hogares objetivo se encuentra entre 4% y 6%. Como esperábamos, esta cifra se encuentra por debajo del castigo en el gasto total y en el gasto en alimentos (véase el gráfico 4.2), con lo cual se confirma el cumplimiento de la Ley de Engel.

Cuadro 4.9

Ingesta calórica y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005

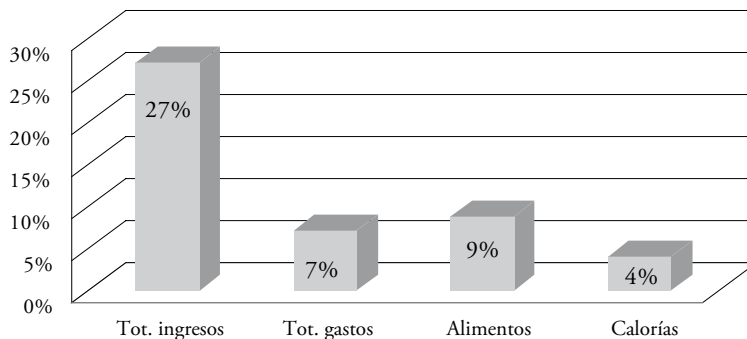
Grupo	Gastos T0	Gastos T1
Estudio (ED)	2.943,1	2.669,0
Control (EE)	3.112,0	2.997,7
Castigo1		-5,9%
Castigo2		-4,0%

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

Gráfico 4.2

Castigos en el ingreso, gasto, consumo de alimentos e ingesta calórica



13. Por ejemplo, el hogar puede dejar de comprar cortes relativamente caros de carnes (como la pechuga de pollo) y sustituirlos por otros menos caros pero con un aporte calórico similar (como el encuentro o las vísceras).

5.3 Impacto sobre la incidencia en pobreza

Como consecuencia de la reducción en los ingresos y gastos del hogar, se esperaría que una proporción significativa de hogares caigan bajo la línea de la pobreza. En el cuadro 4.10 se puede observar que los individuos pertenecientes a nuestro grupo de estudio presentan en el período inicial (T0) una incidencia de pobreza similar a la del grupo de control (alrededor de 38%). Sin embargo, dentro del grupo de personas que caen en desempleo, la incidencia de pobreza aumenta en 11 puntos porcentuales. Por el contrario, el grupo de control mantuvo su nivel de pobreza relativamente estable (incluso se muestra una ligera reducción).

El castigo por haber caído en el desempleo (tipo 1) alcanza el 33,1% (incremento neto en la incidencia de la pobreza) en este caso. El castigo tipo 2, en contraste, es estimado en 9,7%.

Cuadro 4.10

Porcentaje de pobreza y castigos promedio de los grupos de estudio y control en el período 1998-2005

Grupo	Pobreza T0	Pobreza T1	Obs.
Estudio (ED)	39,8%	51,0%	1.947
Control (EE)	37,7%	36,3%	12.057
Castigo1		33,1%	
Castigo2		9,7%	

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

5.4 Análisis econométrico

Para realizar una evaluación más fina del impacto de una experiencia de desempleo o inactividad forzosa sobre el nivel de vida de las personas, así como de la eficacia de las estrategias utilizadas por los hogares para reducir este impacto, se ha escogido tres indicadores de bienestar: gasto del hogar, consumo de calorías y nivel de pobreza.

5.5 Gasto del hogar

En primer lugar se estima un modelo de MICO (mínimos cuadrados ordinarios) que captura el castigo luego de controlar por variables socioeconómicas a través de la inclusión de una variable *dummy* en una ecuación que predice la variación de gastos:

$$I_i = \alpha + \beta O + \gamma X + \delta A$$

Donde:

$$I_G = \log G_{T1} - \log G_{TU}$$

G_i : gasto del hogar del período “i”.

O: variable *dummy* objetivo. 1 si el individuo pertenece al grupo de objetivo; 0, si pertenece al grupo de control.

X: vector de controles por características socioeconómicas del hogar (edad del jefe del hogar, nivel de educación del jefe del hogar, género del jefe del hogar, nivel de pobreza, etc.).

A: acceso a programas públicos y redes sociales durante el período de desempleo o inactividad.

En primer lugar, intentamos medir el efecto de pasar por un período de desempleo o inactividad. Como se puede ver en el cuadro 4.11, pasar por un período de desempleo o inactividad reduce el crecimiento en los gastos del hogar en 10,2 puntos porcentuales.

En cuanto al resto de variables de control de la regresión, se puede observar que los hogares pobres experimentaron un crecimiento adicional en sus gastos de 14,1 puntos porcentuales, mientras que los pobres extremos lo hicieron en 23,5 puntos porcentuales.

También se puede apreciar que las familias con jefes del hogar más educados experimentaron mayores crecimientos en sus gastos. Además, los hogares cuyos jefes eran menores de 25 años o mayores de 65 experimentaron un mayor dinamismo en sus gastos que aquellos cuyos jefes de hogar se encontraban entre 25 y 65 años.

A raíz de estos resultados, cabe preguntarse qué estrategias permiten que algunos hogares eviten caer en la pobreza cuando uno de sus miembros pierde el empleo mientras que otros se ven forzados a reducir su nivel de consumo por debajo de la línea de pobreza.

La experiencia del desempleo hace que las familias activen una batería de respuestas que creen que pueden ayudarlas a evitar caer en la pobreza. De estas estrategias, algunas serán más efectivas que otras para reducir el impacto del desempleo sobre la calidad de vida del hogar. Esto finalmente determinará qué hogares logran resistir con éxito este período.

Cuadro 4.11
Resultados del modelo de gasto (sin interacciones)

Variable	Coefficiente	t
Objetivo	-10,21	-10,97***
Pobre no extremo	14,12	19,05***
Pobre extremo	23,53	20,18***
Jefe del hogar con Ed. primaria	1,64	1,86*
Jefe del hogar con Ed. secundaria	5,64	5,97***
Jefe del hogar con Ed. superior	6,75	5,97***
1999-2000	-4,39	-2,62***
2003-2004	-2,62	-3,92***
Jefe del hogar menor de 25 años	3,43	1,94*
Jefe del hogar mayor de 65 años	1,75	2,6***
Constante	-9,82	-9,89***

* Significativo al 90% de confianza.

** Significativo al 95% de confianza.

*** Significativo al 99% de confianza.

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

El cuadro 4.12 muestra el impacto que tiene el que un miembro del hogar caiga en el desempleo sobre la probabilidad de utilizar un conjunto de estrategias. Allí se puede apreciar que en hogares en los que algún miembro cae en el desempleo, la probabilidad de terminar con un ahorro negativo (ingresos menos gastos) aumenta en 51%. Estos resultados indicarían que los hogares perciben este *shock* en sus ingresos como parcialmente transitorio y, de acuerdo con la teoría del ingreso permanente de Friedman, suavizan la trayectoria de sus niveles de consumo.

Sin embargo, el acceso a esta estrategia será solo posible para aquellos hogares que tengan un *stock* de ahorro suficiente o sean sujetos de crédito de consumo, lo que difícilmente es cierto para familias en situación de pobreza. Por tanto, estas familias deben buscar otras fuentes alternativas de ingreso para soportar la crisis.

El cuadro 4.12 revela que los hogares empiezan a buscar estas fuentes de ingreso fuera del hogar. El episodio de desempleo aumenta en 29% la probabilidad del hogar de empezar a recibir transferencias de otros hogares dentro del territorio nacional. Por otro lado, el impacto de este episodio sobre la probabilidad de recibir transferencias del extranjero parece no ser significativo. Esto puede deberse a que los hogares de clases bajas no tienen los recur-

sos necesarios para enviar a algún miembro fuera del país, por lo que la aplicación de esta estrategia les sería muy difícil.

El cuadro 4.12 indica también que el episodio de desempleo de un miembro del hogar no parecería tener un impacto significativo global sobre el número de horas trabajadas por los otros miembros del hogar ni sobre la probabilidad de empezar a beneficiarse de programas sociales. Además, el impacto sobre la deserción escolar es nulo, lo que indicaría que los hogares valoran el capital humano que están construyendo sobre sus hijos de manera significativa.

Cuadro 4. 12

Impacto de caer en el desempleo sobre la probabilidad de usar estrategias de superación de la pobreza

Estrategia	Efecto impacto	Z	P>|z|
Desahorro familiar	0,512	16,22	0,000
Empezar a recibir transferencias nacionales	0,287	4,22	0,000
Empezar a recibir programas sociales	0,131	1,60	0,109
Empezar a recibir transferencias del extranjero	0,207	1,27	0,204
Aumento en las horas trabajadas por otros miembros	0,064	1,16	0,245
Deserción escolar de alguno de los miembros del hogar	-0,123	-0,42	0,674

Ahora veamos qué tan efectivas son estas estrategias, usadas por los hogares que han sufrido el desempleo, en reducir el impacto negativo en el bienestar. Para esto, se ha incluido interacciones entre estas estrategias y características del hogar y del miembro que perdió el empleo con la variable objetivo. Los resultados se muestran en el cuadro 4.13. En primer lugar, observamos que el episodio de desempleo resulta menos dramático para los pobres y pobres extremos. Esto se puede explicar porque el nivel de gasto de estas personas ya es demasiado pequeño como para caer adicionalmente de manera significativa.

Asimismo, y como era de esperarse, podemos observar que si el miembro del hogar que pierde el empleo es el jefe, la caída en el gasto del hogar se incrementa en 6,6 puntos porcentuales. También es posible observar que cuando el miembro del hogar que pierde el empleo tiene menos de 25 o más de 65 años, el castigo en los gastos del hogar es menos significativo. Esto se debe a que, al menos en parte, la salida de la fuerza laboral de estas personas puede ser voluntaria (mayor educación o jubilaciones), por lo que el hogar ya habría anticipado esta reducción en los ingresos y no experimentaría un episodio tan traumático.

Dentro de las estrategias que utilizan los hogares, podemos notar que tanto el incremento de horas trabajadas por otros miembros o empezar a recibir transferencias nacionales y del extranjero, como tener ahorro negativo, son eficaces en reducir la caída de los gastos del hogar. Así, el aumento en las horas trabajadas por otros miembros, reduce el castigo en 15,3 puntos porcentuales, las transferencias del extranjero lo hacen en 14,4 puntos porcentuales y las transferencias nacionales y el desahorro (gastos del hogar mayores a ingresos del hogar) lo hacen en 6,6 y 5,2 puntos porcentuales, respectivamente.

La estrategia de la deserción escolar no parece rendir frutos en términos de reducción del castigo en el gasto familiar. Finalmente, la estrategia de recurrir a los programas sociales del Estado parece ayudar en alguna medida a reducir la vulnerabilidad del hogar, pues la caída en el gasto se ve reducida en 10,8 puntos porcentuales.

También es importante notar que haber tenido acceso a la compensación por tiempo de servicios (CTS) antes de quedar desempleado no parece tener ningún efecto positivo sobre la capacidad de gasto del hogar durante el episodio analizado¹⁴.

Cuadro 4.13
Resultados del modelo de gasto (con interacciones)

Variable	Coficiente	t
Objetivo	-23,28	-11,55***
Objetivo x pobre no extremo	6,77	3,28***
Objetivo x pobre extremo	20,81	5,24***
Objetivo x jefe del hogar	-6,59	-3,16***
Objetivo x menor de 25 años	4,94	2,32**
Objetivo x mayor de 65 años	4,67	2,13**
Objetivo x más horas trabajadas por el hogar	15,30	7,69***
Objetivo x programas sociales	10,82	4,41***
Objetivo x desahorro	5,20	2,95***
Objetivo x transferencias extranjeras	14,39	2,92***
Objetivo x transferencias nacionales	6,61	2,84***
Objetivo x deserción escolar	-8,83	-1,1
Objetivo x CTS	-0,70	-0,2

14. No se incluyó en el análisis el programa de empleo temporal A Trabajar Urbano – Construyendo Perú, debido a que la transición de un episodio de empleo a uno de trabajo temporal en dicho programa no identifica una situación de desempleo.

Variable	Coefficiente	t
Pobre no extremo	13,12	16,56***
Pobre extremo	21,66	17,87***
Jefe del hogar con primaria	1,56	1,78*
Jefe del hogar con secundaria	5,75	6,11***
Jefe del hogar con superior	7,06	6,26***
1999-2000	-4,81	-2,89***
2003-2004	-2,46	-3,69***
Jefe del hogar menor de 25 años	3,12	1,76*
Jefe del hogar mayor de 65 años	1,49	2,19**
Constante	-9,33	-9,36***

* Significativo al 90% de confianza.

** Significativo al 95% de confianza.

*** Significativo al 99% de confianza.

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

5.6 Ingesta calórica

De manera similar a lo hecho en el acápite anterior, se estima un modelo de MICO que captura el castigo luego de controlar por variables socioeconómicas a través de la inclusión de una variable *dummy* en una ecuación que predice la variación en la disponibilidad de calorías que tiene el hogar:

$$I_i = \alpha + \beta O + \gamma X + \delta A$$

Donde:

$$I_C = \log C_{T1} - \log C_{T0}$$

Ci: disponibilidad de calorías del hogar del período "i".

O: variable *dummy* objetivo. 1 si el individuo pertenece al grupo de objetivo; 0, si pertenece al grupo de control.

X: vector de controles por características socioeconómicas del hogar (edad del jefe del hogar, nivel de educación del jefe del hogar, género del jefe del hogar, nivel de pobreza, etc.).

A: acceso a programas públicos y redes sociales durante el período de desempleo o inactividad.

El primer resultado interesante es que la ingesta calórica es también afectada de manera significativa por la caída en el desempleo de uno de los miembros del hogar (cuadro 4.14). Estos hogares sufren una pérdida en la variación anual de su consumo de calorías equivalente a 11,9 puntos porcentuales.

En cuanto a los controles de la regresión, nuevamente se ve que mientras más severa sea la condición de pobreza, la variación posible en el bienestar (en este caso medida a través del consumo de calorías) tiende a ser más positiva. Otro resultado interesante es que si bien a mayor educación del jefe del hogar es mayor el crecimiento en el consumo de calorías, el efecto no es significativo hasta que este nivel educativo alcanza la secundaria completa.

Cuadro 4.14
Resultados del modelo de ingesta calórica (sin interacciones)

Variable	Coefficiente	t
Objetivo	-11,86	-10,14***
Pobre no extremo	11,42	12,86***
Pobre extremo	19,36	14,24***
Jefe del hogar con educación secundaria	3,30	3,68***
Jefe del hogar con educación superior	2,35	2,01**
Lima	3,14	3,26***
1999-2000	-3,55	-1,92*
2001-2002	7,11	5,69***
Jefe del hogar mayor de 65 años	1,99	2,57***
Constante	-11,63	-13,58***

* Significativo al 90% de confianza.

** Significativo al 95% de confianza.

*** Significativo al 99% de confianza.

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

Al incluir las interacciones en el modelo de ingesta calórica, podemos ver que cuando el individuo que pierde el empleo se encuentra por debajo de los 25 años o por encima de los 65, la reducción en la ingesta calórica del hogar sufre significativamente menos (entre 7 y 8 puntos porcentuales). Adicionalmente, si quien pierde el empleo es mujer, el consumo de calorías del hogar sufre 7,5 puntos porcentuales adicionales. Este resultado sugiere que los ingresos provenientes de las mujeres trabajadoras son gastados de manera más eficiente en términos de calorías.

Nuevamente podemos observar que el episodio de desempleo de un miembro del hogar es menos dramático entre los hogares pobres. Es comprensible este fenómeno, pues una caída drástica en el consumo de calorías en hogares muy pobres los haría caer por debajo del nivel de subsistencia y en el extremo perecerían, lo que los obligará a sacrificar otro tipo de consumo antes que el de alimentos.

En este caso, se puede apreciar en el cuadro 4.15 que la única estrategia efectiva para evitar la caída en la ingesta calórica es la recepción de transferencias de otros hogares dentro del territorio nacional. Un resultado interesante es que aquellos hogares que utilizaron la estrategia de deserción escolar redujeron su ingesta calórica de manera significativa. Esto parece indicar que los programas de asistencia alimentaria en los centros educativos parecen cumplir su rol. Por otro lado, la estrategia de acudir a un nuevo programa social no parece ser tan útil en términos de ingesta calórica como lo era para el caso del total de gastos del hogar. Nuevamente, el acceso a CTS en el período inicial del miembro del hogar que perdió el empleo no tiene ningún efecto.

Cuadro 4.15
Resultados del modelo de ingesta calórica (con interacciones)

Variable	Coefficiente	t
Objetivo	-16,11	-5,29***
Objetivo x menor de 25	7,41	2,71***
Objetivo x mayor de 65	8,14	2,87***
Objetivo x mujer	-7,52	-3,14***
Objetivo x jefe del hogar	-13,25	-4,49***
Objetivo x pobre no extremo	9,79	3,73***
Objetivo x pobre extremo	19,56	4,08***
Objetivo x transferencias nacionales	11,34	3,84***
Objetivo x transferencias extranjeras	10,32	1,53 ⁺
Objetivo x deserción escolar	-31,14	-2,84***
Objetivo x programas sociales	4,58	1,6
Objetivo x CTS T0	-6,77	-1,4
Obj. x más horas trabajadas por el hogar	2,09	0,8
Obj. x desahorro	1,74	0,8
Pobre no extremo	10,16	10,81***
Pobre extremo	17,66	12,54***
Jefe del hogar con secundaria	3,39	3,79***

Variable	Coefficiente	t
Jefe del hogar con superior	2,48	2,12**
Lima	3,34	3,47***
1999-2000	-3,82	-2,08**
2001-2002	7,06	5,67***
Jefe del hogar mayor de 65 años	1,63	2,07**
Constante	-11,01	-12,74***
Observaciones	11.917	

* Significativo al 85% de confianza.

* Significativo al 90% de confianza.

** Significativo al 95% de confianza.

*** Significativo al 99% de confianza.

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

5.7 Nivel de pobreza

Por último, se estimó un modelo logístico que captura el castigo luego de controlar por variables socioeconómicas mediante la inclusión de una variable *dummy* en una ecuación que predice la variación en el nivel de pobreza monetaria que tiene el hogar:

$$I_p = \tilde{\alpha} + \tilde{\beta}O + \tilde{\gamma}X + \tilde{\delta}A$$

Donde:

I_p : 1 si el hogar fue pobre en el periodo final

I_p : 0 si el hogar fue no pobre en el periodo final

O: variable *dummy* objetivo. 1 si el individuo pertenece al grupo de objetivo; 0, si pertenece al grupo de control.

X: vector de controles por características socioeconómicas del hogar (edad del jefe del hogar, nivel de educación del jefe del hogar, género del jefe del hogar, nivel de pobreza, etc.).

A: acceso a programas públicos y redes sociales durante el período de desempleo o inactividad.

En los cuadros 4.16 y 4.17 se reportan directamente los efectos impacto asociados a los coeficientes de la estimación logística; estos miden el impacto porcentual (evaluado en la media) sobre la probabilidad de ser pobres en el período final. El cuadro 4.16 muestra que la pérdida del empleo de algún miembro del hogar aumenta casi en 50% la probabilidad

de ser pobre. Adicionalmente, se puede observar cómo esta probabilidad cae radicalmente a medida que el jefe del hogar se vuelve más educado (cuando el jefe del hogar tiene educación superior, la probabilidad de ser pobre cae en 90%). Otro resultado interesante es que la probabilidad de ser pobre más que se duplica entre aquellos que fueron pobres en el período anterior y más que se triplica entre aquellos que fueron pobres extremos. Este resultado indica que el componente crónico de la pobreza es bastante alto.

Cuadro 4.16
Resultados del modelo de pobreza (sin interacciones)

Variable	Efecto impacto	z
Objetivo	0,44	9,97***
Jefe de hogar con primaria	-0,19	-4,56***
Jefe de hogar con superior	-0,48	-10,46***
Jefe de hogar con superior	-0,91	-13,94***
2000-2001	0,22	4,00***
2001-2002	0,11	2,58***
Jefe de hogar mayor 65	-0,30	-8,89***
Pobre no extremo T0	1,79	46,05***
Pobre extremo T0	2,80	36,27***

Al incluir las interacciones en el cuadro 4.17 se puede identificar que solo el aumento en las horas de trabajo de los otros miembros del hogar y la recepción de transferencias del extranjero fueron estrategias significativamente útiles para evitar la caída en la pobreza (con un efecto impacto de 22% y 54%, respectivamente). Por otro lado, la estimación nos indica nuevamente que entre los hogares del grupo objetivo, los que se encuentran en situación de pobreza son los que menos sufren en términos porcentuales. Finalmente, y como ya era de esperarse, el acceso a CTS vuelve a mostrarse como un recurso ineficaz (insuficiente, en el mejor de los casos) para proteger al hogar durante este episodio.

Cuadro 4.17
Resultados del modelo de pobreza (con interacciones)

Variable	Efecto impacto	z
Objetivo	0,78	10,26***
Obj. x pobre no extremo	-0,62	-6,92***
Obj. x pobre extremo	-1,15	-5,14***
Obj. x más horas trabajadas por el hogar	-0,22	-2,5**
Obj. x transferencias extranjeras	-0,54	-2,22**
Obj. x CTS	-0,18	-1,0
Obj. x transferencias nacionales	-0,08	-0,8
Obj. x desahorro	-0,04	-0,6
Obj. x deserción escolar	0,07	0,2
Obj. x programas sociales	0,02	0,2
Jefe del hogar con primaria	-0,19	-4,41***
Jefe del hogar con secundaria	-0,49	-10,42***
Jefe del hogar con superior	-0,92	-13,94***
2000-2001	0,22	4,02***
2001-2002	0,12	2,73***
Jefe del hogar mayor 65 años	-0,30	-8,85***
Pobre no extremo	1,90	44,15***
Pobre extremo	2,95	35,08***

* Significativo al 90% de confianza.

** Significativo al 95% de confianza.

*** Significativo al 99% de confianza.

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

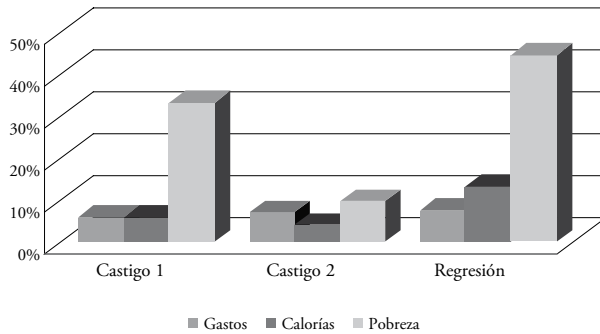
6. Conclusiones e implicancias de política

A manera de resumen, es posible consolidar los resultados de las estimaciones obtenidas a través de los diversos métodos. El gráfico 4.3 nos indica de manera clara que existe un impacto negativo cuantitativamente significativo de la pérdida del empleo de un miembro del hogar sobre los niveles de vida de las familias afectadas: las tasas de reducción de los gastos reales del hogar y del consumo total de calorías, estimadas de manera econométrica, son de dos dígitos (10,2% y 11,9%, respectivamente). Sin embargo, estas caídas son todavía menores a las registradas en el caso de los ingresos totales del hogar (25% a 27%, estimada por dobles diferencias y emparejamiento con controles).

Por tanto, la conclusión es doble. Por un lado, sí se activan mecanismos de protección social para disminuir el impacto de la pérdida del empleo en el bienestar (por ello las caídas en gastos reales e ingesta de calorías son menores que las disminuciones de los ingresos reales), tal como manifestaban los encuestados en la sección 4 de este trabajo. Sin embargo, por otro lado, estos mecanismos resultan insuficientes como para neutralizar cualquier estrago en su bienestar (de todos modos las reducciones de gasto y calorías son notables, tal como ya adelantaban los hogares en las encuestas de percepción). Más aun, el impacto cuantitativamente más alarmante es en el crecimiento en los niveles de pobreza provocados (que llegan hasta 44%).

Gráfico 4.3

Castigos en términos de gastos, ingesta calórica y nivel de pobreza del hogar



Dados estos resultados poco deseables, nuestro estudio se centró después en la efectividad de las estrategias de protección que utilizan los hogares o que promueve el Estado para limitar las consecuencias negativas en el hogar. El cuadro 4.18 resume la efectividad de las estrategias que resultaron significativas en por lo menos una de las regresiones anteriores: recepción de remesas del extranjero, aumento del total de horas trabajadas por el hogar en su conjunto, recibo de transferencias de ingresos dentro del país, reducción en los ahorros del hogar y acceso a programas sociales del Estado.

Cuadro 4.18**Resumen de estrategias útiles para aliviar la caída en el bienestar**

Estrategia	Gastos	Calorías	Pobreza
Más horas trabajadas por el hogar	✓✓✓	X	✓✓
Recibir programas sociales	✓✓✓	X	X
Desahorrar	✓✓✓	X	X
Transferencias extranjeras	✓✓✓	-	✓✓
Transferencias nacionales	✓✓✓	✓✓✓	X

Significativo al 99% de confianza.

Significativo al 95% de confianza.

- Significativo al 85% de confianza.

X No significativo.

Fuente: Enaho 1998-2005.

Elaboración: propia.

La primera conclusión del cuadro comparativo es que ninguna de las cinco estrategias resultó totalmente eficaz para todos los casos analizados. La estrategia más cercana a esta eficacia completa fue la recepción de remesas del extranjero. Esta posibilidad permitió aminorar significativamente la caída de gastos en el hogar, aunque más débilmente la disminución en la ingesta calórica de sus miembros. Sin embargo, también coadyuvó a que el hogar se protegiera de caer en la pobreza luego de la pérdida de empleo de uno de sus integrantes.

En segundo lugar en cuanto a eficacia, ubicaríamos el incremento de horas trabajadas por otros miembros de hogar, puesto que ayudó a paliar la reducción de gastos y aminorar la posibilidad de caer en la pobreza. No obstante, no pudo evitar una caída en el consumo de calorías. En tercer lugar se situaría la recepción de transferencias dentro del país, ya que sí permitió suavizar la caída de gastos y de ingesta calórica, aunque presumiblemente, por su magnitud insuficiente, no impidió una mayor probabilidad de que el hogar cayera por debajo de la línea de la pobreza.

En los dos últimos lugares ubicamos a las estrategias de desahorrar privadamente y recibir programas sociales de parte del Estado. Los reducidos márgenes de ahorro de la mayor parte de las familias peruanas harían que el uso de ahorros anteriores durante el período de desempleo de un miembro familiar no impidiera la reducción en la ingesta calórica y una mayor probabilidad de caer en la pobreza. Mas grave todavía, el acceso a programas sociales del Estado (plagados de ineficiencias, filtraciones y montos reducidos [Vásquez 2008, Banco Mundial 2006] tampoco impediría ni la mayor pobreza calórica ni la mayor pobreza monetaria.

Por último, en las regresiones analizadas se encontró también que el acceso a la CTS no resultaba una ayuda significativa para eludir una reducción en el bienestar del hogar con la pérdida del empleo. En este resultado influiría la libre disponibilidad actual de la mayor parte de los depósitos por este concepto, antes del episodio de desempleo¹⁵, la baja cobertura de este mecanismo en la PEA y la corta duración de los empleos a plazo fijo.

La primera recomendación a partir de este conjunto de resultados es reducir la probabilidad de caer en el desempleo, puesto que resulta costosa en términos de disminución de bienestar. Desde el punto de vista macroeconómico, la reducción de las tasas de desempleo pasa por tres principales vías: un crecimiento económico alto y sostenido que produzca incrementos continuos en la demanda de mano de obra, una legislación laboral flexible y con cargas no salariales competitivas internacionalmente que no desaliente la contratación a tiempo indefinido de los trabajadores, y, por último, mecanismos de política fiscal y monetaria contracíclicos que reduzcan la probabilidad e intensidad de recesiones cíclicas en la economía. Desde el punto de vista microeconómico e individual, lo que necesitan los trabajadores para reducir la probabilidad de perder el empleo es mantenerse altamente empleables, con capacitación laboral continua dentro y fuera de la empresa.

La segunda recomendación es ampliar los mecanismos de seguro institucional para que los individuos y sus familias estén protegidos contra reducciones de bienestar cuando ocurre la pérdida del empleo. En este sentido, se necesita fortalecer la CTS decretando la intangibilidad de sus depósitos hasta acumular por lo menos el equivalente a cinco meses de salario (Yamada 2008). También sería importante facilitar los mecanismos de ahorro por cuenta propia en el sistema financiero. Felizmente, en este sentido, cinco años de cumplimiento de la meta de inflación a niveles internacionales, tasas de interés positivas en términos reales, y una mayor competencia por captar nuevos segmentos de micro y pequeños ahorristas y prestatarios, están induciendo a una progresiva profundización del sistema financiero.

La tercera recomendación sería mejorar los mecanismos de protección social privados y públicos una vez ocurrido el choque negativo de pérdida de empleo, y sobre todo en un país con alta informalidad como el Perú. Las diversas instituciones del sistema financiero está atendiendo mejor el creciente volumen de remesas de peruanos en el extranjero hacia sus familias en el Perú. Este mecanismo de protección familiar contra choques negativos

15. El Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo ha estimado que el saldo promedio de la CTS en el decil más pobre de la distribución en el Perú equivale a menos de la centésima parte del saldo promedio de la misma en el decil más rico de la distribución.

como la pérdida del empleo parece estar funcionando bien, aunque es sensible a la sincronía de los ciclos económicos entre los países proveedores y receptores de las remesas. Así, por ejemplo, el flujo de remesas se habría debilitado enormemente en la actual coyuntura de la economía estadounidense con su período de recesión más largo y más profundo desde la Gran Depresión.

La estrategia familiar de compensar con más horas de trabajo los tiempos duros también es muy usual en el Perú y ya ha sido explorada en otro estudio (Yamada 2005). Sin embargo, en cuanto a la labor estatal, hemos observado la ineficacia del acceso a los programas sociales para evitar un aumento en la probabilidad de caer en la pobreza. Vásquez (2008) y Banco Mundial (2006) nos indican que los problemas principales en esta red de protección social son la filtración hacia segmentos medios y altos de la distribución, la subcobertura en familias realmente pobres y vulnerables, la desarticulación entre los programas sociales, los altos costos administrativos y el reducido apoyo por beneficiario¹⁶. Se debe atacar frontalmente todas estas dimensiones para fortalecer la red de protección social en el Perú y evitar que un choque negativo transitorio como la pérdida del empleo repercuta en reducciones permanentes en el bienestar de las familias, especialmente pobres¹⁷.

Al respecto, una investigación relacionada (Yamada 2008) ha encontrado que estos impactos negativos sobre los ingresos son permanentes, puesto que la reinserción laboral que se logra después del episodio del desempleo resulta “castigada”. Es decir, el nuevo empleo no permite recuperar los niveles previos de ingresos, y se enfrentan castigos salariales promedio generales de hasta 19%, y de hasta 44% para el caso de la fuerza laboral femenina.

16. Véase también al respecto Yamada y Castro (2007).

17. En el caso de la pérdida de empleos en el sector informal, resulta pertinente fortalecer el diseño técnico y ampliar la cobertura de programas de empleo de emergencia como “A Trabajar Urbano”.

Bibliografía

AMDERSEN, Torben y Michael SVARER

2007 “Flexicurity – Labour Market Performance in Denmark”. En: *CESifo Economic Studies*, Vol. 53, 3/2007, pp. 389-429.

BANCO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2003 *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina*. Informe de Progreso Económico y Social de América Latina y el Caribe. Washington.

2002 *Documento de estrategia para la reducción de la pobreza y desigualdad*. Washington.

2000 *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington.

BANCO MUNDIAL

2006 *Perú. La oportunidad de un país diferente*. Lima.

2001a *Informe de Desarrollo Mundial. Combate a la pobreza*. Washington.

2001b *Documento de estrategia de protección social*. Washington.

BHAGWATI, Jagdish

1998 *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration and Democracy*. Estados Unidos: MIT Press.

BODEGAN, Claudia

2005 *Activation and Flexicurity in Denmark*. Working Paper. University of Bremen.

BOUILLON, César y Gustavo YAMADA

2000 “Lineamientos de protección social para el caso peruano”. BID, Unidad de Pobreza y Desigualdad (documento inédito).

CHACALTANA, Juan y Gustavo YAMADA

2009 *Calidad del empleo y productividad laboral en Perú*. Documento preparado para el Departamento de Investigación del BID, serie Working Papers. N° 691.

CHACALTANA, Juan

2006 *¿Se puede prevenir la pobreza?* Informe Final de Proyecto Mediano, Cedeo y CIES.

2001 *Dinámica del desempleo. ¿Qué sabemos sobre el desempleo en el Perú? Familia, trabajo y dinámica ocupacional.* INEI – Programa Mecovi Perú.

DÍAZ, Juan José y Eduardo MARUYAMA

2000 *La dinámica del desempleo urbano en el Perú: tiempo de búsqueda y rotación laboral.* Grade y CIES.

FLUG, Karnit; Antonio SPILIMBERGO y Erik WACHTENHEIM

1998 “Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?”. En: *Journal of Development Economics*, Elsevier, Vol. 55(2), pp. 465-81.

HERRERA, Javier y Nancy HIDALGO

2002 “Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas de hogares”. En: HERRERA, Javier (Ed.). *Pobreza y desigualdad en el área andina. Elementos para un nuevo paradigma.* Bulletin de l’Institut Français d’Études Andines, tomo 31, N° 3, pp. 553-97.

HERRERA, Javier y Gerardo ROSAS

2003 *Labor Market Transitions in Peru.* Documento de Trabajo 109. Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas.

HOLTZMANN, Robert y Steen JORGENSEN

2003 “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”. En: *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21(1), pp. 73-106, Colombia.

LOAYZA, Norman y Roxana POLASTRI

2004 *Poverty and Growth in Peru.* Background Report for Peru’s Poverty Assessment. The World Bank.

McKINNON, Roddy

2002 “Social Risk Management: A Conceptual Fallacy of Composition”. En: *Risk Management*, Vol. 4, N° 2, pp. 21-31.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN SOCIAL

1998 “La dinámica del desempleo en el Perú: Evidencia de datos panel”. En: *Boletín de Economía Laboral*, año 3, N° 9, pp. 3-15. Julio.

- 1996 “Duración y determinantes del desempleo urbano en el Perú”. En: *Boletín de Economía Laboral*, año 1, N° 1, pp. 9-19. Julio.

NACIONES UNIDAS

- 2000 *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Consultado en: <<http://www.un.org>>.
1995 *Textos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995*. Consultado en: <<http://www.un.org>>.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- 2009 *Preámbulo de la Constitución de la OIT*. Consultado en: <<http://www.ilo.org>>.

ROSENBAUM, Paul R. y Donald B. RUBIN

- 1983 “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”. En: *Biometrika*, Vol. 70(1), pp. 41-55.

VÁSQUEZ, Enrique

- 2008 *Gerencia estratégica de la inversión social*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

VOS, Rob; Margarita VELASCO y Edgar DE LABASTIDA

- 1999 *Economic and Social Effects of El Niño in Ecuador 1997-1998*. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pobreza y Desigualdad (documento inédito).

YAMADA, Gustavo

- 2008 “Hacia una mayor seguridad y flexibilidad en el mercado laboral peruano”. En: *Economía y Sociedad*, 70, CIES.
2007 *Reinserción laboral castigada: dificultades e implicancias de política*. Documento de Trabajo 82. CIUP y CIES.
2005 *Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú Urbano*. Documento de Trabajo 71. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

YAMADA, Gustavo y Juan Francisco CASTRO

- 2007 “Poverty and Social Policies in Peru: As Bad as It Gets”. En: Corporación Andina de Fomento (CAF)/Harvard. *The Peruvian Growth Puzzle*. Documento de Discusión CIUP 07/06.

YAMADA, Gustavo y Ricardo MONTERO

2008 *Desempleo, pobreza y estrategias de protección social, Perú 1998-2005*. Documento de Discusión CIUP 08/03.

Capítulo V
Desnutrición crónica infantil en el Perú:
un problema persistente

Arlette Beltrán y Janice Seinfeld

1. Una emergencia silenciosa*

La desnutrición infantil ha sido catalogada por Unicef (2006) como una emergencia silenciosa: genera efectos muy dañinos que se manifiestan a lo largo de la vida de la persona y que no se detectan de inmediato. La primera señal es el bajo peso, seguido por la baja altura; sin embargo, ellas son solo las manifestaciones más superficiales del problema. Según Unicef, hasta 50% de la mortalidad infantil se origina, directa o indirectamente, por un pobre estado nutricional.

La etapa más vulnerable del desarrollo humano va desde la gestación hasta los tres años. En este período se forman el cerebro y otros órganos vitales como el corazón, el hígado y el páncreas. Por esta razón, un individuo malnutrido durante esa etapa de su vida es más vulnerable a los efectos negativos de dicha condición. Hay que considerar, además, que dado el rápido crecimiento de los niños en sus primeros años, los requerimientos nutricionales son más altos y específicos, y que la alimentación depende enteramente de terceros (padres o cuidadores), quienes pueden no tener los recursos y/o los conocimientos suficientes para llevar a cabo esta tarea de manera adecuada.

Una mala nutrición en edad temprana tiene efectos negativos en el estado de salud del niño, en su habilidad para aprender, para comunicarse, para desarrollar el pensamiento analítico, la socialización y la habilidad de adaptarse a nuevos ambientes (Gajate e Inurritegui 2002). Como explican Sagan y Dryuyan (1994), el cuerpo humano le da prioridad a la supervivencia frente al crecimiento y desarrollo, y le destina más recursos energéticos a la primera cuando las sustancias alimenticias que recibe no son suficientes.

* Las autoras desean agradecer la colaboración de Mónica Muñoz-Nájar.

Además, el sistema inmunológico se ve debilitado por una mala nutrición; por ello, un niño desnutrido tiene menos resistencia a enfermedades comunes, lo que aumenta su probabilidad de morir por causas como la diarrea o las infecciones respiratorias.

Desde un punto de vista social, las consecuencias de la desnutrición son graves. El daño que se genera en el desarrollo cognitivo de los individuos afecta el desempeño escolar, en un primer momento, y, más adelante, la capacidad productiva laboral. Peor aún, una niña malnutrida tiene mayor probabilidad de procrear, cuando sea adulta, a un niño desnutrido, lo que perpetúa los daños de generación en generación.

A pesar de ciertos avances, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años en el Perú se ha mantenido alta en los últimos 17 años (27,5% en el 2008, según la Endes y con el nuevo estándar de la OMS); si bien hubo una reducción importante entre 1992 y 1996, desde entonces la caída ha sido mucho más lenta, a pesar de los diversos esfuerzos gubernamentales por reducir la desnutrición y del compromiso del país por alcanzar las Metas del Milenio.

Más aun, este indicador nacional resulta poco preciso para mostrar la heterogénea situación en distintas zonas del país y entre diversos sectores socioeconómicos. Por ejemplo, 45 de cada 100 niños en la zona rural sufren de desnutrición crónica, mientras que solo 14 de cada 100 la padecen en la zona urbana. La brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico es aun mayor: en el 20% de familias más pobres, 53 de cada 100 niños sufren de desnutrición crónica, mientras que en el 20% más rico, solo 6 de cada 100 niños la padecen. Igualmente amplia es la brecha cuando se considera el nivel de educación de la madre, ya que 58 de cada 100 niños con madres sin educación son desnutridos crónicos, mientras que esta proporción baja a 8 niños cuando la madre tiene educación superior.

Ante esta situación, el Estado peruano ha redefinido su política de lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. Para ello ha diseñado la Estrategia Crecer, que engloba una serie de programas sociales multisectoriales y articula a las distintas instituciones encargadas de ejecutarlos. Como parte de Crecer se cuenta con el Programa Articulado Nutricional (PAN), el cual enmarca a los principales actores nutricionales a través de una gestión por resultados. El componente alimentario de la estrategia nutricional se concentra en el Programa Integral de Nutrición (PIN), cuyo objetivo es la entrega de raciones alimentarias a distintos grupos objetivos y la capacitación nutricional a las comunidades.

El presente estudio se divide en siete secciones. En la siguiente sección se realiza una revisión de la literatura en relación con los determinantes de la desnutrición crónica infantil; la tercera sección describe el problema de la desnutrición en el ámbito nacional, mientras que la cuarta muestra las estrategias gubernamentales orientadas a reducirlo. La quinta sección presenta una serie de lecciones aprendidas de las experiencias latinoamericanas en el tema. En la sección seis se presentan los resultados del trabajo de Beltrán y Seinfeld (2009), que identifica y analiza los determinantes de la desnutrición crónica infantil para el Perú mediante técnicas econométricas. La sección siete concluye el capítulo.

2. Revisión de la literatura

Varios estudios han sido realizados en el ámbito internacional con la finalidad de establecer los determinantes de la desnutrición infantil. Un interesante análisis de países (*cross-country*) es el de Smith y Haddad (2000). Los autores usan información de 63 países para el período 1970-1996 con tres objetivos:

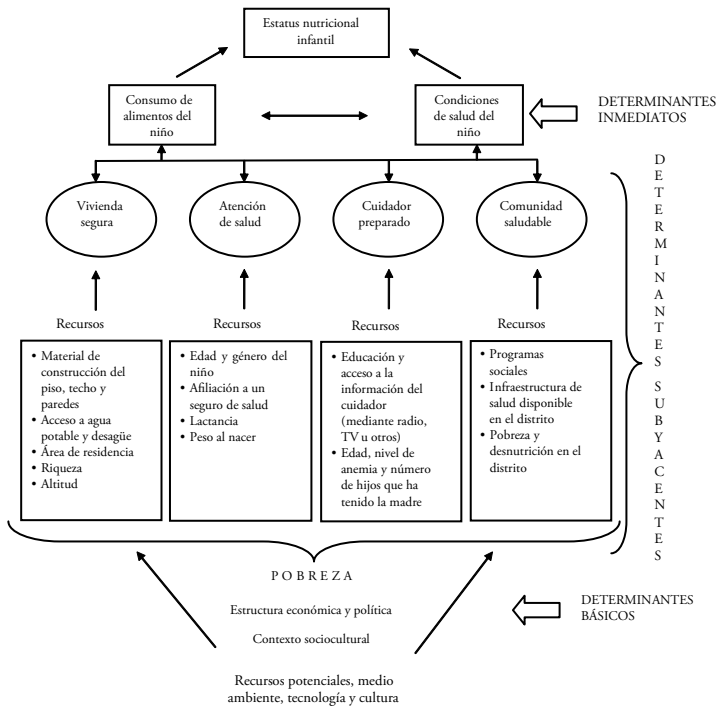
- a) Dar luces respecto a las principales causas de la desnutrición infantil.
- b) Proyectar cuántos niños serán vulnerables a la malnutrición en el año 2020, dadas las tendencias actuales.
- c) Identificar las acciones prioritarias que se debería llevar a cabo para reducir la desnutrición en las siguientes décadas.

Para lograr estos objetivos, los autores separaron los determinantes de la desnutrición infantil en tres niveles de causalidad, como se ve en el gráfico 5.1: **los inmediatos** (consumo de alimentos y estatus de salud), **los subyacentes** (seguridad alimentaria, cuidado de las madres y niños, y calidad del ambiente sanitario) y **los determinantes básicos** (disponibilidad de recursos económicos y contexto político). En el mismo se aprecia que el estatus nutricional de un niño es producto de una serie de factores, como el tipo de alimentación que recibe diariamente, el contexto cultural, la situación política del lugar en que vive, entre varios otros. Los determinantes básicos actúan sobre los subyacentes, los que a su vez actúan sobre los inmediatos. Los determinantes se refuerzan y guardan fuertes relaciones entre sí; por lo mismo, una estrategia destinada a combatir la desnutrición debe tener en cuenta todos ellos.

Los autores se concentraron en el análisis de los determinantes subyacentes. La educación de la madre tiene el impacto más fuerte en la desnutrición infantil, seguido por la disponibilidad de alimentos per cápita, y el estatus de la mujer en relación con el hombre

en el hogar¹. Los autores concluyen que la desnutrición puede reducirse en las próximas décadas si se toman acciones inmediatas para incrementar la educación de la mujer, aumentar la oferta de alimentos (o reducir el crecimiento poblacional), elevar el estatus de la mujer en relación con el del hombre, y mejorar el ambiente sanitario. Estas medidas deben complementarse con intervenciones nutricionales más directas (programas de reparto de alimentos). Debido a limitaciones en la información, la investigación no analiza los efectos que tienen la seguridad alimentaria y la pobreza sobre la desnutrición.

Gráfico 5.1
Clasificación de los determinantes del estatus nutricional infantil²



1. El estatus de la mujer en relación con el hombre está relacionado con la capacidad de decisión de la misma para controlar los recursos de su hogar. Un bajo estatus de la mujer respecto al hombre restringe su capacidad de actuar y decidir por su cuenta (Haddad, Hoddinott y Alderman 1997; Smith y Chavas 1998; Kishor y Neitzel 1996). El indicador usado por Smith y Haddad (2000) es el ratio de la esperanza de vida al nacer de una mujer respecto a la de un hombre, en cada país.

2. Los componentes dentro de los determinantes subyacentes han sido adaptados por las autoras a partir de las tres categorías originales que plantean Smith y Haddad (2000) (seguridad alimentaria, cuidado de las madres y niños, y calidad del ambiente sanitario), lo que dio como resultado las cuatro categorías que se presentan en el gráfico 5.1 (vivienda segura, atención de salud, cuidador preparado y comunidad saludable).

La serie *Child Development in Developing Countries* es otro estudio relevante. La investigación realizada por Walker *et al.* (2007) analiza los factores de riesgo que enfrentan los niños en su desarrollo desde su nacimiento hasta los 5 años. Estos los dividen en factores biológicos de riesgo (nutrición, enfermedades infecciosas y exposición ambiental) y factores psicosociales de riesgo (factores relacionados con el cuidado de los padres). Con respecto a la nutrición, se identificaron algunos riesgos específicos: crecimiento intrauterino (reflejado en bajo peso al nacer), desnutrición (reflejado en baja talla), deficiencia de yodo y hierro y otros componentes nutricionales (como lactancia materna y consumo de zinc). La baja talla (o desnutrición crónica) resultó ser el factor más riesgoso, principalmente por su alta prevalencia en países en desarrollo y sus costosas consecuencias.

Victoria *et al.* (2008) revisan la relación entre nutrición materna e infantil, y el desarrollo del capital humano y los riesgos de enfermedades en adultos, en países de bajos y medianos ingresos (Brasil, Guatemala, la India, Filipinas y Sudáfrica). El trabajo encontró que la desnutrición está fuertemente asociada con menor talla en la adultez, menor escolaridad, productividad económica reducida, y menor peso al nacer de los hijos, en el caso de las mujeres; asimismo, concluye que el mejor predictor de estos indicadores de capital humano es el índice de talla para la edad a los dos años de vida. Relaciones con indicadores de enfermedades en adultos no resultaron claras: mayor peso al nacer y durante la niñez está positivamente asociado con el índice de masa corporal en la adultez y, en menor grado, con valores de presión sanguínea, pero no con la concentración de glucosa en la sangre. Ellos afirman, finalmente, que el daño sufrido durante la temprana edad genera deficiencias permanentes que también afectan a las futuras generaciones.

Otro trabajo relevante es el de Behrman *et al.* (2009), que utiliza información de Guatemala. En el estudio se analizan los indicadores nutricionales de los hijos de un grupo de mujeres guatemaltecas que participaron en una prueba de complementación nutricional cuando eran niñas. En el experimento, dos ciudades recibieron un alimento reforzado conocido como “atole”, mientras que otras dos accedieron a un alimento de menor contenido nutricional (“fresco”). Los hijos de las mujeres que consumieron atole tuvieron mejores indicadores nutricionales (mayor peso al nacer, altura, circunferencia de la cabeza y puntaje z de talla para la edad). El estudio concluye que la atención nutricional de las niñas genera incrementos sustanciales en el peso al nacer y crecimiento lineal de sus futuros hijos.

Usando la misma muestra de adultos que participaron en la prueba de complementación nutricional cuando fueron niños, Hoddinott *et al.* (2008) encontraron que la exposición a atole antes de los 3 años de edad está asociada a salarios por hora más altos (46% más altos, en promedio), pero solo en el caso de los varones.

La Organización Mundial de la Salud publicó en el 2007 un estudio donde se compara la desnutrición y la desigualdad entre 47 países en desarrollo, usando un índice de concentración para medir la desigualdad por quintil de ingreso (OMS 2008). El estudio muestra desigualdades socioeconómicas entre niños bien nutridos y malnutridos. Los países de América Latina y el Caribe presentan los niveles de desigualdad más altos; entre estos, el Perú es el segundo país más desigual, solo después de Guatemala.

Un trabajo relevante para el caso peruano es el de Cortez (2002). Usando información de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (Enniv) y de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes), analiza los determinantes de la desnutrición infantil y llega a la conclusión de que la edad del niño, la educación de la madre, la altitud geográfica en la que se ubica el hogar y el acceso a un sistema de desagüe son los determinantes más importantes. El estudio muestra que el programa de Asistencia Alimentaria Infantil no tiene impacto en la desnutrición del niño, mientras que el Vaso de Leche tiene un impacto marginal en la misma. Sin embargo, es importante considerar que estos programas no están diseñados para reducir la desnutrición, ya que solo tienen como objetivo incrementar el consumo energético del niño.

Yamada y Basombrío (2007) utilizan datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) para indagar la posibilidad de que el Perú alcance el primer Objetivo del Milenio (ODM), relacionado con la erradicación del hambre³. Ellos estimaron, usando una metodología de panel, tres modelos de déficit calórico: para toda la muestra, para el área rural y para la zona urbana. Entre los principales determinantes de bajo consumo de calorías estaban el gasto per cápita, si el jefe de hogar estaba casado y el acceso al programa de Desayunos Escolares⁴. Otras variables relevantes fueron el índice de precios del pan, los cereales y los vegetales, así como también la presencia de un varón mayor de 6 años de edad en el hogar. La conclusión final fue que para poder alcanzar el primer ODM, la economía peruana debería crecer 7% anualmente entre el 2005 y el 2015, asegurar los ODM relacionados con educación y acceso a agua y desagüe, así como invertir entre US\$ 44 millones y US\$ 66 millones anualmente en ampliar la cobertura del programa de Desayunos Escolares para todos los niños pobres del país.

3. El primer Objetivo del Milenio es “erradicar la pobreza extrema y el hambre”. La tercera meta relacionada con este objetivo es “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de gente que sufre de hambre”. La lista completa de ODM está disponible en: <<http://www.un.org/millenniumgoals>>.

4. Programa que será explicado en la sección 3 del presente documento.

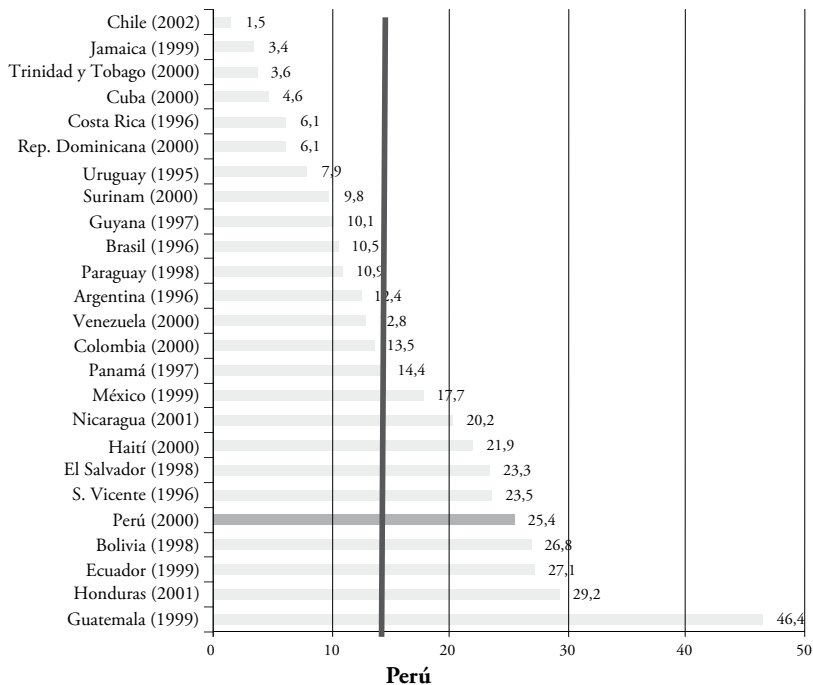
3. La situación de la desnutrición en el Perú

Si bien el notable crecimiento económico del Perú en los últimos 15 años ha permitido mostrar mejoras en la tasa de pobreza y en varios indicadores de desarrollo, aún los resultados resultan insuficientes, especialmente en aquellos indicadores relacionados con la salud y la prevalencia de la desnutrición crónica.

En efecto, la desnutrición crónica presenta un alto registro desde que se tiene data disponible. El gráfico 5.2 ofrece una comparación entre los países latinoamericanos y del Caribe sobre las dimensiones de este problema. El Perú se encuentra en el puesto 21 de 25 países, lo que lo coloca entre los de mayor prevalencia de desnutrición crónica de la región, solo mejor que Bolivia, Ecuador, Honduras y Guatemala.

Gráfico 5.2

Prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años en América Latina y el Caribe (1996-2002)

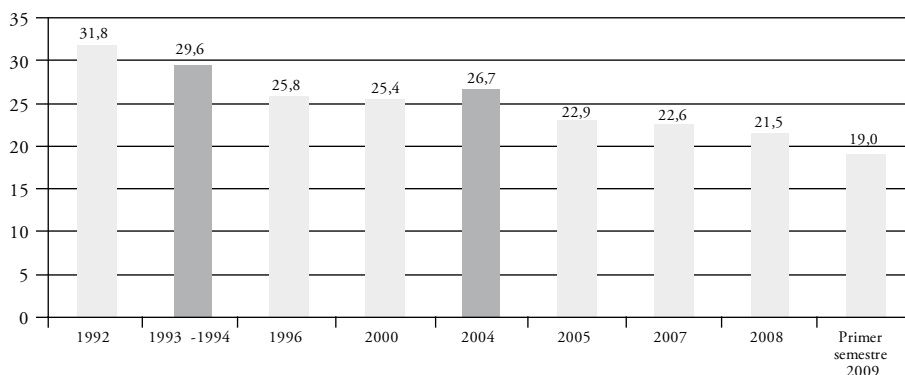


Fuente: Cepal.

Para aproximar la evolución de la desnutrición crónica, el gráfico 5.3 muestra las distintas estimaciones oficiales que se ha realizado desde 1992 con respecto a su prevalencia en niños menores de 5 años, en el ámbito nacional⁵.

Gráfico 5.3

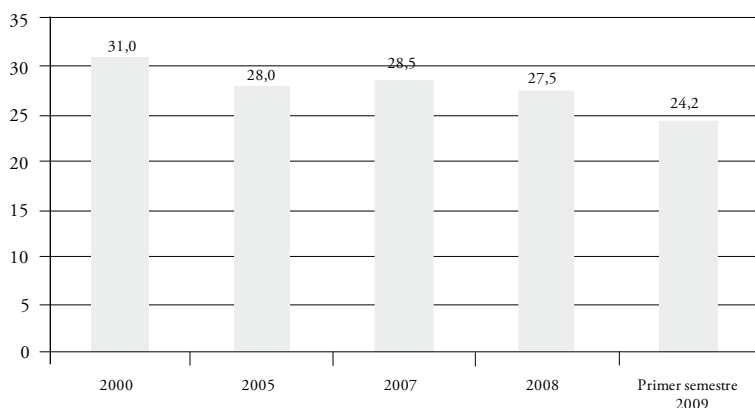
Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años, Perú



Fuentes: Endes 1992, Enniv 1994 y Prisma Vanut, Endes 1996, Endes 2000, Monin 2004 y Endes 2005, 2007, 2008 y 1er. semestre 2009.

Como se puede ver en dicho gráfico, la prevalencia de la desnutrición crónica se ha mantenido alta en los últimos 17 años: aunque tuvo una reducción importante entre 1992 y 1996, la tasa ha permanecido casi constante hasta el 2004, a pesar de los diversos esfuerzos gubernamentales por reducir la desnutrición y del compromiso del país por alcanzar las Metas del Milenio. Sin embargo, desde el 2004 la prevalencia de desnutrición se ha venido reduciendo, aunque lentamente. Ello puede deberse a la buena situación que ha vivido el país en los últimos años y a la mayor efectividad de las políticas públicas destinadas a reducir la desnutrición infantil.

5. Se ha utilizado diversas fuentes para hacer estas estimaciones. Ninguna de ellas realiza un monitoreo anual permanente. Actualmente, la Endes Continua 2004-2008 es la fuente oficial, aunque el Instituto Nacional de Salud (INS) también ha realizado la encuesta Monin (Monitoreo de Indicadores Nutricionales) para el 2007-2008 a escala nacional. No obstante, los resultados de esta última aún no han sido publicados. Los datos que provienen de la Endes tienen líneas oscuras en azul, ya que son los resultados más comparables entre sí.

Gráfico 5.4**Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años (nuevo estándar de medición)**

Fuente: Endes 2000, 2005, 2007, 2008 y 1er. semestre 2009.

En el 2006 se lanzó un nuevo estándar internacional de crecimiento, con cálculos más exactos⁶; es por ello que el INEI ha reajustado sus estimaciones, las cuales se muestran en el gráfico 5.4. Con el nuevo estándar, los resultados para el Perú son más desalentadores. Casi uno de cada tres menores de 5 años es desnutrido crónico. Solo en la estimación preliminar presentada por el INEI para el primer semestre del 2009 se muestra una reducción significativa de la prevalencia de la desnutrición.

Sin embargo, este indicador nacional resulta poco preciso para mostrar la heterogénea situación en distintas zonas del país y entre diversos sectores socioeconómicos. El cuadro 5.1 presenta la prevalencia de desnutrición crónica comparando niños menores de 5 años de diversas características socioeconómicas.

6. En el 2006 NCHS/CDC/OMS lanzó el nuevo estándar que corrige el defecto del anterior, que solo tenía data de los Estados Unidos. Este ha sido hecho considerando niños de diversos continentes y de diversas razas, por lo que permite una mejor medición internacional de cómo debería crecer un niño sano. Con el nuevo estándar, la prevalencia de desnutrición en el Perú se elevó casi 6 puntos porcentuales.

Cuadro 5.1**Prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de cinco años según características socioeconómicas y geográficas, Perú (2007)**

Característica	Prevalencia de desnutrición crónica* (%)
Género del niño	
Hombres	31,9
Mujeres	26,4
Área de residencia	
Urbana	14,7
Rural	44,8
Altitud	
0-1.000 m.s.n.m.	19,1
1.000-3.000 m.s.n.m.	38,1
3.000 a más m.s.n.m.	46,0
Quintil de riqueza	
Primer quintil (más pobre)	53,2
Segundo quintil	42,8
Tercer quintil	23,3
Cuarto quintil	11,1
Quinto quintil (más rico)	5,5
Nivel educativo de la madre	
Sin educación	58,7
Primaria	45,8
Secundaria	20,2
Superior	8,3
Nivel de anemia de la madre	
Severo	57,5
Moderado	31,2
Mild / no anémica	28,6
Orden de nacimiento del niño	
1	22,7
2 ó 3	25,8
4 ó 5	41,4
6 o más	56,9

* Las diferencias de los valores de prevalencia de desnutrición crónica que corresponden a las categorías examinadas en el cuadro 5.1, son estadísticamente significativas al 5%.

Fuente: estimaciones propias usando Endes 2004-2007, INEI.

Las desigualdades son notables. En primer lugar, la prevalencia de desnutrición entre niños es más elevada que entre niñas, probablemente un reflejo de los mayores requerimientos nutricionales de los primeros. En segundo término, 45 de cada 100 niños en la zona rural sufren de desnutrición crónica, mientras que solo 14 de cada 100 niños la padecen en la zona urbana. La altitud genera diferencias sustanciales en la prevalencia de la desnutrición crónica, y los hogares localizados por encima de los 3.000 metros tienen una tasa que se aproxima a 50%. La brecha entre el quintil más pobre y el quintil más rico es aun mayor: en el 20% de familias más pobres, 53 de cada 100 niños sufren de desnutrición crónica; mientras que en el 20% más rico, solo 6 de cada 100 niños la padecen.

Igualmente amplia es la brecha cuando se considera el nivel de educación de la madre. Cincuenta y ocho de cada 100 niños con madres sin educación son desnutridos crónicos, mientras que esta relación baja a 8 niños cuando la madre tiene educación superior. Asimismo, si la madre es anémica, la prevalencia de desnutrición crónica del niño es el doble que cuando no lo es, y mayor es también la prevalencia entre niños que nacen en una familia numerosa.

4. ¿Qué hace el Estado?

a. Principales lineamientos de política

Como se ha visto previamente, la desnutrición es un fenómeno multidimensional, razón por la cual las políticas dirigidas a combatirla deben ser multisectoriales. Específicamente, es necesario garantizar los cuatro factores mencionados en la primera sección: una vivienda segura, hecha con material noble y acceso a servicios de agua y desagüe; una adecuada atención de la salud del niño, con disponibilidad garantizada para acceder y financiar las intervenciones necesarias (seguros de salud); un cuidador preparado en términos de buenas prácticas de alimentación, salud e higiene; y una comunidad saludable, con programas sociales e infraestructura económica y social que hagan posible el alivio de la situación de los más pobres.

La lucha contra la desnutrición infantil no es nueva. En 1999 ya se había definido 15 “prioridades sanitarias” (Minsa 1999), entre las cuales se incluyó la malnutrición en el sexto lugar⁷. No obstante, el actual gobierno ha colocado el problema nutricional entre sus primeras

7. La primera prioridad (al igual que en el plan actual) fue la atención materna y perinatal. Le siguieron enfermedades inmunoprevenibles, enfermedades respiratorias, salud sexual y reproductiva, y enfermedades transmitidas por alimentos y agua.

prioridades en materia de políticas sociales. En efecto, el Plan Nacional Concertado de Salud, publicado en el 2007, tiene como tercer objetivo sanitario nacional para el período 2007-2020: “Reducir la prevalencia de desnutrición crónica y anemia en niñas y niños menores de 5 años, especialmente de las regiones con mayor pobreza” (Minsa 2007: 23). Este objetivo está ligado a las siguientes metas específicas:

1. Disminuir en 20% el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer.
2. Disminuir en 40 % la prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años.
3. Reducir la desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años:
 - en 5 puntos porcentuales para el año 2011.
 - en 10 puntos porcentuales para el año 2020.
4. Lograr que el 80% de niñas y niños reciban lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad.
5. Mantener bajo control la deficiencia de yodo en la sierra y selva.

Las intervenciones relacionadas con este objetivo sanitario incluyen mejorar el acceso a los controles prenatales, fomentar la producción y el consumo de alimentos locales, incentivar mejores hábitos alimenticios dentro de la familia con el apoyo de la comunidad, entre otros. En el anexo 1 se detalla la relación de las intervenciones específicas, que incluye varios de los determinantes presentados en el gráfico 5.1.

Asimismo, el Marco Macroeconómico Multianual 2010-2012 mantiene la reducción de la desnutrición crónica como uno de sus objetivos económicos y sociales primordiales, y ha fijado en 16% la meta por alcanzar en el 2011.

En los últimos 20 años se ha desarrollado diversas políticas gubernamentales contra la desnutrición infantil. Sin embargo, solo recientemente se ha diseñado programas que la consideran como un problema multisectorial y, por lo mismo, involucran a diversos actores públicos, como el Ministerio de Salud, de Educación, de la Mujer, entre otros, y que, además, requieren de la coordinación entre los diversos niveles de gobierno.

A continuación se presentará la actual estrategia marco de lucha contra la desnutrición, Crecer, así como el Programa Articulado Nacional, que intenta condicionar el presupuesto a los resultados establecidos para disminuir la desnutrición. Por último, se analizará el Programa Integral de Nutrición (PIN), que surge de la reforma realizada en el Pronaa en el año 2006.

b. Estrategia Nacional Crecer

La Estrategia Nacional Crecer, a cargo de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), se define como una “[...] Estrategia de intervención articulada de las entidades públicas que conforman el Gobierno Nacional, Regional y Local; organismos de cooperación, sociedad civil y de entidades privadas que se encuentren, directa o indirectamente, vinculadas con el objetivo de superación de la pobreza y desnutrición crónica infantil” (CIAS 2008)

La Estrategia se lleva a cabo desde el 2007⁸ y se sustenta en tres ejes de intervención:

- desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales
- promoción de oportunidades y capacidades económicas
- establecimiento de una red de protección social, bajo la dirección de la CIAS.

Nació ante el reconocimiento de la escasa eficiencia de los programas sociales para reducir la desnutrición crónica infantil en las dos décadas pasadas, a pesar de la fuerte inversión efectuada por el Estado. Por ello, se propone un replanteamiento de la manera de abordar la pobreza y la desnutrición crónica, y exige la coordinación de las diferentes entidades públicas con la finalidad de alcanzar metas articuladas. En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas es un actor relevante, pues gestiona los programas de presupuesto por resultados, tres de los cuales son la base de la gestión por resultados en la que se sostiene Crecer⁹.

Dos son los objetivos propuestos por la Estrategia Crecer para el 2011:

8. La Estrategia Nacional Crecer se aprobó el 1 de julio de 2007 mediante el Decreto Supremo 055-2007-PCM.

9. En CIAS (2008) se menciona que la Estrategia Crecer está íntimamente relacionada con tres programas del Presupuesto por Resultados: Salud Materno Neonatal, Integral de Nutrición y Acceso a Identidad.

- disminuir la pobreza en 30 puntos porcentuales, y
- reducir la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, en 9 puntos porcentuales (a 16% con el antiguo estándar de la NCHS).

Dado el reconocimiento de que no se puede combatir los problemas de pobreza y desnutrición infantil atacando un solo frente y que se requieren esfuerzos articulados para lograr las metas planteadas, la gestión de Crecer se articula en dos niveles:

- **Horizontalmente:** coordinación multisectorial e interinstitucional de las diferentes entidades del Gobierno Nacional. Implica la articulación de la oferta programática y presupuestal de las entidades involucradas.
- **Verticalmente:** está referida a la gestión de programas y servicios en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

El cuadro 5.2 muestra cómo distintas entidades gubernamentales se hacen cargo de las diferentes actividades que buscan reducir la desnutrición crónica.

Como se ve, la Estrategia considera tres problemas básicos que contribuyen profundamente a la desnutrición infantil:

- la falta de alimentación adecuada para el niño (dieta pobre en cantidad y calidad)
- la alta prevalencia de enfermedades diarreicas agudas (EDA), infecciones respiratorias agudas (IRA) y otras enfermedades prevalentes en las diferentes regiones, que vulneran el sistema inmunológico del niño
- la alta prevalencia de bajo peso al nacer entre los recién nacidos.

Se proponen diversas actividades para reducir la incidencia del problema, desde la ampliación de la cobertura y de la calidad de la atención prenatal, hasta la instalación de cocinas mejoradas y letrinas adecuadas en los hogares más pobres. Estas actividades están a cargo de distintas instituciones y/o programas, dirigidos a los 880 distritos de Crecer, seleccionados por ser los más pobres del país. La Estrategia funciona de manera descentralizada: cada región que contenga alguno de los distritos del ámbito Crecer es responsable de manejarla.

Cuadro 5.2**Problemas identificados, resultados y actividades programadas e instituciones involucradas en la lucha contra la desnutrición – Crecer**

	Problemas por solucionar	Resultados intermedios	Actividades	Instituciones
Desnutrición infantil	Dieta pobre en cantidad y calidad	Hábitos alimenticios adecuados	Educación alimentaria nutricional	Minedu, Minsa
			Promoción de productos locales	Minag
		Complementación nutricional y alimentaria	Provisión de alimentos fortificados	Mindes, Pronaa
			Proyectos productivos	Minag
	Suplemento micronutrientes		Transferencias condicionadas	Juntos (PCM)
			Provisión de micronutrientes	Mimdes, Pronaa
	Enfermedades diarreicas agudas (EDA) Infecciones respiratorias agudas (IRA) Enfermedades prevalentes regionales	Agua segura	Saneamiento básico	Ministerio de Vivienda, gobiernos subnacionales
				Ministerio de Vivienda.
		Prácticas saludables	Cocinas mejoradas	Gobiernos subnacionales
			Letrinas adecuadas	Ministerio de Vivienda, gobiernos subnacionales
Atención integral del niño		Alfabetización	Minedu	
		Aseguramiento de salud	Minsa, SIS	
Bajo peso al nacer	Atención prenatal de calidad Atención integral de la mujer	Aseguramiento de salud	Minsa, SIS	

Fuente: Pronaa.

De las 21 regiones del ámbito Crecer¹⁰, la mayoría se han comprometido con la estrategia, aunque no todas en igual intensidad. Algunas le han dado un nombre propio a la región, como Crecer Wari para Ayacucho o Crecer Kuélap en Amazonas. Hay regiones que ya han formado comités de evaluación y seguimiento de la misma y otras han dado mandatos específicos para incluir los lineamientos de Crecer en las políticas y planes ya establecidos en la región. Solo tres regiones (Arequipa, Madre de Dios y San Martín) no han formado aún comités para el seguimiento de la Estrategia.

Entre sus logros se mencionan la mayor presencia de los programas sociales en los distritos más pobres gracias a la focalización geográfica de la Estrategia, lo que ha permitido concentrar esfuerzos. Así, entre el 2007 y el 2008 pasaron de 500.000 a 755.000 los beneficiarios de los distintos programas sociales que maneja la Estrategia¹¹. Asimismo, en los 880 distritos se ejecutaron S/. 1.092.516.385 en 16 programas sociales el año 2008.

Un importante avance que viene trabajando Crecer es el Sistema de Información de Asuntos Sociales (SIAS), el cual tiene información en línea sobre el padrón de beneficiarios de los programas sociales, sus características principales, indicadores de brechas en los distintos niveles de atención, entre otros. Asimismo ya se está produciendo evaluaciones de los programas sociales asociados a la Estrategia y una evaluación de los marcos lógicos que rigen los mismos¹².

c. El Programa Articulado de Nutrición (PAN)

El PAN es uno de los cinco programas implementados por el gobierno desde el 2008, en el marco del Presupuesto por Resultados. Es un programa presupuestario y, como tal, no ejecuta el gasto sino que las unidades ejecutoras vinculadas con objetivos nutricionales (como el Pronaa) se articulan a él para formular su presupuesto.

El esquema lógico del PAN está basado en el de Unicef (Pronaa 2008) que, a su vez, se deriva del de Smith y Haddad (2000). En este sentido, Pronaa (2008) destaca que: “el modelo considera la existencia de causas diversas e interrelacionadas (multicausalidad de la desnutrición), y refiere que, para subsanarlas, se necesita de intervenciones de carácter multisectorial”.

10. Las regiones de Moquegua, Tacna y Tumbes no están en el ámbito Crecer.

11. “Noticias Crecer” del 11 de junio de 2009. Disponible en: <<http://www.creecer.gob.pe/noticias/2009/junio/11-06-09.html>>.

12. Con el apoyo de la Cooperación Alemana, programadas para presentarse en diciembre.

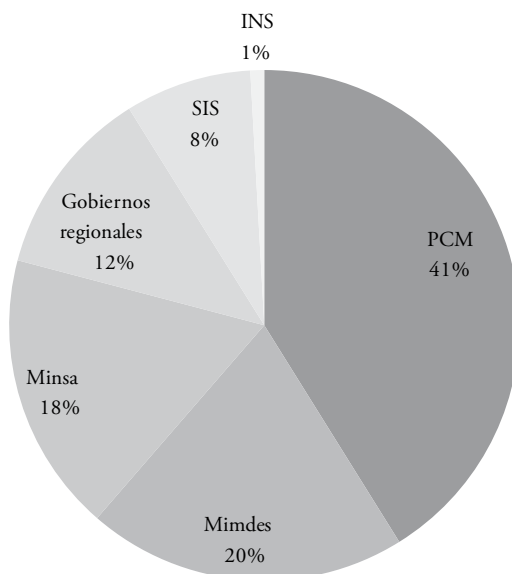
Por ello, el PAN se concentra en tres actividades, alineadas con los objetivos de la Estrategia Crecer:

- reducir la incidencia de bajo peso al nacer,
- mejorar la alimentación y nutrición del menor de 36 meses, y
- reducir la morbilidad por IRA, EDA en menores de 24 meses.

En esta nueva etapa de lucha contra la desnutrición se priorizan, entonces, la atención desde el embarazo y la promoción de mejores prácticas entre las madres y la comunidad, así como también el acceso a agua segura. Este tipo de intervención involucra la participación de diversas instituciones estatales. Por ello, no solo el Pronaa se enmarca en el PAN, sino también la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Salud, el Seguro Integral de Salud (SIS), los gobiernos regionales, entre otros. El gráfico 5.5 muestra cómo distintas instituciones explican el presupuesto del PAN para el 2009.

Gráfico 5.5

Participación de entidades estatales en el presupuesto del PAN, Presupuesto Institucional de Apertura 2009



Fuente: Consulta Amigable – SIAF.

El PAN incluye una serie de indicadores para evaluar su impacto y efectividad en la población objetivo. La verificabilidad de los indicadores es clave para el buen funcionamiento del programa. Tales indicadores están relacionados con sus objetivos específicos y se muestran en el cuadro 5.3.

Cuadro 5.3
Objetivos e indicadores principales del PAN

	Objetivo	Indicadores
Objetivo final	Reducir la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años.	Prevalencia de desnutrición en menores de 5 años.
Objetivo específico 1	Conducción de la gestión de la estrategia.	Promoción de establecimientos acreditados para la atención integral de niños menores de 3 años. Promoción de establecimientos calificados para promover servicios de promoción de la salud.
Objetivo específico 2	Mejorar la alimentación y nutrición del menor de 36 meses.	Promoción de menores de 36 meses con lactancia exclusiva hasta los 6 meses. Prevalencia de anemia en menores de 36 meses.
Objetivo específico 3	Reducción de la morbilidad en IRA, EDA y otras enfermedades prevalentes.	Incidencia de infección respiratoria aguda (IRA) en menores de 36 meses. Incidencia de enfermedad diarreica aguda (EDA) en menores de 36 meses.
Objetivo específico 4	Reducir la incidencia de bajo peso al nacer.	Incidencia de bajo peso al nacer.

Fuente: MEF.

La mayoría de indicadores pueden ser obtenidos a partir de la Endes; sin embargo, esta encuesta es anual y los resultados no están disponibles a tiempo para la programación presupuestal¹³. Sin embargo, estos no son los únicos indicadores del PAN: también hay metas físicas relacionadas con cada una de las acciones que se lleva a cabo para lograr los objetivos buscados. Las metas físicas están relacionadas con servicios específicos que controlan las dis-

13. Una posible solución para este problema, que actualmente está siendo contemplada, es obtener resultados semestrales de la Endes para tener una idea de cómo va avanzando la lucha contra la desnutrición.

tintas unidades ejecutoras (como el número de controles de crecimiento realizados a niños menores de 36 meses, número de vacunas puestas, beneficiarios del Programa Integral de Nutrición, entre otros) y que tienen efecto (directo o indirecto) en los indicadores de los objetivos que se muestra en el cuadro 5.3.

En términos de ejecución presupuestal, el PAN no llegó a cumplir con su presupuesto en el 2008; ejecutó 87% del mismo. Incluso, para algunas actividades la proporción de ejecución es bastante menor, como en el caso del mejoramiento y construcción de planta de tratamiento de aguas y de la construcción de letrinas¹⁴. El detalle se puede observar en el cuadro 5.4.

Cuadro 5.4
Presupuesto del PAN en el 2008

Proyectos	Presupuesto institucional modificado (PIM)	Presupuesto ejecutado	Porcentaje ejecutado
Conducción de la gestión de la estrategia	33.174.773	24.538.582	74,0%
Mejorar la alimentación y nutrición del menor de 36 meses	629.583.087	502.037.286	79,7%
Reducción de la morbilidad en IRA, EDA y otras enfermedades prevalentes	162.717.474	144.397.349	88,7%
Reducir la incidencia de bajo peso al nacer	57.166.628	53.391.330	93,4%
Promoción del acceso a la atención pública	44.905	44.852	99,9%
Mejorar la alimentación y nutrición del niño mayor de 36 meses	312.764.098	312.764.058	100,0%
Construcción de letrinas	3.311.504	1.994.216	60,2%
Construcción de planta de tratamiento de aguas	129.982	69.052	53,1%
Mejoramiento de planta de tratamiento de aguas	116.709	17.952	15,4%
Total	1.199.009.160	1.039.254.677	86,7%

Fuente: Consulta Amigable – SIAF.

14. Probablemente la baja ejecución de este componente está relacionado con la creación del Programa de Presupuesto por Resultados de Saneamiento Rural, operativo desde el 2009.

Por otro lado, el MEF ha publicado el avance de las metas del PAN para el 2008. De dicho reporte se concluye que las actividades con baja ejecución financiera están muy relacionadas con el monitoreo y control, y con el componente educativo del PIN (municipios saludables, familias saludables, instituciones educativas saludables, entre otros). También el producto “niños con vacuna completa” tiene bajo nivel de ejecución, y es un componente esencial para garantizar el estado de salud de los niños.

Asimismo, si miramos la ejecución del gasto¹⁵, se observa que el componente educativo y el de atención de salud de los niños son los que tuvieron mayor riesgo de baja ejecución física. En general, los productos del PAN no relacionados con la complementación alimentaria son los que mostraron mayor retraso.

La inconsistencia que aparece en varios casos entre el grado de ejecución física y el grado de ejecución financiera es resaltante. Ello preocupa considerablemente, ya que significa que no se está vinculando efectivamente los recursos a resultados esperados. Por ejemplo, las comunidades saludables, que promueven el cuidado infantil y la adecuada alimentación, presentaban un alto riesgo de no cumplir la meta física y, sin embargo, se ha gastado en ellas más de lo que correspondería (MEF 2009).

Asimismo, se observan desigualdades entre unidades ejecutoras, pues para un mismo producto algunas de ellas han cumplido sus metas físicas mientras que otras no han avanzado en la ejecución del programa. Esta desigualdad puede darse también entre distintos gobiernos regionales, lo cual exacerba las diferencias existentes entre las regiones del país.

En efecto, a pesar de la buena concepción del PAN, en la práctica existen problemas importantes que afectan su implementación y los resultados esperados. Así, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) decide el presupuesto que se distribuye a cada unidad ejecutora. Sin embargo, el destino de ese presupuesto es, en la práctica, discrecional. Debido a la falta de sistemas de monitoreo eficaces, no se puede controlar si la unidad ejecutora gastó el dinero en atender y cumplir las metas físicas para las que estaban destinados los recursos. Más aun, no se conoce si los recursos del PAN llegan al punto final del servicio, como son los establecimientos de salud.

15. El último informe que el MEF ha publicado de avance de metas físicas corresponde al tercer trimestre del 2008. Llama la atención el retraso en las publicaciones del seguimiento que, supuestamente, debe usar para asignar el presupuesto de las diversas unidades ejecutoras para el siguiente año fiscal.

Un mecanismo que se está desarrollando en el MEF para hacer frente a este problema es el Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA). Según Prisma (2006), el SIGA “[...] permite a la Unidad Ejecutora (UE), realizar los procesos de la cadena logística que van desde la programación del Cuadro de Necesidades y realización de los procesos de compras hasta la distribución de bienes de almacén y su registro patrimonial”. El SIGA se ha probado en pilotos desde el 2005 y actualmente se viene desarrollando una versión SIGA-PpR, especializada para controlar las actividades relacionadas con los distintos programas del Presupuesto por Resultados, el PAN entre ellos.

No obstante, cabe mencionar que a pesar de estos avances, aún no se concreta la vinculación del presupuesto con los resultados de los programas y/o instituciones involucradas.

d. El Programa Integral de Nutrición (PIN)

El PIN empezó en el 2006 como un proyecto piloto. Fue creado con la intención de fusionar seis diferentes programas alimentarios y nutricionales del Pronaa dirigidos a niños, de modo que el gasto y la focalización se hicieran de manera más adecuada y eficiente. Desde el 2007, el PIN se ejecuta a escala nacional.

La población objetivo prioritaria son los niños menores de tres años y en situación de vulnerabilidad nutricional. El programa se organizó alrededor de dos subprogramas:

- **El Subprograma Infantil**, que constituye la unión de Pacfo, Panfar y los Comedores Infantiles.
- **El Subprograma Escolar**, que es la unión de los Almuerzos y Desayunos Escolares y el programa de Provisión de Alimentos a CEI – Pronoei. Contempla, además, algunos componentes que incentivan a las comunidades y a la sociedad civil a tener mejores prácticas alimenticias y sanitarias.

Cada subprograma está compuesto por dos componentes: el alimentario y el educativo (MEF 2008):

Componente alimentario

Su meta es contribuir al mejoramiento del consumo alimentario y de nutrientes de los niños beneficiarios. La distribución para el **Subprograma Infantil** se hace en establecimientos de

salud, donde las raciones de alimentos son entregadas a la madre de los niños, a la mujer embarazada o a la que está dando de lactar¹⁶.

Para el **Subprograma Escolar**, las raciones son dadas a diario en cada institución educativa (instituciones públicas seleccionadas), cinco días a la semana durante el año escolar (desde abril hasta diciembre)¹⁷.

Componente educativo

Está relacionado con la oferta de entrenamiento y capacitación nutricional a las comunidades (esto incluye buenas prácticas de higiene, nutrición y salud). La idea es llegar a lugares con mayor población de niños menores de tres años y, específicamente, a sus cuidadores. Implica visitas domiciliarias y sesiones demostrativas para enseñar sobre el adecuado consumo alimenticio, nutrición, higiene y aprendizaje temprano¹⁸.

Desde el 2008, este componente incluye también la instalación de cocinas mejoradas y letrinas en los hogares más pobres.

El gasto del PIN se ha incrementado en los últimos años; como se ve en el cuadro 5.5, en el 2008 su presupuesto fue 13% mayor que en el 2007. Además, la importancia relativa de los componentes ha ido cambiando. En el 2008, el Subprograma Infantil (mejorar el consumo alimenticio de menores de 36 meses) fue el componente más importante; el mismo, focalizado en los niños menores de 36 meses, debe ser la prioridad del PIN, tal y como lo ha señalado el MEF (2008).

16. Las raciones están programadas para durar un mes. Los niños entre 6 meses y 3 años de edad reciben “papilla”, con el requerimiento nutricional adecuado, menestras y cereales y aceite vegetal. Las mujeres embarazadas y dando de lactar reciben menestras y cereales, un producto de origen animal (como anchoveta enlatada) y aceite vegetal.

17. Los niños que asisten a los CEI y Pronoei (entre 3 y 6 años de edad) reciben un refrigerio de una mezcla fortificada de cereales y legumbres; para el almuerzo, se les entrega cereales, menestras, grasa, harina, un producto de origen animal y azúcar. Los niños entre 6 y 12 años (en nivel primario) reciben un desayuno consistente en un alimento sólido y otro líquido.

18. Como parte de este componente se evalúan los medios con que cuentan los establecimientos de salud para realizar sesiones ilustrativas de higiene y nutrición a los padres de niños menores de 3 años. Cada establecimiento seleccionado debe llenar un formato señalando los recursos físicos y humanos con los que cuenta. Cuando la información es recolectada, se asignan los establecimientos capaces para realizar las sesiones y los establecimientos deficientes empiezan una etapa de implementación. Este es un proceso que está llevando a cabo actualmente el Ministerio de Salud.

Cuadro 5.5**Distribución del presupuesto PIN por subprogramas, 2006-2008***

PIN 2006 (Piloto) 2.613.500	PIN 2007 424.257.069	PIN 2008 480.179.804
<ul style="list-style-type: none"> • Subprograma Infantil: 2.613.500 	<ul style="list-style-type: none"> • Subprograma Infantil: 96.492.320 • Subprograma Preescolar: 82.804.713 • Subprograma Escolar: 253.417.064 • Subprograma Infantil (incluye mujeres embarazadas y que están dando de lactar): 9.542.972 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el consumo alimenticio de menores de 36 meses (incluye también mujeres que están dando de lactar): 202.174.073 • Subprograma Preescolar: 61.382.199 • Subprograma Escolar: 187.698.950 • Mejorar la salud de la mujer embarazada, 28.924.582

* El año 2007 el Subprograma Infantil se dividió en dos componentes: alimentación a los niños menores de 36 meses y alimentación a las mujeres embarazadas y en período de lactancia (primer y último componente, respectivamente, de la columna PIN 2007).

Esta focalización, sin embargo, parece haber retrocedido en el 2009. El Presupuesto Institucional Modificado¹⁹ fue de S/. 551.563.832 para las acciones que ejecuta el PIN, y se encuentra distribuido como muestra el panel derecho del gráfico 5.6. Los componentes escolar y preescolar aumentaron su importancia dentro del presupuesto respecto al año anterior, mientras que el componente destinado a menores de 36 meses y madres en lactancia representa 36% del mismo, comparado con 41% en el 2008.

La mayor focalización en actividades que involucran a niños mayores de 3 años parece confirmarse cuando se revisa la ejecución del presupuesto detallada en el gráfico 5.7. Los subprogramas Escolar y Preescolar alcanzan 76% de lo ejecutado hasta el 10 de agosto de 2009²⁰.

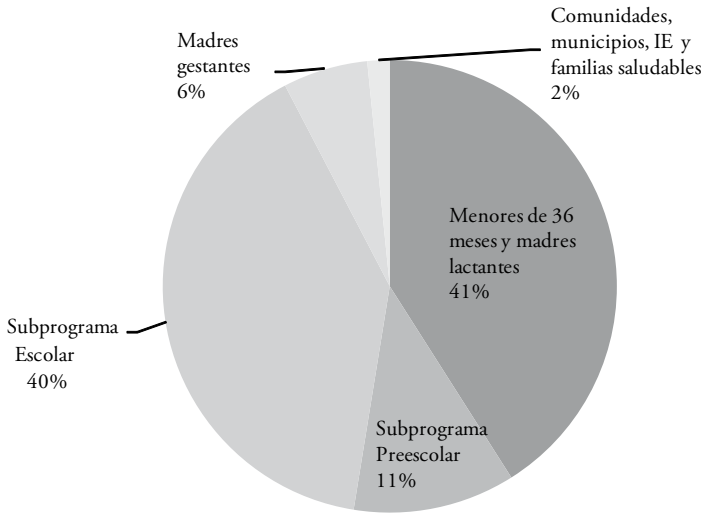
19. Al 10 de agosto de 2009.

20. Cabe mencionar que el porcentaje ejecutado a esa fecha del total del presupuesto fue solo 36% de lo programado para todo el año.

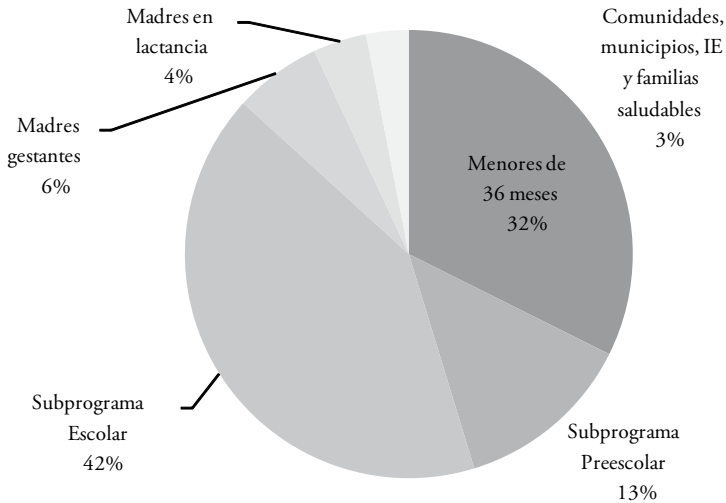
Gráfico 5.6

Comparación de la distribución del presupuesto asignado al PIN en el 2008 y en el 2009, según componentes

Distribución del presupuesto ejecutado por el PIN, 2008



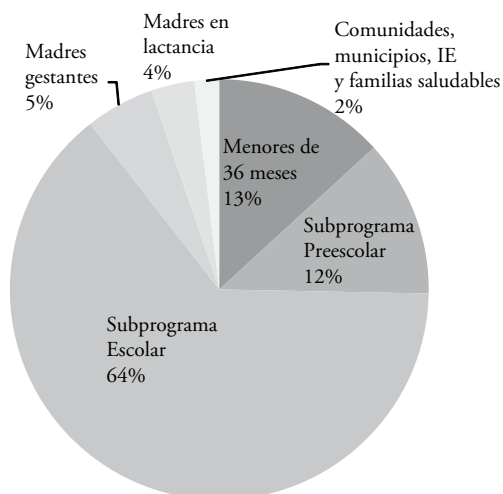
Distribución del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) al 10 de agosto de 2009



Fuente: Consulta Amigable – SIAF.

Gráfico 5.7

Distribución del presupuesto ejecutado del PIN al 10 de agosto de 2009



Fuente: Consulta Amigable – SIAF.

De este análisis se desprende que la prioridad del gasto en la ejecución se está dando en la práctica en el Subprograma Escolar (y Preescolar) y, en menor medida, en los niños menores de 3 años. Esta situación revela la poca capacidad de ejecución de gasto que tiene el PIN en este último componente, quizá relacionada con una mala coordinación dentro de los grupos de trabajo regionales del Pronaa y de los establecimientos de salud (donde se reparten los alimentos para los niños menores de 3 años).

El PIN se encuentra en proceso de descentralización desde el 2007. En un principio, esta debía hacerse efectiva a diciembre de ese año (fecha planteada por Decreto Supremo 068-2006-PCM). Sin embargo, el plazo se ha ampliado en dos oportunidades: la primera a diciembre del 2008 y la última a diciembre del 2009. La prórroga de los plazos se debe, en parte, a la lentitud con que se realiza la verificación de los gobiernos locales²¹ y la acreditación de los gobiernos regionales²².

21. Los “mecanismos de verificación” son exigencias de capacidad de gestión que deben cumplir los gobiernos regionales y locales para asumir la transferencia de fondos, programas y proyectos sociales (Mimdes 2009).

22. El “sistema de acreditación” consiste en legitimar las capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos regionales para la asignación de transferencias de funciones con el propósito de que mejore la calidad de lo transferido (Mimdes 2009).

A diciembre del 2008 se había completado la verificación de 143 municipalidades provinciales, de las 194 en las que se ejecuta el PIN (es decir, 74% del total). Según el cronograma del Plan Anual de Transferencia 2009 del Mimdes, en julio de ese año se debería haber iniciado la transferencia, lo que implica la conformación de grupos de trabajo, la elaboración de un informe sustentatorio de presupuesto, para cada gobierno local, provincial y regional, y la suscripción de actas de entrega para culminar con la transferencia efectiva. Sin embargo, a la fecha solo se dispone de información de la transferencia a las regiones de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica.

Al proceso de descentralización se le atribuye la mejora en la equidad y la eficiencia de la ejecución del gasto público. Sin embargo, si los gobiernos subnacionales carecen de las capacidades de gestión y de ejecución del gasto, podría existir problemas como falta de atención a la población objetivo, retrasos en la provisión de alimentos, alimentos que no tienen aceptación entre los beneficiarios o no cumplen con los requerimientos nutricionales que debieran tener, entre otros.

Además, dado que cada gobierno subnacional podrá manejar las prioridades de gasto y el destino efectivo de los recursos presupuestales y humanos, la prioridad que se le otorga a la lucha contra la desnutrición a escala nacional podría verse afectada por las decisiones específicas de los gobiernos.

Los programas alimentarios antes de la reforma del 2006

El PIN se creó sobre la base de una experiencia piloto que se llevó a cabo en el 2006 en seis provincias del país: Chincheros, en Apurímac; Huanta y Huamanga, en Ayacucho; Acobamba, en Huancavelica; Lambayeque, en el Departamento de Lambayeque; y Chanchamayo, en Junín (Mimdes 2007), y es el resultado de la fusión de seis programas que eran ejecutados por el Pronaa²³:

- i. Pacfo
- ii. Panfar
- iii. Comedores Infantiles para niños menores de 5 años.
- iv. Provisión de alimentos a los dos tipos de educación inicial pública en el Perú: los centros de educación inicial públicos (CEI) y los programas no escolarizados de edu-

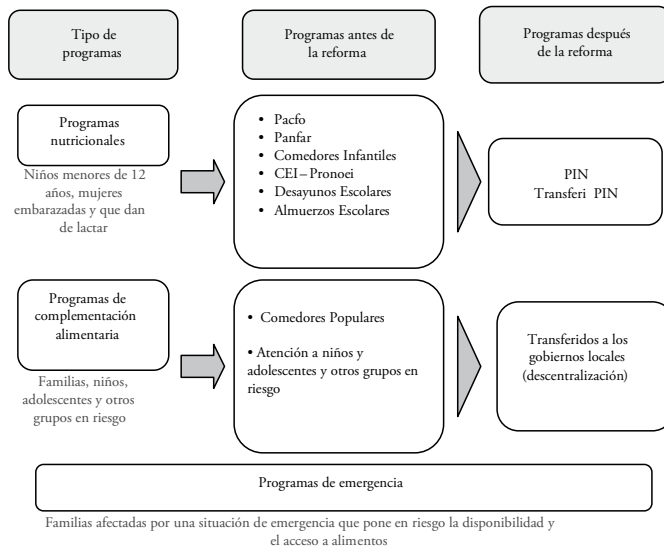
23. Además del PIN, el Pronaa también maneja programas temporales que se ejecutan durante emergencias nacionales, como terremotos y el fenómeno El Niño.

- cación inicial (Pronoei). La intervención consiste en que en el establecimiento (CEI o Pronoei) proporciona a los niños un desayuno o un *snack* a media mañana.
- v. Desayunos Escolares para los niños de escuelas públicas entre 6 y 12 años (se otorga solo en días de clases).
 - vi. Almuerzos Escolares para los niños de escuelas públicas entre 6 y 12 años (se entrega solo en días de clases).

Esta reforma fue producto de la superposición observada de los diversos programas ofrecidos. Se detectaron casos de hogares beneficiarios de varios programas a la vez, pese a que la tasa de subcobertura seguía siendo alta. Esto implicaba una gran pérdida de recursos. Vásquez y Franco (2007) estimaron, para el año 2004, S/. 121 millones en costos por filtración en los programas sociales de nutrición (en el cálculo se incluyó los programas Vaso de Leche y Comedores Populares). La fusión de los programas intentó, entonces, reducir los costos administrativos y mejorar la focalización, mediante la construcción de un padrón único de beneficiarios que permita priorizar a las familias más pobres y reducir la filtración.

El gráfico 58 muestra la estructura del Pronaa antes y después de la reforma.

Gráfico 5. 8
Programas del Pronaa antes y después de la reforma del 2006



Fuente: Mimdés.

De los programas que se fusionaron, solo los dos primeros, el Pacfo y el Panfar, han sido **programas diseñados específicamente para combatir la desnutrición**. A continuación se los describe brevemente, y se presenta también algunos alcances sobre su efectividad.

Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo (Pacfo)

Este programa se inició en 1994 con el propósito de mejorar la nutrición en las zonas más pobres del país. Tenía como población objetivo a los niños de entre cero y tres años de edad, y se focalizó inicialmente en las regiones de Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Apurímac y Puno. Posteriormente se fue incluyendo otras varias regiones hasta que, en el 2006, se extendió la asistencia del Pacfo a todos los distritos donde funcionaba el programa Juntos.

El Pacfo desarrolló un suplemento nutricional, la “papilla”²⁴, que se distribuye entre sus beneficiarios en los establecimientos de salud locales, además de incluir servicios de salud, y de información y orientación de prácticas nutricionales y de higiene. El Pacfo incluye en su asistencia el acceso a servicios de salud, controles de crecimiento, orientación sobre prácticas alimentarias y de higiene.

Este programa ha sido reconocido por tener un impacto positivo en el estatus nutricional de sus beneficiarios y mostrar una baja filtración (Banco Mundial 2007; Maximize y Cuánto 2003); sin embargo, como resaltan Yamada y Pérez (2006), al igual que la mayoría de programas sociales gubernamentales, al no contarse con una línea de base, no es posible realizar adecuadamente una evaluación de impacto, por lo que los resultados positivos que se suele atribuir al programa pueden deberse a otros factores no controlables sin el acceso a dicho instrumento. A pesar de esto, el Pacfo ha sido considerado como uno de los programas nutricionales más exitosos.

Programa de Alimentación y Nutrición para Familias en Alto Riesgo (Panfar)

El Panfar se implementó en el año 1988 a través de un convenio entre la ONG Prisma y el Ministerio de Salud (Minsa), entidades que ejecutaron el programa hasta el 2000, cuando fue trasladado al Instituto Nacional de Salud (INS). Entregaba una canasta de

24. La papilla (o “yapita”) cubre 30% de los requerimientos diarios de energía y proteína; 100% del hierro, vitamina A y vitamina C; y 60% de las otras vitaminas y minerales, para un niño de entre 6 y 36 meses de edad (INS 2000).

alimentos²⁵ a una familia en “alto riesgo” (de malnutrición o muerte), preferentemente de zonas rurales²⁶.

La asistencia se daba durante seis meses, luego de los cuales se analizaban las condiciones de los niños, de la madre y de la familia en general, y se les daba de alta o se extendía la atención por seis meses más (una familia podía pertenecer, como máximo, doce meses al programa).

Además, aseguraba el acceso a servicios de salud y a charlas informativas sobre salud y nutrición para las madres beneficiarias del programa; asimismo, se monitoreaban los indicadores nutricionales de los niños. El programa se ejecutaba en los establecimientos locales de salud.

En Yamada y Pérez (2006) se discuten algunas de las evaluaciones a los resultados del programa, los cuales son positivos, especialmente en lo que se refiere al objetivo de aumentar el peso de los niños²⁷; sin embargo, una conclusión importante es que las mejoras se debían en muy poco a los alimentos recibidos, pues en general las familias no accedían a todas las raciones que les correspondían sino que se asociaban con las mejores prácticas alimentarias de las familias, producto de las charlas a los padres y la información brindada durante los controles de crecimiento de los niños.

Adicionalmente, están los **programas de alimentación escolar y preescolar** (Desayunos y Almuerzos Escolares, Comedores Infantiles y Provisión de Alimentos a CEI – Pronoeci). Estos buscaban mejorar la seguridad alimentaria del menor pero tenían, a la vez, una serie de otros objetivos, como apoyar a productores locales de alimentos, aumentar la asistencia escolar, entre otros. A continuación se presenta un breve resumen de cada uno de ellos.

Desayunos Escolares

Este programa fue implementado por el Ministerio de la Presidencia en 1993. Se inició en escuelas de cinco ciudades pobres (Cajamarca, Huaraz, Huancayo, Ayacucho y Huancavelica). Luego pasó a ser administrado por Foncodes y finalmente por el Pronaa.

25. La canasta consistía en alimentos crudos que debían cubrir 30% de los requerimientos nutricionales de las familias.

26. La máxima ayuda que se brindaba por familia consistía en el paquete destinado a una madre y dos niños menores de 5 años.

27. Un indicador, como la talla, no mejora sustancialmente en los 6 meses que dura el programa.

El objetivo del programa fue mejorar el nivel de aprendizaje de los niños escolares mediante un apoyo nutricional que, a su vez, favoreciera la mayor asistencia escolar (Cueto y Chinen 2001). Consistió en brindar una ración, tipo desayuno, a los alumnos de entre 6 y 12 años de centros educativos públicos de nivel primario. La meta del programa (Pronaa 2008) fue llegar a todos los colegios públicos en distritos del primer y segundo quintil de riqueza (los más pobres), y atender de manera focalizada a los colegios en distritos del resto de quintiles (aunque nunca quedó claro cómo se realiza la focalización).

A medida que los Desayunos Escolares fueron expandiéndose por todo el país, el programa ha ido implementando diversos tipos de raciones. Son ahora seis tipos diferentes de raciones que se reparte a escala nacional, en función de las costumbres de cada zona (determinadas por los equipos de trabajo zonal [ETZ])²⁸.

Las ejecutoras regionales del Pronaa reparten los insumos a los colegios, donde cada comité de alimentación escolar (CAE) se encarga de la preparación y del reparto de las raciones diarias (que se dan todos los días del año lectivo escolar). Algunos colegios en vez de repartir la ración como desayuno a primera hora del día, lo hacen como refrigerio a media mañana (Cueto y Chinen 2001).

Pollit *et al.* (1996), Cueto y Chinen (2001), la ONG Prisma (2002) y el Instituto Nacional de Salud (INS) han hecho estudios del impacto del programa en diversas zonas del país. Estos estudios están recopilados en Yamada (2006) y los resultados concluyen que, si bien el programa incrementa la asistencia escolar y el nivel de hemoglobina de los niños beneficiarios (relacionada con la cantidad de hierro en la sangre), no tiene un impacto significativo en la capacidad cognitiva, masa corporal, talla ni peso, e incluso genera un impacto negativo en el tiempo efectivo de enseñanza debido a que parte del personal docente se dedica a la organización del reparto diario de los desayunos.

Almuerzos Escolares

Los Almuerzos Escolares fueron similares en su implementación a los Desayunos Escolares. Igualmente, el Pronaa asume la compra de alimentos y los diferentes CAE se encargan de la elaboración y distribución de las raciones en cada colegio. Los almuerzos están focalizados en los distritos más pobres (del primer quintil de riqueza). Estos almuerzos cubren mayores

28. Se estima que, en promedio, una ración de desayuno cubre 100% de la necesidad diaria de hierro de los niños.

requerimientos nutricionales que los desayunos²⁹. Hay colegios que reciben tanto Desayunos como Almuerzos Escolares.

No hay estudios de impacto reportados de este programa que permitan analizar la efectividad del mismo.

Comedores Infantiles

Son establecimientos que sirven raciones de alimentos dirigidas a niños entre los 6 meses de edad y los 6 años. Están distribuidos en todos los departamentos del país, en sus distritos más pobres. Tienen como objetivo “contribuir a mejorar el estado nutricional de la población infantil menor de 6 años de edad, mediante la asistencia alimentaria y desarrollo de actividades de motivación y capacitación de madres. Comprende la entrega de una ración diaria de alimentos³⁰ (refrigerio-almuerzo), durante 312 días al año” (Pronaa 2006).

Los componentes del programa son (Pronaa 2006: 36):

- **Alimentario:** distribución de las raciones de alimentos en crudo en los Comedores Infantiles para su posterior preparación en los servicios del comedor infantil.
- **Capacitación:** programada para impartirse a las madres responsables de la organización de los comedores infantiles.
- **Vigilancia Nutricional:** comprende la toma de datos antropométricos a los niños y niñas dentro del programa, previa coordinación con los establecimientos de salud, información que se consolida en los equipos de trabajos zonales.
- **Supervisión y Monitoreo:** controla la recepción, uso, calidad de la dieta, higiene en su preparación y consumo, de los alimentos distribuidos.

29. La ración de almuerzo alcanza, en promedio, 35% del requerimiento calórico del escolar y 82% de sus necesidades de proteínas (a comparación de 23% de los requerimientos calóricos y 44% del requerimiento proteico que cubren, en promedio, los desayunos).

30. Se espera que cubra 60% de los requerimientos en calorías del niño o niña; 104% de los de proteínas; así como 100% de los de hierro con la finalidad de compensar la baja biodisponibilidad de este micronutriente en su dieta.

Un problema que ha tenido este programa es que los niños debían desplazarse hasta el local de los comedores para recibir los alimentos. Francke (2005) sostiene que acudir a los comedores infantiles tiene como costo de oportunidad dejar de asistir a los centros de educación inicial, pues una madre recibe más llevando a sus niños al comedor. Sin embargo, no existe una evaluación de impacto al respecto.

Con la reforma que se inició el 2006, este programa se ha ido transfiriendo a Provisión de Alimentos a CEI y Pronoei en todas las zonas donde este último estaba disponible.

Provisión de Alimentos a CEI y Pronoei

Este programa tenía como objetivo entregar alimentos en los CEI y Pronoei, a niños en edad preescolar (entre 3 y 5 años) de estos centros. El programa se orientaba a mejorar el estado nutricional y disminuir los índices de desnutrición crónica de los niños y niñas en edad preescolar localizados en los distritos de extrema pobreza a escala nacional. Comprendía la entrega de una ración alimentaria tipo refrigerio-almuerzo por 161 días³¹.

Pese a que la mayor parte de los programas de alimentación escolar y preescolar no han tenido evaluaciones de impacto, cabe resaltar que sus beneficiarios se encuentran fuera del rango de edad que requiere ser priorizado.

A manera de síntesis, el cuadro 5.6 resume los grupos objetivo, la efectividad y los problemas que presentaban cada uno de los seis programas que el Pronaa manejaba al 2006 (sin incluir el Piloto Nutricional):

31. La ración cubre 60% de los requerimientos calóricos y 100% de las necesidades de proteínas.

Cuadro 5.6**Programas del Pronaa al 2006: grupo objetivo, efectividad y problemas**

Programa	Grupo objetivo	Efectividad	Problemas
Pacfo	Niños entre 6 y 36 meses	Impacto positivo en el estatus nutricional de sus beneficiarios, así como baja filtración (Banco Mundial 2007; Maximize y Cuánto 2003)	Los componentes de atención a la salud y capacitación a las madres fueron limitados (Alcázar 2005)
Panfar	Niños entre 0 y 36 meses y madres gestantes	Niños experimentan una mejora nutricional solo en el corto plazo (Prisma 2002)	El alimento se diluye entre todos los miembros de la familia y solo un porcentaje llegaba al niño beneficiario (Prisma 2002)
Comedores Infantiles	Niños menores de 6 años	No se ha hecho evaluaciones de impacto que hayan encontrado un diferencial en el estatus nutricional de la población	Comida poco adecuada para niños menores de 3 años. Necesidad de trasladarse a los comedores populares (donde se ubican también los comedores infantiles) (Francke 2005)
Desayunos y Almuerzos Escolares	Niños entre 6 y 12 años	Mejóro la ingesta dietética, incrementó la asistencia de los niños a la escuela y aumentó su memoria de corto plazo (Cueto y Chinen 2001 y Alcázar 2005)	Redujo el tiempo en el aula y no logró un impacto significativo en el rendimiento escolar ni en la talla para la edad (Cueto y Chinen 2001)
Provisión de Alimentos CEI - Pronoei	Niños que asisten a CEI y Pronoei (entre 3 y 6 años de edad)	No hay evaluaciones de impacto.	Solo se atendió a quienes asistían a los CEI y/o Pronoei, sin tomar en cuenta la alta tasa de deserción que existe a nivel inicial, sobre todo en zonas rurales (MEF 2008)

El cuadro 5.7 y el gráfico 5.9 muestran cuánto se gastó en el 2006 en los seis programas que luego se fusionaron en el PIN.

Cuadro 5.7

Ejecución de metas físicas y financieras (del Plan Operativo Institucional 2006) del Subprograma Asistencia al Niño y al Adolescente del Pronaa, 2006

Programa/proyecto	Beneficiarios	TM	Soles
Pacfo ^{1/}	326.106	8.386.08	50.317.542
Panfar	82.608	5.764.50	14.731.108
Comedores Infantiles	143.027	8.735.35	24.453.629
Provisión de Alimentos CEI – Pronoci	431.253	12.992.12	36.200.691
Almuerzos Escolares	482.809	11.868.71	27.989.467
Desayunos Escolares	1.912.468	45.409.85	169.685.008
Piloto Nutricional (PIN)	190.816	4.115.03	16.149.543
Total general	3.569.087	97.271.64	339.526.988

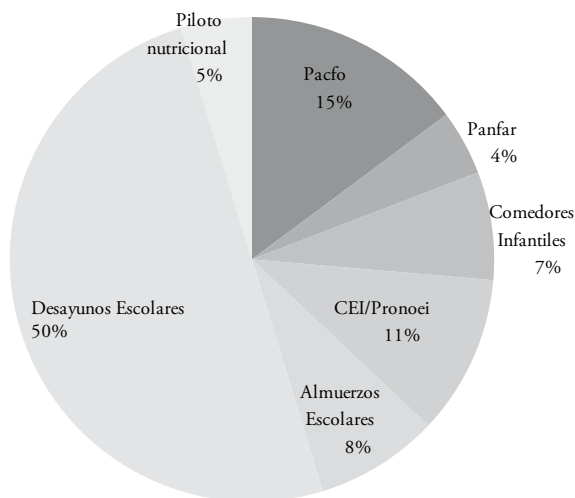
^{1/} Incluye a beneficiarios de Juntos.

Fuente: Evaluación Plan Operativo Institucional Reformulado 2006 – Pronaa.

Elaboración: Unidad de Planeamiento y Resultados – Pronaa.

Gráfico 5.9

Distribución del presupuesto ejecutado por el Subprograma Asistencia al Niño y al Adolescente del Pronaa, 2006



Fuente: Pronaa.

Elaboración: propia.

Como se observa en el cuadro 5.7, el total de atenciones a niños y adolescentes de estos programas del Pronaa al 2006 sumaban más de 3 millones y medio; más de la mitad de estas correspondían a los Desayunos Escolares, lo que indica la importancia relativa que se le dio a este programa (véase el gráfico 5.9).

5. Lecciones aprendidas de las experiencias internacionales en el ámbito latinoamericano

Casi todos los países de la región han enfrentado el problema de la desnutrición infantil mediante distintas estrategias y programas. En función de las experiencias chilena, mexicana y brasileña, en esta sección se presentan aquellos aspectos de las mismas que pueden ser aprovechables para el caso peruano³².

- a) **Las atenciones destinadas a reducir la desnutrición deben ser multidisciplinarias.** No basta con el reparto de raciones alimenticias para revertir la desnutrición infantil. Las intervenciones deben considerar diversas aristas en áreas como la salud del niño y la madre, la educación para la atención del niño y la familia, entre otras, **sin olvidar las condiciones sanitarias de los hogares y las campañas de información.** Este es el caso de Chile, que ha logrado importantes avances respecto a este problema en las últimas décadas, gracias a la forma como ha diseñado sus políticas nutricionales. Como se mostró en el gráfico 5.2, Chile tiene la prevalencia más baja de desnutrición crónica en América Latina, y para el 2007 solo 0,4% de la población objetivo era desnutrida. La disminución notable que ha tenido la desnutrición en Chile (de 37% en 1960 a 0,4% en el 2007) se debe en gran parte al Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), que es el principal programa alimentario, de derecho universal³³.

32. Para la experiencia chilena de lucha contra la desnutrición véase Rodríguez *et al.* (2007), Chile Crece Contigo (2007) así como la página web de Chile Crece Contigo. En el caso brasileño, revítese la página web oficial del programa Hambre Cero <<http://www.fomezero.gov.br>>. En lo que se refiere a México, Sedesol (2008) contiene un resumen bastante acucioso. La página web <<http://www.nutrinet.org>> contiene *links* y resúmenes informativos para los tres países aquí nombrados en la sección “Ventana hacia...”.

33. El PNAC atiende a niños desde el nacimiento hasta los 6 años de edad, así como a las mujeres embarazadas. No solo se concentra en proveer asistencia alimentaria, sino que se encarga de brindar una atención en salud más completa. Los niños que se atienden en el sistema público de salud tienen controles de crecimiento constantes que están directamente relacionados con los beneficios que reciben del PNAC. Es decir, si durante el control se detecta algún problema en el crecimiento del niño, el tipo y cantidad de alimentos varía de acuerdo con lo encontrado en el control. Además, se capacita a los padres sobre las mejores formas de alimentar a sus hijos.

Desde el 2007, el **Sistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo**, promueve una atención permanente al binomio madre-niño, que incluye controles prenatales, reparto de alimentación complementaria (PNAC), atención de parto institucional y controles de crecimiento constantes para el niño, así como la revisión de la legislación en el tema. Incluye además campañas de información por radio y otros medios. **Así, las atenciones ofrecen servicios diversos, que tienen efectos correlacionados entre sí.**

b) La importancia del monitoreo a todos los niños que se benefician de la ayuda.

El monitoreo debe ser institucionalizado y formar parte de las estadísticas nacionales, con el objetivo de fomentar la transparencia y la evaluación de los programas. Un ejemplo es el sistema chileno, que le ha permitido al PNAC optimizar los alimentos repartidos para mejorar la efectividad de la intervención. Otra experiencia exitosa es el sistema brasileño del programa “Hambre Cero”³⁴, que maneja un sistema de monitoreo (Sisvan – Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional) en el ámbito nacional para controlar la situación nutricional del país. Este sistema lo actualizan todos los niveles de gobierno, desde las municipalidades (que envían información respecto a la atención primaria en salud realizada por el servicio público en su jurisdicción) hasta el gobierno central.

c) Amplia cobertura pero basada en un sistema transparente y eficaz de focalización

hacia la población carente de los servicios considerados como básicos en el hogar y la que se considera la más necesitada. En México, el programa “Oportunidades”³⁵ cuenta con el Sistema Único de Puntajes, con el que se elige a sus beneficiarios. A cada familia se le asigna un puntaje sobre la base de una serie de indicadores obje-

34. Hambre Cero es un sistema de apoyo a los más pobres, y el principal programa social de Brasil. Su componente central se denomina “Bolsa Familia”, que es un sistema de transferencias condicionadas de efectivo. A Bolsa Familia se suman otros programas que siguen cuatro ejes principales de acción: acceso a alimentación, generación de ingresos, fortalecimiento de la agricultura familiar, y articulación, control y movilización social.

35. El programa de desarrollo humano “Oportunidades” tiene su eje en un componente de transferencia condicionada de efectivo (Componente Alimentación). Sin embargo, es una estrategia integral de lucha contra la pobreza que también tiene un Componente de Salud (salud preventiva y talleres de salud y nutrición) y un Componente Educación (becas escolares desde tercer grado de primaria hasta tercer año de educación media superior). Tiene además varios programas de apoyo que se extienden a beneficiarios de todas las edades.

vos³⁶. Se establece un punto de corte y solo las familias con puntajes menores al corte son beneficiarias del programa, lo que hace de este un tipo de intervención con un proceso de focalización transparente y objetivo.

Para hacer esto posible, se requiere un padrón único de beneficiarios de todos los programas sociales del país, tal y como el gobierno peruano viene desarrollando recientemente.

6. Los determinantes de la desnutrición infantil crónica en el Perú

De acuerdo con los planteamientos de Smith y Haddad (2000), y sobre la base de Becker (1965), Beltrán y Seinfeld (2009) estiman dos ecuaciones condicionales para explicar los determinantes del estado nutricional del niño peruano (desnutrición crónica en niños menores de 5 años), usando un modelo logístico y un procedimiento de estimación en dos etapas, con el propósito de corregir los posibles problemas de endogeneidad. El primer modelo se estima para la muestra nacional completa, mientras que el segundo, para las familias de los dos quintiles más pobres, con la intención de detectar aquellos factores que ocasionan desigualdades entre grupos de riqueza y, más aun, como referencia para el desarrollo de las políticas públicas más específicas. Para ello, se utiliza la información más reciente disponible, proveniente de la Endes Continua 2004-2007, del PIN (gasto distrital del programa), del Minsa (infraestructura y recursos humanos) y de Foncodes (indicadores de pobreza).

En ambos modelos, la variable dependiente es un indicador binomial de desnutrición crónica, obtenido a partir de la comparación de la relación de “talla para la edad” (que mide los retrasos en el crecimiento del niño) con el estándar internacional³⁷.

36. Entre los que se puede mencionar: índice de hacinamiento del hogar, índice de dependencia demográfica, sexo del jefe de hogar, acceso a seguridad social en el hogar, total de niños, escolaridad del jefe de hogar, edad del jefe de hogar, servicios higiénicos en el hogar, tipo de piso del hogar, posesión de diversos enseres, tipo de localidad rural/urbano que habitan y tipo de región donde habitan.

37. La comparación se hace con un indicador internacional producido por la Organización Mundial de la Salud (OMS): “The WHO Child Growth Standards: Methods and Development: Length/height-for-Age, Weight-for-Age, Weight-for-Length, Weight-for-Height and Body Mass Index-for-Age”. Se ha comprobado que durante los primeros años de vida, a pesar de factores genéticos, todos los niños deben crecer por lo menos una determinada altura; el último estándar fue publicado en el 2006.

Para la muestra nacional las cinco variables significativas más importantes³⁸, es decir las de mayor impacto estimado, fueron³⁹: el peso al nacer, el sexo del niño, la edad de la madre, las raciones de alimentos per cápita provistas en el distrito por el PIN y la tasa de desnutrición crónica de niños entre 6 y 9 años en el distrito. El peso al nacer tiene un impacto muy alto en la desnutrición; así, un incremento de 10% en el mismo, reduce en 22% la probabilidad de que el niño esté desnutrido. Ello resalta la importancia del cuidado que se debe dar a la madre desde antes del nacimiento del niño, mediante controles prenatales y asegurando su alimentación adecuada. La relevancia de las raciones provistas por el PIN en el distrito es una señal de la relativa efectividad del programa y de la importancia de la buena alimentación para una adecuada nutrición de los menores de 5 años. Es así que un incremento de 10% en las raciones de alimentos per cápita provistas por el PIN, reduce en 6% la probabilidad de desnutrición. La tasa de desnutrición crónica de los niños entre 6 y 9 años que habitan en el distrito es también importante, y es un indicio de la transmisión intergeneracional del problema nutricional y, por lo tanto, del círculo vicioso pobreza-desnutrición.

En el modelo de los dos quintiles más pobres se obtuvieron como significativas las mismas variables que en el modelo que considera la muestra completa, así como también una serie de otras variables con incidencia en las políticas públicas⁴⁰. Entre estas últimas se encuentran: agua potable y desagüe, uso de combustible adecuado para cocinar y que la vivienda tenga piso de material acabado; todas ellas evidencian el nivel de equipamiento de la vivienda así como las condiciones sanitarias en las que vive la familia. En efecto, para este grupo de ingresos, el acceso a estos servicios es una característica distintiva de hogares adecuadamente provistos, más aun si se tiene en cuenta que solo 11% de las familias de los dos quintiles más pobres satisfacen las tres condiciones. Así, si el hogar tiene combustible adecuado para cocinar, la probabilidad de desnutrición disminuye en 22 puntos porcentuales. En el caso de acceso a agua potable y desagüe y a piso acabado, las probabilidades de que el niño sea desnutrido disminuyen en 7 y 12 puntos porcentuales, respectivamente.

El cuadro 5.8 muestra la relación entre los problemas identificados por la Estrategia Crecer y el modelo lógico del PAN, y las variables de políticas públicas que resultaron significativas en el trabajo de Beltrán y Seinfeld (2009).

38. El anexo 3 detalla la lista de todas las variables significativas para este modelo y cómo fueron definidas.

39. Otras variables significativas son si el niño ha sufrido de EDA o IRA en las últimas dos semanas, la variedad de los grupos alimenticios y la educación de la madre.

40. El anexo 4 detalla la lista de todas las variables significativas de este modelo y sus definiciones. Cabe mencionar que otras variables significativas y de alto impacto fueron el número de puestos de salud per cápita del Minsa en el distrito y el número de nutricionistas del Minsa por cada 10.000 habitantes en el distrito.

Cuadro 5.8

Relación entre el modelo lógico de Crecer y el PAN con las variables de los modelos estimados en Seinfeld y Beltrán (2009)

	Problemas por solucionar	VARIABLES ASOCIADAS
Desnutrición infantil		Variedad en la alimentación
	Dieta pobre en cantidad y calidad	Raciones per cápita provistas en el distrito por el PIN
		Nutricionistas por cada 10.000 habitantes en el distrito
	Enfermedades diarreicas agudas (EDA)	Presencia de IRA o EDA en las últimas dos semanas
	Infecciones respiratorias agudas (IRA)	Agua potable y desagüe Combustible adecuado
	Enfermedades prevalentes regionales	Piso adecuado
		Puestos de salud per cápita en el distrito
	Bajo peso al nacer	Peso al nacer Puestos de salud per cápita en el distrito

Elaboración: propia.

Los resultados de los modelos estimados en Beltrán y Seinfeld (2009) muestran una fuerte correspondencia con el diseño de la estrategia gubernamental actual en materia nutricional. Sin embargo, la adecuada implementación y el monitoreo de las políticas serán decisivos para obtener los resultados esperados.

Análisis costo-efectividad

En Beltrán y Seinfeld (2009) se realiza un análisis costo-efectividad de las variables de política que resultaron ser significativas en los modelos estimados. Para identificar aquellas estrategias más costo-efectivas, las autoras presentan costos estimados para reducir la tasa de desnutrición infantil en 1%.

Para el modelo que considera la muestra reducida, el estudio señala que la implementación de cocinas mejoradas, utilizada como *proxy* del uso adecuado de combustible para cocinar, es la estrategia más costo-efectiva para combatir la desnutrición infantil. Costaría S/. 2.480.000 reducir la tasa de desnutrición en 1%. Es importante destacar que esta estrategia tiene un límite, pues solo se puede implementar cocinas mejoradas hasta que

todos los hogares tengan una. Incluso de lograrse ese objetivo, la tasa de desnutrición no descendería lo suficiente como para alcanzar la Meta del Milenio⁴¹. La segunda política más costo-efectiva es el programa PIN, ya que costaría S/. 5.859.000 reducir la desnutrición en 1%; asimismo, se requerirían US\$ 554 millones adicionales, en valor presente por los próximos 7 años, para lograr la disminución de la desnutrición a la meta del MEF, de 16%, en los hogares más pobres.

Entre las estrategias más costosas se encuentran la implementación de agua potable y desagüe, así como de piso acabado. Sin embargo, es importante reconocer que ampliar la cobertura de agua potable y desagüe, asegurar que las viviendas tengan piso acabado o construir más puestos de salud, tiene efectos potencialmente importantes en otros aspectos adicionales a la desnutrición infantil, y son herramientas relevantes para mejorar el estado de la salud y el bienestar de la población.

Además, es importante tener en cuenta que este modelo no permite evaluar la sinergia entre dos o más variables de política. Es probable, por ejemplo, que si un hogar tiene agua potable y desagüe, así como una cocina mejorada y piso acabado, el efecto positivo de estas variables se refuerce, haciendo sinergia entre ellas, debido a las mejores condiciones sanitarias de la vivienda en general. Otra sinergia podría darse entre las raciones PIN, la presencia de más nutricionistas en la zona y una cocina mejorada, ya que las tres implicarían más acceso a mejores prácticas alimentarias.

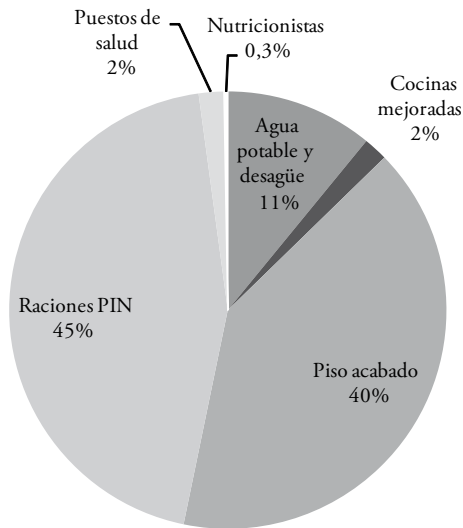
Para completar el análisis, las autoras simulan la costo-efectividad de equipar un hogar carente rural y convertirlo en un hogar con necesidades relativamente satisfechas. Un hogar con necesidades relativamente satisfechas es uno que tiene agua potable y desagüe, una cocina adecuada, piso acabado, está ubicado en un distrito que recibe el promedio de raciones del PIN (para los distritos de los dos quintiles más pobres) y tiene el promedio distrital de puestos de salud y nutricionistas. Un hogar carente, en cambio, es el que no cuenta con ninguna de estas facilidades

Una familia carente tiene una probabilidad de 61,9% de que uno de sus niños sea desnutrido. Un niño que vive en un hogar con necesidades relativamente satisfechas tiene solo 9,5% de probabilidad de ser desnutrido crónico. Hay 52,4 puntos porcentuales de diferencia

41. Que consiste en reducir la tasa de desnutrición en los hogares de los dos quintiles de ingresos más bajos de 47% a 25%.

entre los niños de ambos tipos de hogar. El costo de esta reducción asciende a S/. 2.808 por hogar, los cuales se distribuyen como muestra el gráfico 5.10:

Gráfico 5.10
Distribución del costo de equipar una vivienda rural carente



Elaboración: propia.

Las variables más costosas para equipar una vivienda rural carente son las raciones PIN⁴² y el piso acabado de concreto.

Utilizando los resultados de esta simulación, es posible aproximar el costo de equipar todas las viviendas de los distritos de los dos quintiles más pobres que tengan al menos una carencia, para convertirlos en hogares con necesidades relativamente satisfechas. El ejercicio se muestra en el cuadro 5.9.

42. Ya que el cálculo considera que se proveen raciones todos los días del año, desde el 2009 hasta el 2015.

Cuadro 5.9**Costo total de equipar las viviendas de los distritos de los dos quintiles más pobres que tienen alguna carencia**

Ítem	Monto en nuevos soles
Equipar con agua potable y desagüe todas las viviendas rurales de distritos de los dos quintiles más pobres	976.550.140
Equipar con agua potable y desagüe todas las viviendas urbanas de distritos de los dos quintiles más pobres	4.218.744.055
Equipar con una cocina mejorada todas las viviendas de distritos de los dos quintiles más pobres	158.100.000
Poner un piso de concreto a todas las viviendas de distritos de los dos quintiles más pobres	3.627.000.000
Dotar de un nutricionista por cada dos distritos de los 1.408 que no lo poseen	15.276.800
Construir un puesto en los 83 distritos de los dos quintiles más bajos que no lo tienen	10.255.206
Proveer de raciones PIN por un año a dos niños por familia de todos los hogares de los distritos de los dos quintiles más pobres	1.589.287.924
Total	10.595.214.125

Elaboración: propia.

Como se observa en el cuadro 5.9, el monto total necesario para cerrar las brechas de carencias en los distritos de los dos quintiles más pobres es de S/. 10.500 millones aproximadamente. Esta cifra representa diez veces el Presupuesto Institucional de Apertura del Programa Articulado Nutricional, así como unas diez veces lo ejecutado por programas sociales en los distritos del ámbito Crecer el 2008. Sin embargo, esta estimación incluye el abastecimiento de agua potable y desagüe (función del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) y la construcción de puestos y provisión de nutricionistas (función del Ministerio de Salud)⁴³.

Estos S/. 10.500 millones equivalen a 10% del presupuesto del gobierno para el 2009⁴⁴. Si bien es necesaria una buena programación y una adecuada gestión de los recursos involucrados, está dentro de las posibilidades del gobierno lograr una estrategia de este tipo, para

43. Ambos ministerios combinados tienen casi S/. 4.000 millones de presupuesto disponible para el 2009.

44. Presupuesto institucional modificado a agosto del 2009.

tener como meta reducir considerablemente las brechas entre hogares pobres y no pobres para fines del año 2015. Esto tendría un impacto directo y significativo en la prevalencia de desnutrición crónica en el país.

7. Conclusiones

La desnutrición crónica infantil en el Perú es un problema grave. Según estándares internacionales, casi 30% de niños menores de 5 años sufren de este mal. Reconociendo los altos costos sociales y económicos que genera la desnutrición, se han desarrollado, desde hace varios años, políticas públicas que intentan reducirla y/o erradicarla; sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes. A pesar de más de veinte años de políticas y programas contra la desnutrición, la prevalencia de la misma sigue siendo elevada, así como lo son también las diferencias en esta materia entre individuos de distintas regiones y de distintos quintiles de riqueza.

El Pronaa ha iniciado, desde el año 2006, una etapa de reestructuración intensiva que ha implicado la fusión de los diversos programas que manejaba en materia nutricional y la transferencia de otros a los gobiernos locales. De la fusión resultó el Programa Integral de Nutrición (PIN), que es el principal programa de lucha contra la desnutrición en el país. El PIN tiene dos componentes, el alimentario y el educativo. El componente alimentario, dirigido a los niños menores de tres años, debería ser su eje central, ya que la inversión en ese grupo de edad es más efectiva y tiene mayores rendimientos en el largo plazo.

La descentralización del PIN debe ser una prioridad, dado el contexto que vive el país. Sin embargo, esta se ha aplazado para finales del 2009. Este atraso se debe, en parte, a los cambios que ha sufrido desde su fusión, pero sobre todo a la escasa capacidad de gestión de los gobiernos locales para manejar este tipo de actividades. Por ello, la descentralización tiene como precondition el desarrollo de dichas capacidades.

Las autoras resumen los resultados obtenidos en su trabajo sobre los determinantes de la desnutrición crónica infantil en el Perú (Beltrán y Seinfeld 2009). Las cinco variables más importantes para el modelo que incorpora al país en su conjunto son el peso al nacer, la tasa de desnutrición crónica de niños entre 6 y 9 años del distrito, las raciones per cápita de alimentos provistas en el distrito por el PIN, el sexo del niño y la edad de la madre. Ello lleva a resaltar la importancia de atender el problema nutricional desde antes del nacimiento del

niño, y la elevada posibilidad de perpetuación del problema, que se va reproduciendo en los niños más pequeños de cada familia, si es que este no es atacado tempranamente.

Se presentaron además los resultados del modelo para los hogares de los dos quintiles más pobres. De ellos se derivan una serie de medidas de política destinadas a combatir la desnutrición: dotación de agua potable y desagüe, de cocinas mejoradas y de piso acabado, así como incremento de las raciones PIN, de puestos de salud en el distrito y del número de nutricionistas del Minsa que trabajan en el distrito. Con estas variables de política se hizo un análisis de costo-efectividad. Entre las estrategias más costo-efectivas se encuentran la dotación de cocinas mejoradas, el incremento de las raciones del PIN y el aumento del número de nutricionistas en cada distrito.

Para concluir, y a partir de las experiencias latinoamericanas revisadas en el documento, se derivan algunas estrategias por considerar para reforzar la estrategia nutricional en el caso peruano:

- La integralidad de las atenciones, que ofrecen servicios muy diversos, pero de efectos altamente correlacionados, como la planificación familiar, la distribución de alimentos gratuitos a cualquiera que se atienda en un establecimiento de salud, los controles prenatales, el parto institucional y los controles de crecimiento oportunos para el niño.
- La importancia del monitoreo a todos los niños que se benefician de la ayuda. Este debe ser institucionalizado y formar parte de las estadísticas nacionales, para fomentar la transparencia en la gestión de los recursos y facilitar la evaluación de los programas.
- Ampliar la cobertura de las iniciativas pero sobre la base de un sistema transparente y eficaz de focalización hacia la población carente de los servicios considerados como básicos en el hogar. Para hacer esto se requiere de un padrón único de beneficiarios, tal y como el gobierno peruano viene desarrollando en la actualidad.

Bibliografía

ALCÁZAR, Lorena

2005 *¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma*. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Disponible en <<http://www.grade.org.pe/download/pubs/InvPolitDesarr-5.pdf>>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2007 *Estrategia para reducir la pobreza*. Washington: BID. Disponible en: <<http://www.iadb.org/sds/doc/904spa.pdf>>.

BANCO MUNDIAL

2007 *La red de asistencia social en el Perú: hallazgos y recomendaciones*. Washington: Banco Mundial. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTPE-RUINSPANISH/Resources/Proteccion_social_Jan_23_2006.pdf>.

2004 *Beyond Economic Growth: An Introduction to Sustainable Development*. 2ª ed. Washington. Disponible en: <http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/beyondco/beg_all.pdf>.

BECKER, Gary

1975 “Human Capital and the Personal Distribution of Income: An Analytical Approach”. Ann Arbor: University of Michigan, Woytinsky Lecture. Republicado en BECKER, Gary. S. *Human Capital*. 2ª ed. Nueva York, p. 94-117.

1965 “A Theory of Allocation of Time”. En: *The Economic Journal*, Vol. 75. N° 299, p. 493-517. Septiembre.

1964 *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.

BEHRMAN, Jere

2008 “Evidencias de investigación sobre retornos de inversión en educación inicial”. Presentación para el Seminario Internacional “El impacto de la educación inicial”. Santiago, Chile. Noviembre. Disponible en: <<http://www.slideshare.net/junjichile/presentacin-de-jere-behrman-presentation>>.

BEHRMAN, Jere R.; María Cecilia CALDERÓN; Samuel PRESTON; John HODDINOTT; Reynaldo MARTORELL y Aryeh D. STEIN

2009 *Nutritional Supplementation of Girls Influences the Growth on their Children: Prospective Study in Guatemala*. Filadelfia: University of Pennsylvania. Disponible en: <<http://paa2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=90620>>.

BEHRMAN, Jere R.; John HODDINOTT; John A. MALUCCIO; Erica SOLER-HAMPEJSEK; Emily L. BEHRMAN; Reynaldo MARTORELL; Manuel RAMÍREZ y Aryeh D. STEIN

2008 *What Determines Adult Cognitive Skills? Impacts of Pre-School, School-Years and Post-School Experiences in Guatemala*. Ifpri Discussion Paper N° 826.

BEHRMAN, Jere R. y Mark R. ROSENZWEIG

2002 “Does Increasing Women’s Schooling Raise the Schooling of the Next Generation?”. En: *American Economic Review*, 92(1), p. 323-34. Marzo.

BELTRÁN, Arlette y Janice SEINFELD

2009 *Identifying Successful Strategies for Fighting Child Malnutrition in Peru*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

BLACK, Sandra E.; Paul J. DEVEREUX y Kjell G. SALVANES

2005 “Why the Apple Doesn’t Fall Far: Understanding Intergenerational Transmission of Human Capital”. En: *American Economic Review*, 95(1), p. 437-49. Marzo. Disponible en: <<http://www.sv.uio.no/forskingskole/BlacketalAER.pdf>>.

CASTAÑEDA, Tarsicio y Enrique ALDAZ-CARROLL

1999 *The Intergenerational Transmission of Poverty: Some Causes and Policy Implications*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Marzo. Disponible en: <<http://www.iadb.org/sds/doc/1258eng.pdf>>.

CASTRO, Juan Francisco y Arlette BELTRÁN

2010 *Modelo de datos de panel y variables dependientes limitadas: un enfoque empírico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

CHILE CRECE CONTIGO

2007 ¿Qué es? Fecha de consulta: 20/06/2009. Sistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”: <<http://www.crececontigo.cl/especialistas/pagina.php?id=2>>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2006 *Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. United Nations Publications.

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE ASUNTOS SOCIALES

2008 “¿Qué es CRECER?”. Portal web de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Disponible en: <<http://www.crecer.gob.pe/crecer.php?var=1>>.

CORTEZ, Rafael

2002 *La nutrición de los niños en edad pre-escolar*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

CUETO, Santiago y Marjorie CHINÉN

2001 *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Documento de Trabajo 34. Lima: Gupo de Análisis para el Desarrollo.

DOSAMANTES, Darina y Juan Pablo GUTIÉRREZ REYES

1997 *La enfermedad de la injusticia*. Disponible en: <<http://pp.terra.com.mx/~jpgutierrez/sabores/desnut.htm>>.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

2006 *Progress for Children: A Report Card on Nutrition*. Unicef. Disponible en: <http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/files/PFC4_EN_8X11.pdf>.

1995 *El estado mundial de la infancia 1994*. Unicef.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), MINISTERIO DE SALUD y USAID

2006 *Un buen inicio de la vida*. Perú: Unicef.

FRANCKE, Pedro

2005 “La institucionalidad de los programas alimentarios”. Lima. Documento inédito.

GAJATE, Gissele y Marisol INURRITEGUI

2002 *El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del “propensity score matching”*. Lima: Grade.

GOBIERNO DE CHILE

2007 *Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia*. Presentación de Chile Crece Contigo. Abril. Disponible en: <http://www.crececontigo.cl/upfiles/userfiles/file/Presentacion_Chile_Crece_Contigo.pdf>.

HADDAD, Lawrence; John HODDINOTT y Harold ALDERMAN

1997 *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods and Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute.

HODDINOTT, John; John MALUCCIO, Jere R. BEHRMAN, Rafael FLORES y Reynaldo MARTORELL

2008 “The Impact of Nutrition During Early Childhood on Income, Hours Worked, and Wages on Guatemalan Adults”. En: *Lancet*, N° 371, p. 411-6.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (INS)

2000 Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo. Lima: Instituto Nacional de Salud. Recuperado de: <<http://www.ins.gob.pe/sisvan/web/progproy.htm>>.

JENKINS, Stephen y Thomas SIEDLER

2007 *The Intergenerational Transmission of Poverty in Industrialized Countries*. Reino Unido: Institute for Social and Economic Research, University of Essex. Disponible en: <[http://www.chronicpoverty.org/pdfs/75Jenkins_\(Siedler\).pdf](http://www.chronicpoverty.org/pdfs/75Jenkins_(Siedler).pdf)>.

KISHOR, Sunita y Katherine NEITZEL

1996 “The Status of Women: Indicators for twenty five countries”. En: *Demographics and Health Surveys Comparative Studies*, N° 21. Maryland.

MACHIN, Stephen

1999 “Childhood Disadvantage and Intergenerational Transmissions of Economic Status”. En: *Persistent Poverty and Lifetime Inequality: The Evidence*. Center for Analysis of Social Exclusion. Reporte N° 5, p. 17-21. Londres: London School of Economics.

MADUEÑO, Miguel; Midori DE HABICH y Manuel JUMPA

2002 *Disposición a pagar por seguros de salud en los segmentos no asalariados: ¿existe una demanda potencial en el Perú?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social y Universidad Peruana Cayetano Heredia.

MALUCCIO, John; John HODDINOTT, Jere BEHRMAN, Agnes QUISUMBING, Reynaldo MARTORELL y Aryeh STEIN

2009 “The Impact of Nutrition During Early Childhood on Education among Guatemalan Adults”. En: *Economic Journal*, 119, p. 537.

MARTORELL, Reynaldo

1996 “Undernutrition during Pregnancy and Early Childhood and its Consequences for Behavioral Development”. Conferencia preparada para la World Bank Conference on Early Child Development: “Invirtiendo en el Futuro”, 8 y 9 de abril.

MATTE, Thomas; Michaeline BRESNAHAN, Melissa BEGG y Ezra SUSSER

2001 “Influencia de variaciones en el peso dentro del rango normal y dentro de los ‘sibships’ sobre el coeficiente intelectual en los años de vida: estudio grupal”. En: *British Medical Journal*, Vol. 323.

MAXIMIZE – INSTITUTO CUÁNTO

2003 “Evaluación de impacto del Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo”. Lima: Maximize/Cuánto. Agosto.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2009 *Reporte acumulado al tercer trimestre de 2008 del avance de metas físicas y financieras de los productos incluidos en los programas presupuestarios estratégicos (PPE)*. Documento de Trabajo. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, enero. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/SGMT/Reporte_Metas_Fisicas_Ejecucion_Gasto_IIITrim08.pdf>.

2008 *Presupuesto Público Evaluado (PPE): Pronaa*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/DNPP/PpR/inf_finales/PRONAA_FINAL.pdf>.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

2009 *Descentralización*. Portal web de la Dirección General de Descentralización – Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Disponible en: <<http://www.mimdes.gob.pe/descentralizacion/transferencias.html>>.

- 2007 *Memoria institucional 2006 – Pronaa*. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Julio. Disponible en: <http://www.pronaa.gob.pe/transparencia_pronaa/documentos/memoria_2006.pdf>.

MINISTERIO DE SALUD

- 2007 Plan Nacional Concertado de Salud. Lima. Julio. Disponible en: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/000_PNCS.pdf>.
- 1999 *Las prioridades sanitarias en el Perú*. Lima.

MOORE, Karen

- 2004 *Chronic, Life-Course and Intergenerational Poverty, and South-East Asian Youth*. Reino Unido: Chronic Poverty Research Centre (CPRC) and Institute for Development Policy and Management (IDPM) School of Environment and Development, University of Manchester. Noviembre 2004. Disponible en: <<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/workshops/moore.pdf>>.
- 2001 *Frameworks for Understanding Intergenerational Transmission of Poverty and Well-Being in Developing Countries*. Reino Unido: International Development Department School of Public Policy University of Birmingham. Noviembre. Disponible en: <<http://www.cprc.abrc.co.uk/pdfs/08Moore.pdf>>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

- 2008 “Socioeconomic Inequality in Malnutrition in Developing Countries”. En: *Bulletin of the World Health Organization*.
- 2001 *Water-Related Diseases: Malnutrition*. Water Sanitation and Health (WSH) project from WHO. Disponible en: <http://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/malnutrition/en/>.
- 1999 *Management of Severe Malnutrition: A Manual for Physicians and Other Senior Health Workers*. Ginebra. Disponible en: <<http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a57361.pdf>>.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

- 2009 *Guiding Principles for Complementary Feeding of the Breastfeeding Child*. Washington: Organización Panamericana de la Salud. Disponible en: <<http://whqlibdoc.who.int/paho/2004/a85622.pdf>>.

PARKER, Susan; Jere BEHRMAN y Luis RUBALCAVA

2008 *The Quality of Education in Latin America and the Caribbean Region: The Mexican Case*. México: Spectron (para IDB Research Network on the Quality of Education). Disponible en: <<http://www.iadb.org/res/laresnetwork/projects/pr297finaldraft.pdf>>.

PEÑA, Manuel

2007 *Desnutrición en el Perú*. Lima: Presentación Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <<http://www.per.ops-oms.org/noticias/Desnutricion-Marzo2007.pdf>>.

POLLIT, Ernesto

1996 “Deficiencias de hierro y deficiencias educacionales”. En: *Revisiones de Nutrición*, Vol. 54, año 2, pp. 133-40.

PRISMA

2006 *El Sistema Integrado de Gestión Administrativa – SIGA*. Prisma – Usaid. Disponible en: <http://www.prismavirtual.org/carpeta/publicacion/H7_SIGAFINAL.pdf>.

2002 *Evaluación de impacto del programa de desayunos escolares sobre la educación y nutrición de los escolares*. Lima: Prisma.

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA (PRONAA)

2008 *Análisis del diseño, evaluación de la implementación y experiencias en la ejecución del Programa Articulado Nutricional en Marco del Enfoque de Gestión por Resultados*. Documento de Trabajo. Grupo de Trabajo de Políticas Sociales y Atención a la Infancia – Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria. Disponible en: <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01365.pdf>.

2006 Plan Operativo Institucional Reformulado 2006. Noviembre. Recuperado el 2 de julio de 2009. <http://www.pronaa.gob.pe/transparencia_pronaa/documentos/POI_2006_reformulado.pdf>.

REINHARD, Ines y K. B. S. WIJAYARATNE

2002 *The Use of Stunting and Wasting as Indicators of Food Insecurity and Poverty*. Integrated Food Security Program. Sri Lanka. Versión en línea: noviembre. Disponible en: <<http://www.sas.upenn.edu/~dludden/stunting-wasting.pdf>>.

RODRÍGUEZ, Lorena; Tito PIZARRO, Xenia BENAVIDES y Eduardo ATALASH

2007 “Evaluación del impacto de una intervención alimentario - nutricional en niños chilenos con malnutrición por déficit”. En *Revista Chilena Pediatría*, 78(4), p. 376-83. Santiago de Chile.

SAGAN, Carl y Ann DRYUYAN

1994 “Literacy – The Path to a More Prosperous, Less Dangerous America”. En: *Parade Magazine*, 6 de marzo.

SCHKOLNIK, Mariana

2004 *Marco conceptual para formular políticas de inversión en la infancia*. Santiago de Chile: Fundación Chile21. Abril.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

2008 *El Programa Oportunidades de México*. México D.F.: Secretaría de Desarrollo Social.

SMITH, Lisa y Jean Paul CHAVAS

1998 “Commercialization and the Balance of Women’s Dual Roles in Non-Income Pooling West African Households”. En: *American Journal of Agricultural Economics*, 79, p. 589-94. Mayo.

SMITH, Lisa y Lawrence HADDAD

2000 *Explaining Child Malnutrition in Developing Countries: A Cross-Country Analysis*. International Food Policy Research Institute. Washington. Disponible en: <<http://www.ifpri.org/pubs/abstract/111/rr111.pdf>>.

SOLOW, Robert

1993 *Crecimiento y equidad. Cómo hacer economía y cómo enseñarla*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

UNICEF

2006 *Progress for Children: A Report Card in Nutrition*. N° 4. Mayo. Disponible en: <http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/files/PFC4_EN_8X11.pdf>.

VÁSQUEZ, Enrique y María del Carmen FRANCO

2007 *Fusión de programas sociales en el Perú: un fondo de inclusión social como propuesta*. Documento de Discusión 07/05, CIUP.

VICTORA, César; Linda ADAIR, Caroline FALL, Pedro HALLAL, Reynaldo MARTORELL, Linda RICHTER y Harshpal SINGH SACHDEV

2008 “Undernutrition 2: Maternal and Child Undernutrition: Consequences for Adult Health and Human Capital”. En: *The Lancet*, 371, N° 9609, p. 340-57. Disponible en: <<http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=2258311&blobtype=pdf>>.

WALKER, Susan; Theodore WACHS, Julie MEEKS GARDNER, Betsy LOZOFF, Gail WASSERMAN, Ernesto POLLITT, Julie CARTER, y THE INTERNATIONAL CHILD DEVELOPMENT STEERING GROUP

2007 “Child Development in Developing Countries 2: Child Development: Risk Factors for Adverse Outcomes in Development Countries”. En: *The Lancet*, 369, p. 145-57. Disponible en: <http://www.sacn.gov.uk/pdfs/SMCN0703_Child_Development_Series_2.pdf>.

WATERLOW, J. C.

1984 “Current Issues in Nutritional Assessment by Anthropometry”. En: BROZEK, J. y B. SCHÜRCH (Eds.). *Malnutrition and Behavior: Critical Assessment of Key Issues*. Lausana, Suiza: Nestlé Foundation.

WHEELER, David

1984 *Human Resource Policies, Economic Growth and Demographic Changes in Developing Countries*. Oxford: Clarendon Press.

YAMADA, Gustavo y Leda BASOMBRÍO

2007 *Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Se puede reducir el hambre a la mitad en el Perú?* Documento de Discusión. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Disponible en: <<http://www.up.edu.pe/ciup/ver-documentos.php?id=105>>.

YAMADA, Gustavo y Patricia PÉREZ

2006 *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú*. Apuntes de Estudio 61. Lima: Universidad del Pacífico.

8. Anexos

Anexo 1

Intervenciones propuestas para lograr el objetivo sanitario referido a desnutrición infantil

1. Control prenatal oportuno y adecuado, incluyendo el control mensual de ganancia de peso con participación del padre y/o la familia en los controles.
2. Fomento, protección y promoción de la lactancia materna exclusiva. Continuación de la lactancia materna después de los 6 meses de edad sin restricciones, y expansión de los hospitales amigos de la madre y el niño.
3. Control de deficiencias de micronutrientes (hierro y vitamina A). Suplementación con vitamina A y sulfato ferroso a niños.
4. Suplementación de la madre gestante con hierro.
5. Monitoreo y evaluación de las intervenciones que se desarrollan en alimentación y nutrición materno-infantil.
6. Promover la acción concertada entre el gobierno nacional, gobierno regional, gobierno local y participación de la sociedad civil en la implementación de programas de lucha contra la desnutrición.
7. Promover la participación activa de la familia y de toda la comunidad en la identificación y solución de los problemas de riesgo del crecimiento y desarrollo de las niñas y niños desde el embarazo.
8. Fomentar la producción y el consumo de alimentos propios de la zona.
9. Promover y concertar intervenciones programadas con los docentes para incentivar hábitos alimentarios adecuados en los alumnos.
10. Conseguir que los sectores productivos intervengan en la elaboración de productos oriundos de alto contenido proteico a bajo costo.
11. Controlar que los programas sociales lleguen a la población indicada y cumplan su objetivo principal.
12. Incentivar y promover el acceso a los medios de comunicación en temas de alimentación y nutrición.
13. Reorientar las normas vigentes de los programas sociales según realidades locales.

Anexo 2

Acciones encargadas a cada institución en el marco del PAN

El **Ministerio de Salud** se encarga, esencialmente, del abastecimiento de vacunas completas y tratamiento contra la diarrea y neumonía para niños menores de 36 meses. Además, desde el 2008, tanto el Minsa como las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco (por ser las regiones de mayor índice de pobreza y desnutrición) se encargan de conducir la gestión de la nueva estrategia del presupuesto por resultados mediante la ejecución de acciones de:

- monitoreo
- evaluación y control
- vigilancia
- investigación de tecnología en nutrición
- calificación de municipios saludables y comunidades saludables
- acreditación a instituciones educativas saludables
- desarrollo de normas y guías técnicas en nutrición

La **Presidencia del Consejo de Ministros** tiene a su cargo el Programa “Juntos”, que comprende transferencias condicionadas a la demanda por servicios de salud, nutrición y educación de aquellas familias pobres priorizadas por el programa.

El **Seguro Integral de Salud** se encarga de la atención de los niños en relación con los controles de crecimiento y desarrollo (CRED), suministro de suplementos vitamínicos de hierro y vitamina A, así como la atención de prevención, tratamiento y complicaciones de IRA, EDA y parasitosis intestinales.

El **Instituto Nacional de Salud** ejecuta acciones de vigilancia, investigación y tecnología en nutrición; también implementa el monitoreo, la supervisión, la evaluación y el control de la calidad nutricional de los alimentos.

El **Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social** (Mimdes), a través del Pronaa, tiene asignado complementar las actividades de capacitación en municipios, comunidades, instituciones educativas y a familias, que serán implementadas conjuntamente con las direcciones regionales de salud de los gobiernos regionales y el Ministerio de Salud. El Pronaa, además, se encarga de la distribución de alimentos a niños menores de 3 años, escolares y mujeres embarazadas y en lactancia.

Los **gobiernos regionales** tienen que colaborar con el Ministerio de Salud en los programas inmunoprevenibles (inmunizaciones, barridos sanitarios, capacitación, entre otros). Asimismo, a medida que avance la descentralización, como la que se implementará en el PIN, los gobiernos regionales irán tomando cada vez más protagonismo en la ejecución en sí misma del programa.

Anexo 3

VARIABLES EXPLICATIVAS EN EL MODELO COMPLETO

Las variables están definidas de la siguiente manera:

Atención en salud:

- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño tiene menos de 6 meses de edad.
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño tiene entre 6 y 12 meses de edad.
- Sexo del niño: *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño es varón y 2, cuando es niña.
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño está afiliado a un seguro de salud diferente del SIS.
- El peso al nacer en gramos del niño.
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño ha sufrido diarrea, fiebre o tos en las últimas dos semanas.
- Una variable instrumental para la cantidad de grupos diferentes de comida que el niño ha consumido la última semana.

Cuidador preparado:

- El nivel de educación de la madre. Es 0 si la madre no ha completado ningún nivel educativo; 1, cuando la madre ha completado hasta primaria; 2, si ha completado hasta secundaria; y 3, si tiene estudios superiores.
- La edad de la madre en años.
- Número total de hijos que ha tenido la madre.
- Frecuencia con que la madre escucha radio. Es una variable multinomial; mientras mayor sea su valor, más seguido la escucha.

Vivienda segura:

- Índice de riqueza. Mientras mayor sea el índice, más riqueza tiene la familia.
- Ubicación de la vivienda en metros sobre el nivel del mar.
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 si en el hogar vive otro niño menor de 5 años que sufre de desnutrición.

Comunidad saludable:

- Una variable instrumental para las raciones per cápita del PIN recibidas en el distrito.
- La tasa de desnutrición del distrito de los niños entre 6 y 9 años.

Anexo 4

VARIABLES explicativas en el modelo de los dos quintiles más pobres

Las variables están definidas de la siguiente manera:

Atención en salud:

- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño tiene menos de 6 meses de edad.
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño tiene entre 6 y 12 meses de edad.
- Sexo del niño: *dummy* que toma el valor de 1 cuando el niño es varón y 2, cuando es niña.
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 si el niño tiene menos de 6 meses, aún recibe leche materna y no ha recibido ningún otro tipo de alimento la última semana. Toma el valor de 0 si el niño tiene más de 6 meses y ha recibido por lo menos otro tipo de comida (aparte de leche materna).
- Una variable instrumental para la cantidad de grupos diferentes de comida que el niño ha consumido la última semana.

Cuidador preparado:

- El nivel de educación de la madre. Es 0 si la madre no ha completado ningún nivel educativo; 1, cuando la madre ha completado hasta primaria; 2, si ha completado hasta secundaria; y 3, si tiene algún estudio superior.
- La edad de la madre en años.
- Número total de hijos que ha tenido la madre.
- Frecuencia con que la madre escucha radio. Es una variable multinomial; mientras mayor sea su valor, más seguido la escucha.

Vivienda segura:

- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el hogar tiene tanto agua potable (definido para las viviendas urbanas y rurales como conexión dentro de la vivienda; para las rurales se considera también como fuente potables: pozo dentro de la vivienda, manguera o grifo público y pozo público o manantial protegido) como desagüe (definido para las viviendas urbanas y rurales como conexión dentro y fuera del hogar; para las rurales se considera también letrina ventilada y pozo séptico).
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando en la vivienda se usa un combustible adecuado (gas, electricidad y querosene).
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el principal material de construcción del piso de la vivienda es acabado (cemento, cerámica, vinilo, parquet, asfalto, granito o ladrillos).
- Ubicación de la vivienda en metros sobre el nivel del mar.
- Una variable *dummy* que toma el valor de 1 si en el hogar vive otro niño menor de 5 años que sufre de desnutrición.

Comunidad saludable:

- Una variable instrumental para las raciones per cápita del PIN recibidas en el distrito.
- Los puestos de salud per cápita en el distrito.
- Número de nutricionistas por 10.000 habitantes, en el ámbito distrital.
- La tasa de desnutrición del distrito de los niños entre 6 y 9 años.

Capítulo VI
La pobreza rural y el programa Juntos

Carolina Trivelli y Ramón Díaz

La pobreza en el Perú está fuertemente asociada con la vida en el medio rural. Del 36,2% de peruanos y peruanas que se encuentran en situación de pobreza, buena parte vive en las zonas rurales y casi la mitad (43,1%) habitan en la sierra rural. Peor aun, más de dos tercios de los indigentes peruanos están en la sierra rural. De acuerdo con las cifras del 2008, la incidencia de la pobreza en las zonas rurales del país (59,8% de la población rural es pobre) más que triplica la incidencia de la pobreza en Lima Metropolitana (donde el 17,7% es pobre). En la sierra rural, 68,8% de las personas son pobres (7 de cada 10) y 37,4% son indigentes (4 de cada 10). Si en algún lugar del Perú se requiere de un esfuerzo especial para enfrentar la pobreza es en el medio rural, en general, y en la sierra rural en particular¹.

Cuadro 6.1

Pobreza por ámbito geográfico

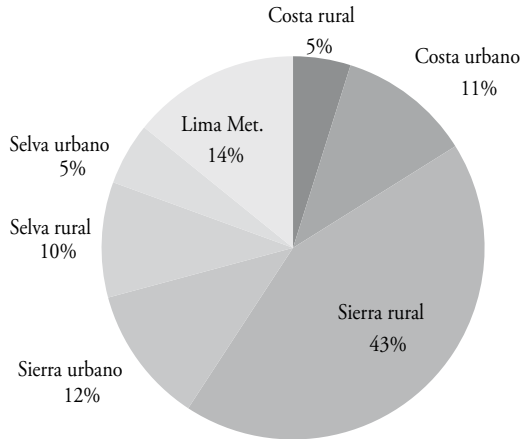
(% de población bajo la línea de pobreza)

	Pobreza extrema	Pobreza total
Costa Rural	7,9%	34,8%
Costa Urbano	2,4%	23,4%
Sierra Rural	37,4%	68,8%
Sierra Urbano	9,2%	33,5%
Selva Rural	20,7%	49,1%
Selva Urbano	7,2%	31,3%
Lima Metropolitana	0,7%	17,7%

Fuente: Enaho 2008.

1. Todos los datos de pobreza corresponden a los resultados oficiales publicados por el INEI (2009).

Gráfico 6.1 Distribución de población en situación de pobreza



Fuente: Enaho 2008.

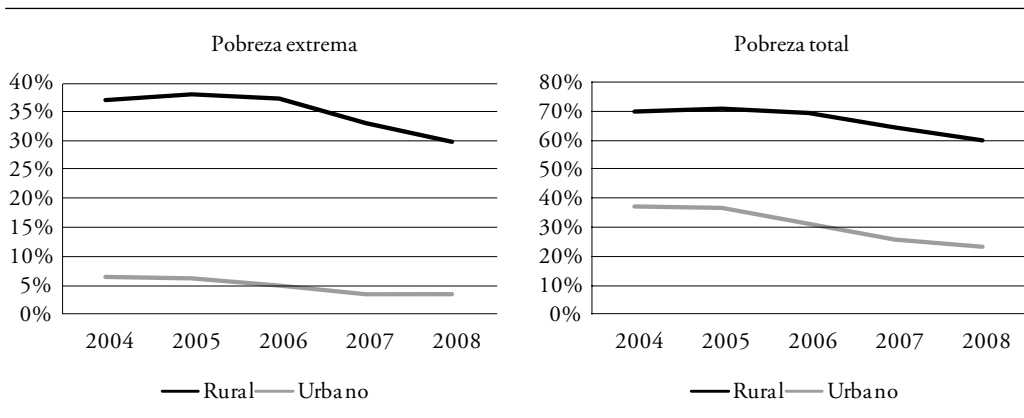
El Estado peruano no cuenta con una política expresa de lucha contra la pobreza rural, ni con un esfuerzo sistemático de apoyo al desarrollo rural. A pesar de interesantes esfuerzos en marcha, sobre todo en proyectos de desarrollo impulsados por el gobierno central, los gobiernos municipales y el sector privado, y de la existencia de marcos de políticas interesantes para estos fines (la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, la Estrategia de Seguridad Alimentaria, etc.) y de nuevas y viejas entidades que actúan en este ámbito (Agrorural, Foncodes, etc.), no tenemos una propuesta clara de desarrollo para el medio rural que logre revertir la situación de pobreza que hoy caracteriza al campo peruano².

Si bien hay programas y proyectos que desde el sector público vienen trabajando en el desarrollo y la superación de la pobreza rural, estos son insuficientes –aislados (o al menos poco coordinados)– y, en su mayoría, desarticulados de las políticas sociales y de fomento productivo. La reducción de la pobreza rural en los últimos años ha sido importante, pero muy inferior a lo que se requiere y a lo que se ha registrado en las zonas urbanas. El llamado “chorreo”, el efecto del crecimiento sostenido de la economía peruana sobre la pobreza

2. Para una discusión sobre las instituciones, proyectos y estrategias existentes para el caso de la sierra peruana véase Trivelli, Escobal y Revesz (2009).

rural, ha sido mucho menor a lo esperado³. Como se puede ver en los gráficos siguientes, la pobreza rural cae más lentamente –con excepción del 2008– que la pobreza urbana. Entre los años 2004 y 2008 la incidencia de la pobreza en zonas urbanas pasó de 37,1% a 23,5%, una caída de casi 14 puntos porcentuales, mientras que la pobreza rural cayó de 69,8% a 59,8%, es decir 10 puntos porcentuales, 5 de los cuales se registraron entre el 2007 y el 2008⁴. Desgraciadamente, en la sierra rural entre el 2004 y el 2008 la pobreza se redujo solo en 7 puntos porcentuales, y pasó de una incidencia de 75,8 % a una de 68,8%⁵. Similar comportamiento se registró en los niveles de pobreza extrema, aunque las reducciones registradas el último año (2008 respecto al 2007) en este indicador fueron menores a las registradas en los niveles de pobreza no extrema.

Gráfico 6.2
Evolución de la pobreza



Fuente: Enaho 2004-2008 anual.

Elaboración: propia.

3. J. Escobal (2009) da cuenta de la menor elasticidad crecimiento-reducción de la pobreza que se encuentra en el medio rural, especialmente en la sierra y selva (presentación en evento CIES, 2009, relatoría de la presentación en *Economía y Sociedad*, 71, Lima: CIES).

4. Es interesante que entre el 2007 y el 2008 se diera una tan importante reducción en la pobreza rural. Esta se explica por la conjunción de varios factores que afectaron positivamente a distintos grupos de pobladores rurales: los buenos precios de varios productos agrícolas (maíz, por ejemplo), el alza del precio de los jornales (tanto derivado de la mayor demanda de mano de obra dentro del sector agropecuario como de las demandas de las múltiples “obras” en marcha en el ámbito local gracias a los mayores recursos del canon, entre otras razones) y la presencia de programas sociales focalizados en lo rural, como el caso del programa Juntos.

5. De estos 7 puntos porcentuales de reducción, 4 se registraron entre el 2007 y el 2008.

Uno de los principales programas sociales que atiende al medio rural peruano es el Programa de Apoyo a los más Pobres: Juntos. Este, un clásico programa de transferencias monetarias condicionadas, es uno de los pocos casos en América Latina centrados en el medio rural⁶.

Juntos, que funciona desde el 2006, no tiene en su propuesta, ni en su discurso, una vocación ruralista. Su concentración en el medio rural es resultado de su proceso de focalización, que prioriza el trabajo de este programa en los distritos identificados como los más pobres (de los quintiles 1 y 2 del mapa de pobreza del Perú), que son distritos mayoritariamente rurales y serranos. Actualmente Juntos opera en 638 distritos. Luego, en el interior de estos distritos seleccionados se realiza un censo y un proceso de validación comunal para identificar a los habitantes a los que les corresponde recibir el beneficio de este programa⁷. Como era de esperarse, el grueso de los hogares que califican como beneficiarios del programa Juntos en estos distritos pobres y muy pobres, son los hogares con mayor ruralidad. Es así que Juntos termina siendo un programa básicamente rural porque la realidad se lo impone, no por una decisión expresa de atender este ámbito, y por lo tanto no cuenta ni en su diseño ni en su implementación con las herramientas y recursos necesarios para adecuar un clásico programa de transferencias condicionadas (que en general son bastante estandarizados en la región) a las condiciones del medio rural peruano⁸.

El sistema de focalización utilizado por Juntos enfrenta problemas, tal como muestran Huber *et al.* (2009) y Díaz *et al.* (2009). Sin embargo, ha mostrado ser bastante mejor que el aplicado por cualquiera de los otros programas sociales, que, como ha demostrado Vásquez (2004), tienen muy elevados niveles de filtración⁹.

6. En América Latina hay más de dieciocho programas de transferencias monetarias condicionadas en marcha. Hasta el momento, solo Juntos del Perú y Mi Familia Progresada de Guatemala mantienen una focalización, prácticamente exclusiva, en el medio rural.

7. Los beneficiarios del programa Juntos deben cumplir un conjunto de requisitos, como tener niños menores de 14 años en el hogar, estar en condición de pobreza y no tener fuentes de ingreso estables que superen determinado monto. Detalle de los requisitos para ser beneficiarios de Juntos pueden hallarse en la web del programa y en los trabajos de Huber, Zárate, Durand, Madalengoitia y Morel (2009) y Díaz *et al.* (2009).

8. Una buena revisión de los programas de transferencias condicionadas (y sobre todo de su estandarización en América Latina) puede hallarse en Francke y Cruzado (2009) y en Fiszbein y Schady (2009).

9. Como enfatiza Vásquez (2004), programas como el del Vaso de Leche tienen niveles de filtración muy elevados (además de problemas de subcobertura). Es altamente probable que, dado el sistema de focalización empleado por Juntos, existan problemas de subcobertura, sobre todo dado que los hogares en situación de pobreza extrema que viven en distritos que pertenecen a los quintiles 1 y 2 del mapa de pobreza, no son elegibles para el programa, al margen de la gravedad de su condición de pobreza.

Hoy Juntos atiende a algo más de 415.000 hogares: entrega una transferencia monetaria de 100 soles por mes a las madres de familia de los hogares seleccionados. Es decir, unos 2 millones de peruanos y peruanas viven en hogares que reciben una transferencia mensual de este programa. Si bien hay algunos estudios puntuales sobre el desempeño, e incluso sobre el impacto de este programa, recién se cuenta con fuentes de información para hacer análisis sobre esta intervención y probablemente recién luego de una próxima expansión del programa se cuente con una línea de base y evaluaciones experimentales que nos permitan dilucidar su impacto en distintos aspectos de la vida de los hogares más pobres¹⁰.

Mientras se generan nuevas fuentes de información, en el texto que sigue queremos tomar ventaja de la información de la Enaho 2008, que ya cuenta con un volumen de información sobre beneficiarios del programa Juntos que permite abrir algunas discusiones sobre lo que este programa está generando en el medio rural, lo que implica para los elevados niveles de pobreza rural y, sobre todo, lo que se puede ver como cambios en los niveles de consumo de los hogares beneficiarios de este programa.

La focalización de Juntos

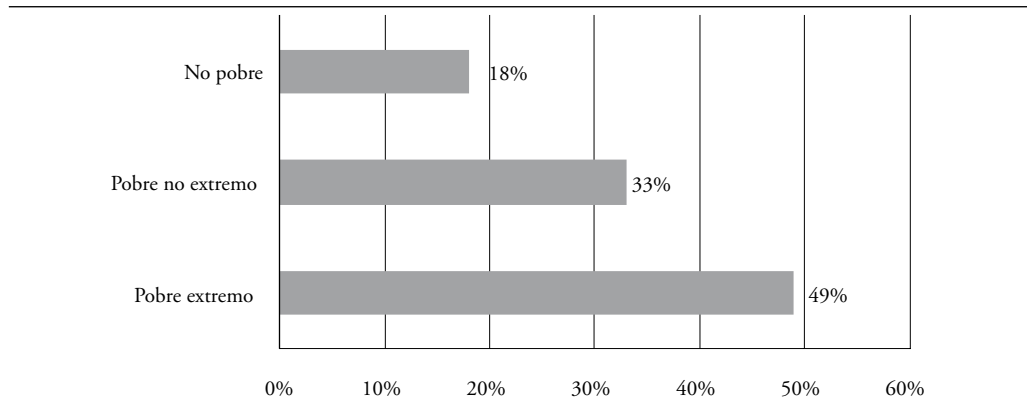
A partir de la información contenida en la Enaho 2008 se puede indagar sobre las características de los hogares beneficiarios de Juntos, ya que en dicho año la encuesta recoge ya una muestra relevante de hogares relacionados con este programa. Como se detalla en el anexo 1, sin embargo, la identificación de los hogares encuestados por la Enaho que reciben Juntos no es directa, ni necesariamente representativa del conjunto de beneficiarios, pero dada su magnitud y distribución resulta una buena aproximación, por la que usaremos esta fuente en el presente documento.

Utilizando la Enaho 2008 se encuentra cerca de 1.400 hogares como parte de la muestra de hogares que reciben Juntos, que una vez expandidos representan unos 390.000 hogares (cifra muy cercana a la cobertura real de Juntos). Los beneficiarios del programa Juntos identificados en esta encuesta son mayoritariamente pobres. Tal como se muestra en el cuadro siguiente, 49% de los beneficiarios de Juntos se encuentran en situación de pobreza extrema; 33%, en situación de pobreza no extrema; y 18% serían no pobres.

10. Hay trabajos de distinto tipo sobre Juntos: una evaluación cuasi experimental basada en los datos de la Enaho 2007 realizada por Perova y Vakis (2009), un estudio cualitativo realizado por Huber *et al.* (2009), los trabajos encargados por el CIES y CARE a Vargas y Salazar (2009) y al equipo de Díaz *et al.* (2009), el trabajo de Alcázar en este volumen, entre otros.

Gráfico 6.3

Condición de pobreza en hogares beneficiarios



Fuente: Enaho 2008 anual.

Elaboración: propia.

Si bien se encuentra que 18% de los hogares beneficiarios de Juntos se ubican fuera de la condición de pobreza, estos hogares no pobres están muy cerca de la línea de pobreza, y, de perder la transferencia, más de un tercio de ellos caería en situación de pobreza (no extrema). Es decir, lo que podría verse como una modesta filtración –en comparación con los niveles de filtración de otros programas sociales– es incluso menor, pues antes de la transferencia (del programa Juntos) buena parte de estos hogares no pobres eran pobres, pero además los no pobres incluidos en el programa –salvo algunos contados casos– están muy cerca de la línea de pobreza, es decir, muy cerca de ser pobres.

Finalmente, sorprende que Juntos trabaje con hogares que en buena medida ya están siendo también atendidos por otros programas sociales. Solo 13% de los hogares beneficiarios de Juntos no reciben ningún otro programa social alimentario; 34% de los hogares beneficiarios de Juntos reciben ayuda de al menos un programa social alimentario; 30%, de dos programas; y 18%, de tres programas. Este resultado podría dar cuenta de la existencia de superposición entre los programas alimentarios y entre estos y Juntos, pero también podría ser la clave para generar un proceso de articulación y complementariedad entre los programas alimentarios y Juntos.

Cuadro 6.2**Participación de los hogares en programas de apoyo alimentario**

# Prog. alimentarios	Sin Juntos	Con Juntos	Total
0	28%	13%	24%
1	42%	34%	40%
2	22%	30%	24%
3	7%	18%	10%
4	1%	4%	2%
5	0%	1%	0%
6	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%

Referencia: 3 meses.

Fuente: Enaho 2008.

En general, uno podría decir que Juntos cumple con un nivel de focalización aceptable, sobre todo dado que –como veremos luego– entre los más pobres parece estar logrando generar un efecto de mayor consumo alimentario que logra equiparar la situación de los hogares rurales más pobres con la de los hogares rurales que no reciben el beneficio de este programa. Es decir, eleva y nivela la situación de los más pobres.

- Los hogares que reciben la transferencia de Juntos

Como era de esperarse, más de 95% de los beneficiarios del programa Juntos se dedican a actividades agropecuarias. Además, los jefes de los hogares que reciben Juntos tienden a ser ligeramente más jóvenes que los de los hogares rurales que no reciben la transferencia monetaria condicionada, lo que se explica porque uno de los requisitos para participar de este programa es tener niños menores de 14 años en el hogar. Los hogares que reciben Juntos son más grandes, tienen mayor número de miembros, que los hogares rurales que no reciben la transferencia¹¹. Estos hogares tienen además miembros con menores niveles de educación. Son además hogares mayoritariamente con jefes de hogar y/o cónyuges que poseen una lengua materna distinta del castellano. Es decir, los hogares que reciben la transferencia de Juntos coinciden con el clásico perfil de los más pobres entre los pobres: rurales con ocu-

11. Este no es un asunto menor pues la transferencia que entrega el programa Juntos es fija por hogar (100 soles por mes), al margen del tamaño o la composición del mismo. Un hogar con un solo niño recibe lo mismo que uno con 5 niños, lo que implica un impacto potencial significativamente distinto en cada caso.

pación principal en lo agropecuario, de origen indígena, con limitada educación y acceso a servicios básicos, y hogares relativamente grandes.

Cuadro 6.3
Composición de los hogares rurales

	Sin Juntos	Con Juntos	Diferencia significativa
Edad jefe de hogar (años)	45	44	*
Proporción hogares con jefe varón	0.86	0.87	
Proporción hogares con jefe y cónyuge	0.84	0.85	*
Número medio en el hogar, de:			
Total miembros del hogar	5.29	5.79	*
Varones	2.67	2.88	*
Mujeres	2.62	2.91	*
Adultos mayores	0.16	0.13	*
Menores menos de un año	0.12	0.13	
Menores 0-5 años	0.77	1.02	*
Menores 6-17 años	1.9	2.26	*
Mujeres en edad fértil	1.23	1.24	

Fuente: Enaho 2008.

- Empleo y fuentes de ingreso

Por el lado del empleo, presentamos en el cuadro siguiente los descriptivos básicos tanto del ingreso y ocupación del jefe de hogar como del resto de miembros en edad de trabajar. En el caso del jefe de hogar se observa una diferencia importante en el monto del ingreso laboral mensual entre los que viven en un hogar beneficiario de Juntos y los que no. El ingreso medio de un jefe de hogar para el grupo de hogares beneficiarios de Juntos representa cerca de dos tercios de lo que percibe un jefe de hogar del grupo de los hogares no beneficiarios. Asimismo, una mayor proporción del ingreso es monetario en el grupo de los no beneficiarios (67% contra 54% en el caso de los beneficiarios). En el caso del total de horas laboradas por semana, también existe una diferencia significativa, aunque pequeña, y que favorece al grupo de los no beneficiarios. Finalmente, percibimos otra importante diferencia en cuanto al tipo de ocupación del jefe de hogar: si bien para ambos grupos la mayoría de los jefes de hogar conducen una actividad agropecuaria, existe –dentro del grupo de los hogares no beneficiarios– una mayor proporción de jefes de hogar ocupados en actividades no agropecuarias.

En cuanto al resto de miembros del hogar, observamos un número similar de personas en edad de trabajar (PET) y en la población económicamente activa (PEA) en ambos grupos (beneficiarios y no beneficiarios), aunque los hogares participantes en Juntos tienen una muy pequeña, pero significativa, ventaja. Si definimos cuatro categorías ocupacionales para todos aquellos miembros del hogar ocupados, en función del tipo de tareas realizadas y no del tipo de rubro en el que se desempeña la empresa o institución en la que trabajan (en el caso de ser dependientes), estas serían: (1) trabajadores agropecuarios, que corresponde a todos aquellos individuos que trabajan como trabajadores, calificados o no, que desarrollan algún tipo de actividad agropecuaria; (2) trabajadores familiares no remunerados (TFNR): miembros del hogar que no reciben una retribución por la labor realizada pero que contribuyen realizando alguna actividad –generalmente agropecuaria–; (3) conductores agropecuarios: aquellos individuos que dirigen la actividad agrícola o pecuaria, o ambas a la vez; y (4) trabajadores no agropecuarios: aquellos que realizan otro tipo de actividades, ya sea como dependientes o independientes. De acuerdo con estas categorías y en función del número de trabajadores en cada categoría ocupacional, encontramos un promedio similar para ambos grupos dentro de los trabajadores agropecuarios, un número promedio superior de TFNR en el caso de los hogares que participan en Juntos, y, en cambio, un promedio inferior de conductores y trabajadores no agropecuarios.

Cuadro 6.4
Empleo (población de 14 años en adelante)

Características del jefe			
	Sin Juntos	Con Juntos	Diferencia significativa
Ingreso laboral S/.	535	352	*
% Ingreso monetario	0,67	0,54	*
% Ingreso no monetario	0,33	0,46	*
Horas trabajadas x semana	48	45	*
Categoría ocupacional (proporción de jefes de hogar en cada categoría)			
Trab. agropecuarios	0,03	0,01	*
TFNR	0,02	0,01	*
Conductores agropecuarios	0,84	0,95	*
Trab. no agropecuarios	0,12	0,03	*

➤ Número de miembros del hogar por categoría de ocupación

Trab. agropecuarios	0,19	0,17	
TFNR	1,06	1,27	*
Conductores agropecuarios	0,17	0,12	*
Trab. no agropecuarios	0,49	0,33	*
Ocupados	1,92	1,89	*
Desocupados	0,02	0,02	*
Número de miembros PET	2,31	2,2	*

Fuente: Enaho 2008.

Juntos y su efecto en los estimados de pobreza rural

Como mencionamos, las zonas con mayores concentraciones de pobres y pobres extremos son las zonas rurales y en particular la sierra rural, y es en estas zonas donde se registran las mayores tasas de pobreza y pobreza extrema. Además, la brecha y severidad de la pobreza son muy superiores en las zonas rurales¹². La brecha de pobreza, que mide qué tan lejos están los pobres de la línea de pobreza, en zona rural fue para el 2008 de 21%, casi cuatro veces más que las zonas urbanas; mientras que la severidad de la pobreza fue de 9,8% en zonas rurales, también muy superior al 2,2% de severidad en zonas urbanas y al 1,1% de severidad de la pobreza en Lima Metropolitana.

Como mencionamos antes, en el 2008 se registró una importante reducción en la tasa de pobreza rural, tanto no extrema como extrema. Reducción significativamente mayor a la registrada en las zonas urbanas. La pobreza rural cayó en 4,7 puntos porcentuales, mientras que la urbana solo lo hizo en 2,2 puntos porcentuales. Del mismo modo, la pobreza extrema en zonas rurales pasó de 32,9% en el 2007 a 29,7%, es decir, una reducción de 3,2 puntos porcentuales; mientras que en la zona urbana la indigencia se redujo en menos de 1 punto porcentual. En el caso particular de la sierra rural, entre el 2007 y el 2008 se registraron reducciones importantes en los niveles de pobreza, similares a las registradas para el agregado del mundo rural peruano; sin embargo, dados los elevados niveles iniciales, las tasas de pobreza se mantienen altas.

12. “Brecha” y “severidad” se refieren a los clásicos indicadores FGT1 y FGT2.

Es así que la pobreza rural ha caído de manera importante, pero se mantiene aún en niveles extremadamente altos, sobre todo en la sierra. ¿Cuánto de la caída de los indicadores de pobreza rural tiene relación con la implementación del programa Juntos en el medio rural y en la sierra en particular? Para aproximar una respuesta a la pregunta anterior resulta interesante recrear la situación de los hogares que hoy reciben Juntos antes de la transferencia. Como se muestra en el cuadro siguiente, de eliminarse la transferencia de Juntos, con la que actualmente –como mencionamos– el 49% de hogares beneficiarios se encuentra en condición de pobreza extrema, el porcentaje de estos hogares (que hoy reciben Juntos) en situación de pobreza extrema pasaría a representar 61% de la muestra. En el caso de los pobres no extremos, bajo las actuales condiciones (recibiendo la transferencia) encontramos un 33% de hogares en condición de pobreza no extrema; hogares que sin la transferencia llegarían solo a 28%. La mayor parte de la disminución en el porcentaje se debe a que una parte (12%) de este 33% pasaría a la condición de pobreza extrema. Y, en cambio, los hogares no pobres pasarían de representar 18% de la muestra, a representar solo 11%, pues 7% pasarían a ser pobres no extremos al perder la transferencia, tal como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 6.5
Pobreza en los hogares que reciben Juntos

Pobreza	Pobreza - sin transferencia			Total
	Pobre extremo	Pobre no extremo	No pobre	
Pobre extremo	49%	0%	0%	49%
Pobre no extremo	12%	21%	0%	33%
No pobre	0%	7%	11%	18%
Total	61%	28%	11%	100%

Fuente: Enaho 2008 anual.

Elaboración: propia.

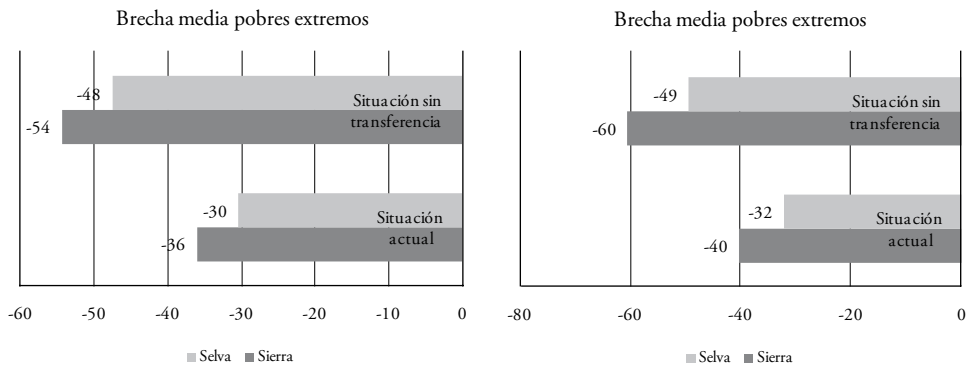
Este sencillo análisis revela que la transferencia da cuenta de una porción importante de la reducción de pobreza de los hogares beneficiarios, y que su eliminación arrastraría a una parte importante de ellos bajo la línea de pobreza total y, sobre todo, de la línea de pobreza extrema.

Sin embargo, si simulamos la situación de estos hogares al dejar de recibir la transferencia monetaria que actualmente les entrega Juntos, y recalculamos las tasas de pobreza en el medio rural, el cambio no resulta significativo. Es decir, sin el aporte de Juntos un grupo

importante de hogares rurales empeoran su situación, pero esta peor situación en el grupo de actuales beneficiarios de Juntos no hace que la tasa de pobreza rural se incremente¹³. Donde sí se registra un efecto claro es en el nivel de pobreza extrema en la sierra rural. La tasa de pobreza extrema en la sierra rural habría sido casi 2 puntos porcentuales mayor si no se contara con la transferencia monetaria que reciben los hogares beneficiarios del programa Juntos¹⁴.

Sin embargo, lo que muestran los estudios y los datos es que el mayor efecto de la transferencia de Juntos no se da en la incidencia de la pobreza sino en la reducción de la brecha. Es decir, Juntos no logra que los hogares superen el umbral de pobreza sino que “acerca” a los hogares más rezagados hacia la línea de pobreza. El gráfico siguiente indica que incluyendo la transferencia en el gasto total del hogar, la brecha, para ambos grupos (pobres extremos y no extremos), para alrededor de 50% de cada grupo de hogares en cada ámbito, está por debajo de los 50 nuevos soles por mes, pero sin la transferencia la brecha llega a sobrepasar los 50 nuevos soles. Dicho de otro modo, la transferencia reduce la brecha de pobreza, o acerca a los hogares beneficiarios a la línea de pobreza.

Gráfico 6.4
Brecha de pobreza



Fuente: Enaho 2008 anual.

Elaboración: propia.

13. En el grupo de hogares de la sierra rural que recibe actualmente la transferencia de Juntos, de perder la transferencia, la tasa de pobreza extrema (para ese grupo) subiría en algo más de 3 puntos porcentuales y la tasa de pobreza total, en 2 puntos.

14. Este es un resultado grueso pues asume –como parece ser el caso– que el íntegro del monto de la transferencia se destina a consumo.

Juntos y los cambios en el ingreso y gasto (y consumo) de los hogares beneficiarios¹⁵

Como bien se conoce, el objetivo central del programa Juntos es asegurar un cambio de comportamiento de las familias más pobres orientado a favorecer los gastos e inversiones en capital humano, en particular en los niños, para lograr romper la transferencia intergeneracional de la pobreza¹⁶. Complementariamente, Juntos busca mejorar los niveles de consumo presente, y con ello mitigar la incidencia de la pobreza en los hogares más pobres, para de ese modo mejorar los niveles de nutrición (como parte de la estrategia de mayor inversión en capital humano)¹⁷.

Como encontraron Huber *et al.* (2009), las beneficiarias del programa Juntos tienen un claro discurso en este sentido. Ellas expresan que el dinero que reciben de Juntos debe gastarse en los niños, lo que incluye gastar más y mejor en el consumo alimentario de la familia¹⁸. El programa Juntos, por su parte y de manera permanente, a través del trabajo de sus promotores, busca reforzar este mensaje y lo complementa, por ejemplo, con charlas sobre nutrición.

El uso de la transferencia monetaria, al ser esta en efectivo y con ello totalmente fungible, depende de cada beneficiaria y de la importancia que estos recursos líquidos tengan en la economía de su hogar. Por ello, en lo que sigue de esta sección discutimos la relevancia de la transferencia monetaria en los ingresos, gastos y en el patrón de consumo de los hogares que reciben este beneficio. Como veremos, Juntos parece estar favoreciendo una equiparación en los niveles y composición del consumo de los hogares beneficiarios respecto de sus pares no beneficiarios (hogares rurales que no reciben la transferencia monetaria). Esto tiene que

15. En lo que sigue se compara la composición del ingreso y el gasto en los hogares que reciben la transferencia de Juntos y los que no. Los estimados se presentan en nuevos soles por mes y por hogar; dado que no se cuenta con un deflador espacial de precios, todas las cifras están expresadas en soles de noviembre del 2008 de cada ámbito.

16. Hay que destacar que las posibilidades de lograr estos objetivos dependen tanto del propio Juntos como de las características y condiciones de la oferta de los servicios de educación y salud al alcance de los beneficiarios. Tal como muestran Díaz *et al.* (2009) y Alcázar (en este volumen), la oferta de estos servicios presenta en muchos contextos serias restricciones para el logro de estos objetivos.

17. Como encuentran Perova y Vakis (2009), Juntos estaría teniendo impactos positivos y significativos en este sentido (mejorar la educación y salud de los niños), aunque en magnitudes relativamente inferiores a las esperadas.

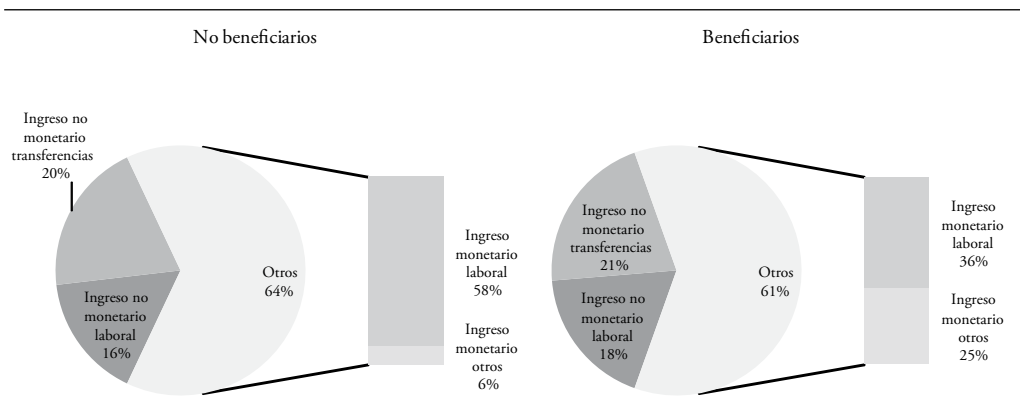
18. Como discutimos antes, aquí hay algunos problemas derivados de que la transferencia entregada por Juntos es de magnitud fija para cualquier tamaño y composición del hogar. Por ello, el impacto en el nivel de consumo alimentario varía considerablemente dependiendo de las características del hogar.

ver tanto con el efecto sobre el ingreso monetario que genera la transferencia, como con el tipo de uso que las familias que reciben la transferencia dan a dichos recursos.

- La transferencia y los ingresos de los más pobres

El gráfico siguiente muestra la composición del ingreso monetario en ambos grupos, beneficiarios y no beneficiarios, de Juntos. El ingreso monetario se puede descomponer en un componente laboral, es decir, aquel que proviene de la venta de mano de obra en el mercado de trabajo, y en un componente no laboral al que llamaremos “otros”, que incluye las transferencias públicas y privadas, las rentas e ingresos extraordinarios. La transferencia del programa Juntos forma parte de este último ítem.

Gráfico 6.5
Composición del ingreso monetario del hogar



Fuente: Enaho 2008 anual.

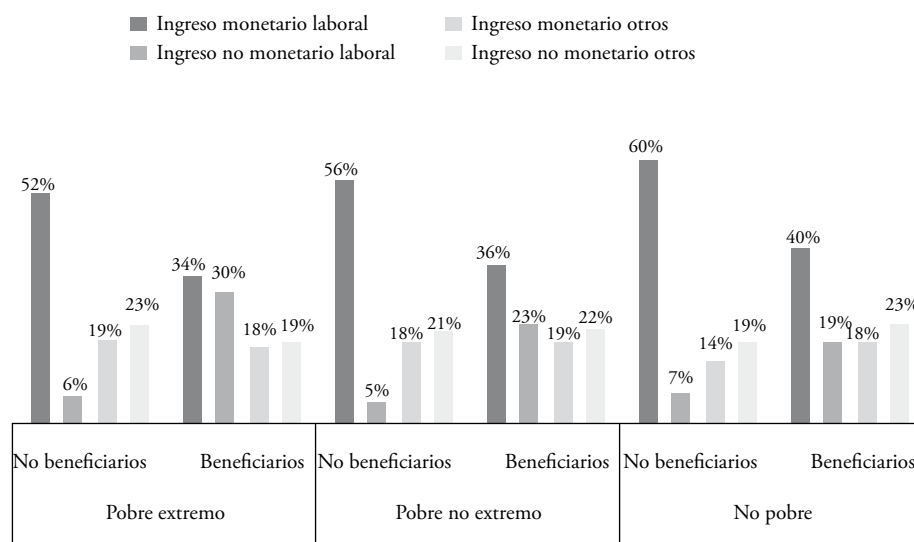
Elaboración: propia.

La diferencia en la importancia de cada componente del ingreso es sustantiva entre ambos grupos de hogares rurales, y se condice con las características del empleo que presentamos antes. Los hogares que no participan en Juntos tienen un número mayor de conductores y trabajadores no agropecuarios, lo cual implica generalmente una mayor cantidad de ingresos.

La importancia de las transferencias y de otros ingresos dentro del ingreso monetario, en el caso de los hogares beneficiarios, se mantiene cuando se hace el corte por condiciones de pobreza monetaria, como se muestra en el gráfico siguiente. El gráfico reproduce la figura

general mostrada en el gráfico anterior. Es importante resaltar que en el caso de los hogares no beneficiarios no hay un cambio en la composición del ingreso monetario, independientemente del nivel de pobreza. No es el caso de los hogares participantes en Juntos, para los cuales el componente no laboral es más importante entre los pobres extremos que entre los hogares pobres no extremos, y mucho más que para los hogares beneficiarios no pobres.

Gráfico 6.6
Composición del ingreso total del hogar, según condición de pobreza

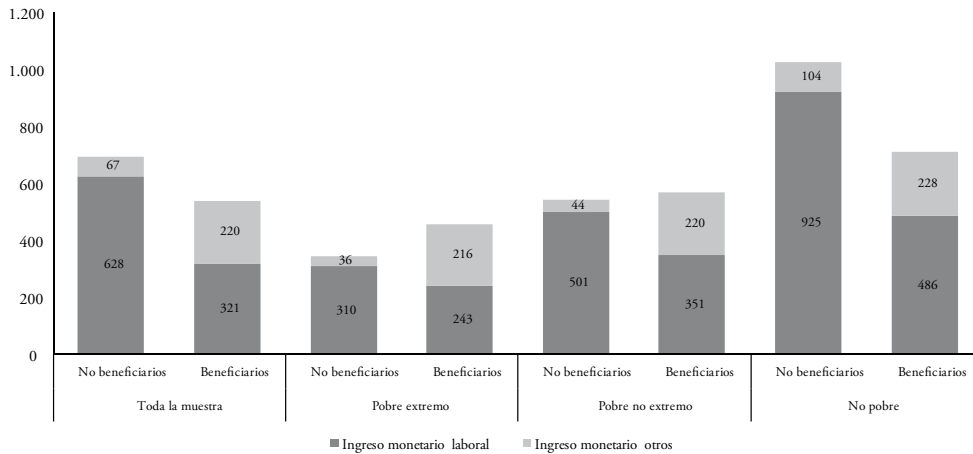


Fuente: Enaho 2008 anual.

Elaboración: propia.

El gráfico siguiente muestra las diferencias significativas que se encuentran entre los componentes del ingreso monetario. Claramente, los hogares rurales que no reciben el programa Juntos tienen ingresos monetarios casi 60% superiores a los de los hogares que reciben la transferencia, derivados de sus mayores (y significativos) ingresos laborales. El monto de la transferencia, si bien logra generar una diferencia importante en ingresos monetarios (en el rubro “otros”) a favor de los hogares receptores, no logra revertir la diferencia a favor de los no receptores derivada de su mayor relación con los mercados laborales.

Gráfico 6.7
Composición del ingreso monetario del hogar (nuevos soles por mes)



Fuente: Enaho 2008 anual.

Elaboración: propia.

Los ingresos monetarios reportados para los no pobres dan cuenta de un hecho que mencionamos antes respecto a la focalización de Juntos. Como se puede apreciar en el gráfico anterior, los ingresos monetarios laborales de los hogares rurales no pobres que no reciben Juntos prácticamente duplican los de los hogares beneficiarios y esta diferencia no logra ser ni lejanamente compensada por la transferencia de Juntos (la cuadruplica). Es decir, los hogares identificados como no pobres que reciben Juntos están lejos, muy por debajo (incluso cerca de la situación de los hogares pobres no extremos que no reciben Juntos) de la situación de los hogares no pobres rurales que no reciben Juntos.

Si analizamos los componentes del ingreso total del hogar, podemos dividirlo en cuatro: el componente monetario, subdividido en “laboral” y “otros” (que ya fueron descritos), y el componente no monetario, nuevamente dividido en “laboral” y “otros”. El componente no monetario laboral comprende el pago en especies y el autosuministro, mientras que el componente no monetario de “otros” básicamente está compuesto por donaciones.

Cuadro 6.6
Composición del ingreso total del hogar (nuevos soles por mes)

	Sin Juntos	Con Juntos	Diferencia significativa
Ingreso monetario laboral	628	321	*
Ingreso monetario otros	67	220	*
Ingreso no monetario laboral	175	162	*
Ingreso no monetario transferencias	215	185	*
<hr/>			
Ingreso monetario laboral			
Pobre extremo	310	243	*
Pobre no extremo	501	351	*
No pobre	925	486	*
<hr/>			
Ingreso monetario otros			
Pobre extremo	36	216	*
Pobre no extremo	44	220	*
No pobre	104	228	*
<hr/>			
Ingreso no monetario laboral			
Pobre extremo	114	126	*
Pobre no extremo	164	183	*
No pobre	221	223	
<hr/>			
Ingreso no monetario otros			
Pobre extremo	134	135	
Pobre no extremo	193	209	*
No pobre	284	277	

Fuente: Enaho 2008.

La composición media del ingreso total de ambos grupos de hogares, tal como era de esperarse, radica en el peso que tiene el ingreso monetario laboral en el grupo de hogares que no recibe Juntos. Para los hogares que sí reciben Juntos, el ingreso monetario de otras fuentes llega a representar la cuarta parte del ingreso total. Esta diferencia da cuenta de la poca conexión de los hogares beneficiarios con el mercado de trabajo en términos absolutos y en comparación con los hogares que no participan en el programa Juntos. Esta composición de los ingresos indica también una mayor diversificación del tipo de ingresos para los hogares que reciben Juntos, por lo que ante cambios en las condiciones del mercado de trabajo rural (para bien o para mal), el mayor efecto se dará en los hogares que no participan en el programa.

Como se presentó en el gráfico 6.6, sobre la composición del ingreso total, hay bastante homogeneidad en la composición del ingreso monetario al margen del nivel de pobreza. Sin embargo, los niveles alcanzados por cada uno de los cuatro componentes del ingreso son bastante diferentes dependiendo de la condición de pobreza, especialmente para los hogares que no participan en el programa. Este hecho indicaría que si bien existen diferencias en los niveles de ingreso entre los hogares beneficiarios, dependiendo de su condición de pobreza, dichas diferencias son menos marcadas que las encontradas para el grupo de los hogares que no reciben Juntos. Ello indica una mayor homogeneidad (hacia abajo) dentro de los hogares beneficiarios de Juntos, independientemente de su condición de pobreza.

Al respecto es relevante destacar que los niveles promedio de ingreso monetario no laboral en el caso de los hogares no beneficiarios varía considerablemente de acuerdo con el nivel de pobreza, mientras que este nivel es similar para los hogares beneficiarios de Juntos, independientemente de la condición de pobreza (véase el gráfico 6.7). Recordemos que el componente no laboral comprende las rentas de la propiedad u otras como activos financieros, cosa poco frecuente en el ámbito rural, y las transferencias como la de Juntos. La paridad del nivel alcanzado –en el hogar– en este rubro da cuenta de la importancia de la transferencia de Juntos para los hogares que la reciben.

Por último, debe señalarse que aun cuando los estimados para el promedio de los ingresos no monetarios son diferentes en la mayoría de los casos, los niveles alcanzados por estos son bastante parejos entre ambos grupos de hogares (sumando la porción monetaria y la no monetaria de esta fuente de ingresos). De este modo, los datos del cuadro anterior sugieren que la transferencia de Juntos es determinante como una fuente de ingreso que tiende a nivelar el componente monetario de los ingresos.

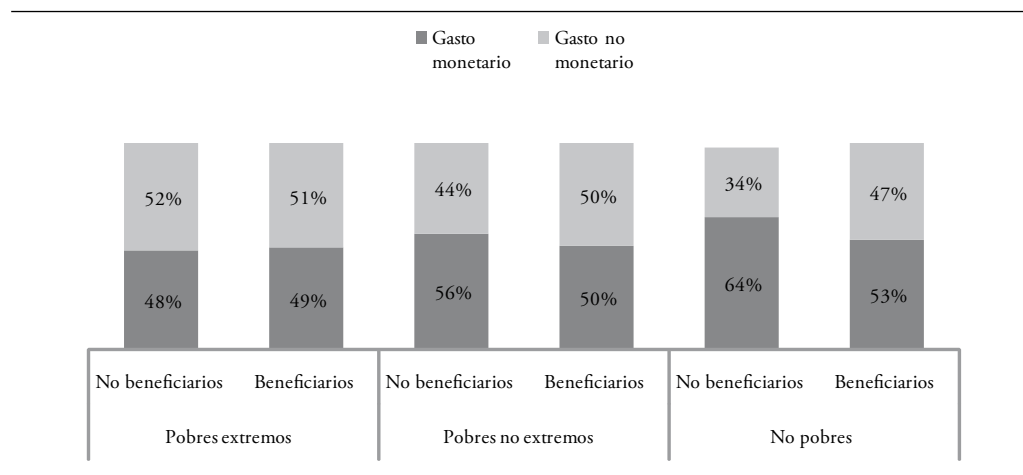
- Composición de los gastos del hogar

Si bien, como hemos visto, la transferencia de Juntos es parte importante de los ingresos (y sobre todo de los ingresos monetarios) de los hogares más pobres del medio rural, lo central, tanto para el propio programa Juntos como para su relevancia en términos de impacto en la pobreza rural, se registra a través del uso de este ingreso monetario, mediante el consumo.

Partimos presentando la composición del gasto total diferenciando sus componentes monetario y no monetario, y los niveles alcanzados por estos. El gasto total mensual medio de los hogares no beneficiarios llega a los 1.000 nuevos soles mensuales, mientras que el de los hogares beneficiarios bordea los 800 nuevos soles por mes. El gasto monetario es de 600

nuevos soles para los no beneficiarios y de 400 nuevos soles en promedio para los beneficiarios de Juntos. Esto implica que la transferencia representa 25% del gasto monetario de un hogar, y 12,5% del gasto total de un hogar beneficiario; lógicamente, la mayor o menor importancia de la transferencia dependerá finalmente del número de miembros del hogar. Los resultados tanto de los niveles de gasto monetario como de no monetario, así como la importancia de cada rubro en el gasto total, se muestran en el cuadro 6.7 y el siguiente gráfico. Como era de esperarse, en el caso de los hogares no beneficiarios tiene una mayor importancia el gasto monetario, mientras que en el grupo de los hogares beneficiarios de Juntos ambos componentes presentan una participación similar. El corte por niveles de pobreza muestra un incremento en la importancia del componente monetario a medida que pasamos desde los pobres extremos hacia los no pobres; dicho incremento es más marcado en el caso de los hogares que no participan el programa.

Gráfico 6.8
Composición del gasto total del hogar, según condición de pobreza



Fuente: Enaho 2008 anual.

Elaboración: propia.

Cuadro 6.7
Composición del gasto total del hogar (nuevos soles por mes)

	Sin Juntos	Con Juntos	Diferencia significativa
Gasto monetario	608	400	*
Gasto no monetario	414	394	*
Gasto total	1.022	794	*
Pobre extremo			
Gasto monetario	260	278	*
Gasto no monetario	279	295	*
Gasto total	540	573	*
Pobre no extremo			
Gasto monetario	485	446	*
Gasto no monetario	387	445	*
Gasto total	872	890	
No pobre			
Gasto monetario	920	657	*
Gasto no monetario	519	577	*
Gasto total	1.439	1233	*

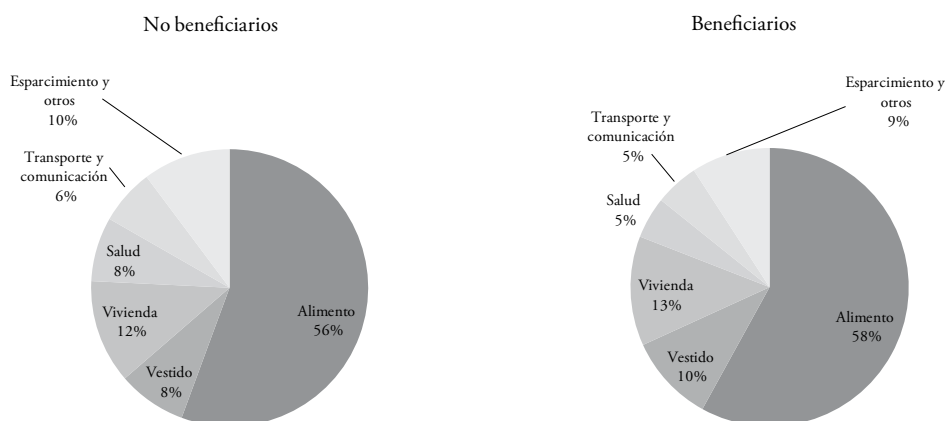
Fuente: Enaho 2008.

Cuando diferenciamos por la condición de pobreza, encontramos que los pobres extremos que reciben Juntos presentan un promedio de gasto monetario superior al estimado para los hogares no beneficiarios. En el caso del gasto no monetario, independientemente de la condición de pobreza, los hogares beneficiarios siempre presentan niveles superiores a los que tienen los hogares no beneficiarios. Esta diferencia en el componente no monetario del gasto se explica por una mayor presencia o participación de otros programas sociales, específicamente de apoyo alimentario, en los hogares que reciben Juntos.

Para discutir el uso de la transferencia entregada por Juntos, hemos agrupado los rubros de gasto en seis categorías: alimentos, vivienda (incluye mantenimiento y alquiler), vestido (y calzado), salud, transportes (y comunicaciones) y otros (que incluye esparcimiento, diversión y cultura). Para cada uno de estos rubros se puede diferenciar el gasto realizado efectivamente (en moneda) y la parte que proviene de autosuministro o donaciones.

La información sobre los niveles alcanzados por cada uno de los componentes del gasto monetario se muestra en el cuadro siguiente, pero discutiremos primero la composición y la importancia de cada componente. El gráfico que sigue muestra la composición del gasto monetario. Lo primero por resaltar es que, a diferencia de lo que ocurre con los ingresos, en el caso de los gastos ambos grupos de hogares, beneficiarios y no beneficiarios del programa Juntos, presentan una composición de gasto monetario bastante similar en el promedio. Dentro de esta composición el mayor peso lo tiene el gasto en alimentos, con alrededor de 60% del gasto monetario. Como se aprecia en los gráficos que siguen, la composición del gasto monetario no parece distinta entre los hogares beneficiarios y los no beneficiarios, incluso si se distingue por nivel de pobreza.

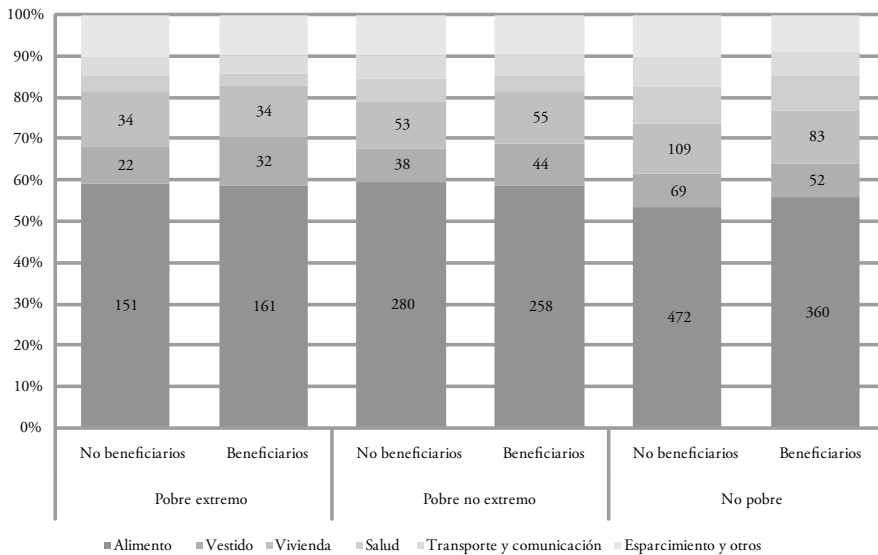
Gráfico 6.9
Composición del gasto monetario del hogar



Fuente: Enaho 2008 anual.

Elaboración: propia.

Gráfico 6.10
Composición del gasto monetario del hogar, según condición de pobreza



Fuente: Enaho 2008 anual.
Elaboración: propia.

Si bien la composición del gasto monetario ha resultado bastante similar para ambos grupos de hogares y para las diferentes condiciones de pobreza, sí encontramos diferencias en los niveles alcanzados para cada componente del gasto, sobre todo cuando se diferencia por la condición de pobreza (esta información se presenta en el cuadro 6.8). En general, los estimados medios de cada uno de los componentes del gasto monetario resultan ser algo mayores para el grupo de los hogares que no participan en el programa, y dicha diferencia es significativa en la mayoría de los rubros. Es decir, la transferencia monetaria acerca a los hogares receptores al patrón de composición del gasto de los hogares rurales que no reciben Juntos, pero no logra igualar sus niveles de consumo (lo acerca por debajo).

En el caso de los hogares no pobres la figura está mejor definida, pues los hogares no beneficiarios siempre presentan mayores niveles de gasto promedio en cada uno de los rubros, lo que revela que los hogares no pobres atendidos por Juntos son sustancialmente más pobres (menos ricos) que el promedio de los hogares rurales no pobres que no reciben la transferencia de Juntos. Es decir, los hogares no pobres atendidos por Juntos se parecen más a los hogares pobres no extremos que a los no pobres.

Cuadro 6.8
Composición del gasto monetario del hogar (nuevos soles por mes)

	Pobre extremo		Pobre no extremo		No pobre	
	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios
Alimento	151	161	280	258	472	360
Vestido	22	32	38	44	69	52
Vivienda	34	34	53	55	109	83
Salud	11	8	26	17	77	55
Transporte y comunicación	11	12	26	24	64	37
Esparcimiento y otros	26	27	46	40	91	56

Fuente: Enaho 2008.

Las diferencias y similitudes encontradas en los estimados de los niveles promedio de gastos monetarios que se puede inferir a partir de los resultados del cuadro anterior y de la información anterior sobre la composición del gasto monetario, indican que para los hogares beneficiarios la transferencia estaría posibilitando el incremento del componente monetario del gasto.

Finalmente, el último paso de este análisis consiste en analizar si existen diferencias en la valoración que tienen los hogares beneficiarios y no beneficiarios del programa Juntos respecto a los diversos rubros de bienes y servicios que pueden adquirir, y ver si estas relaciones se ven afectadas por la transferencia de Juntos. En el cuadro 6.9 se presentan los resultados de las estimaciones de la curva de Engel y el cálculo de la elasticidad ingreso que se desprende del análisis de los datos utilizados. Hemos realizado dos estimaciones, la primera a partir de los gastos totales y la segunda utilizando solo los gastos monetarios. Adicionalmente, en el caso de los hogares beneficiarios de Juntos, se incluye una estimación en la que se ha extraído el monto de la transferencia de los gastos monetarios. La idea detrás este procedimiento es capturar de una manera sencilla el efecto que la transferencia de Juntos tiene sobre la valoración de los hogares beneficiarios y los diferentes tipos de bienes¹⁹.

19. La curva de Engel es un instrumento que se utiliza generalmente para inferir cuál es el tipo de valoración que los hogares mantienen por cierto tipo de bienes. Una curva de Engel muestra la relación entre los ingresos o (gastos) y la demanda por un bien. Generalmente se adopta algún tipo de especificación paramétrica para estimar la relación entre la demanda del bien y los ingresos (o gastos) y a partir del coeficiente (beta) asociado al ingreso, y se calcula la elasticidad ingreso, un parámetro que da cuenta de si la demanda del bien aumenta (proporcionalmente o más que proporcionalmente) con el ingreso; o si, por el contrario, la demanda disminuye ante un aumento del ingreso o gasto. Los bienes que calzan en la primera de estas situaciones son llamados “bienes normales”, pues a medida que el ingreso aumenta, se espera que la demanda del bien en cuestión lo haga también (el coeficiente beta tiene un signo positivo). Los bienes para los cuales se espera un decremento en su demanda ante un aumento en el ingreso son llamados “bienes inferiores” (el coeficiente beta tiene un signo negativo). La idea de presentar estimaciones de las curvas de Engel en este trabajo, responde a la necesidad de observar si un bien que es normal para un hogar dentro del grupo de los no beneficiarios de Juntos, lo es también para el grupo de los beneficiarios. En este caso, en lugar de utilizar los ingresos se ha utilizados los gastos (en términos per cápita), dado que en las aplicaciones esta variable es generalmente más utilizada que el ingreso, pues se asumen menores errores de medición. Entre los regresores o variables de control se incorporan variables de localización, composición del hogar, pobreza, entre otras. La especificación escogida es la semilogarítmica, que permite que la elasticidad varíe con el ingreso (gasto en este caso).

La elasticidad combina la información que brinda el coeficiente beta con la importancia media que cada bien representa dentro de la muestra, y nos da el valor en términos porcentuales del aumento (o disminución) medio(a) en la muestra, de la demanda por cada bien ante un aumento de 1% en el nivel medio de gastos. Si se da el caso de que algún tipo de bien beta es positivo y, además, es superior a la elasticidad ingreso calculada, se dice que dicho bien es un bien de lujo, lo que implica que ante un aumento del gasto la demanda de dicho bien aumentará más que proporcionalmente al aumento registrado en el gasto. Hay que destacar que el número que más interesa en este análisis es el estimado de la elasticidad, pues revela la variación esperada para el grupo de interés, en este caso los hogares beneficiarios de Juntos.

Cuadro 6.9
Curvas de Engel (elasticidad y t-estadístico)

	Gasto total		Gasto monetario		Gasto monetario sin transferencia (solo los beneficiarios)	
	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios
Alimento	-0,11 (-5,47)	0,03 (1,43)	0,17 (10,99)	0,24 (11,49)	0,1 (7,24)	0,1 (7,24)
Vestido	0,01 (0,12)	-0,12 (-1,05)	-0,25 (-5,5)	-0,47 (-8)	-0,21 (-5,44)	-0,21 (-5,44)
Vivienda	0,09 (1,38)	-0,35 (-5,02)	-0,37 (-8,99)	-0,38 (-5,79)	-0,14 (-4,1)	-0,14 (-4,1)
Salud	0,48 (3,58)	0,43 (2,56)	0,14 (1,91)	0,44 (3,09)	0,2 (2,35)	0,2 (2,35)
Transporte y comunicación	0,65 (4,87)	-0,07 (-0,34)	0,06 (1,19)	-0,03 (-0,26)	-0,02 (-0,32)	-0,02 (-0,32)
Esparcimiento y otros	-0,06 (-0,93)	-0,16 (-2,09)	-0,35 (-8,1)	-0,44 (-9,85)	-0,22 (-7,61)	-0,22 (-7,61)

t-estadístico entre paréntesis
 Nota: t-estadístico entre paréntesis.
 Fuente: Enahó 2008.

Los resultados de la estimación de las curvas de Engel sugieren una relación diferenciada entre los dos grupos de hogares (beneficiarios y no beneficiarios) y los diversos grupos de gasto. En general, en el caso del gasto total no siempre se obtienen relaciones fuertes o significativas entre aumento del gasto y variaciones en la demanda. En cambio, en el caso de los gastos monetarios sí se observan relaciones significativas entre gastos y demanda de bienes, salvo en el caso del gasto en transportes y comunicaciones.

Algunos resultados merecen destacarse de las estimaciones de las curvas de Engel. En primer lugar, del análisis de los gastos totales encontramos que para el caso de los hogares no beneficiarios, los alimentos representan un bien inferior, con una elasticidad –significativa en términos estadísticos– de $-0,11$, lo que implica que ante un aumento de 1% de los gastos se esperaría un decremento de $0,11\%$ en la participación de los alimentos dentro del gasto total. Para este mismo rubro en el caso de los hogares beneficiarios la elasticidad obtenida es positiva, pero no llega a ser diferente de cero en términos estadísticos. En segundo lugar, encontramos que para el caso de los gastos monetarios se obtienen elasticidades estadísticamente significativas en ambos grupos de hogares (salvo en el caso de transportes y comunicaciones).

Los resultados indican que para todos los hogares (beneficiarios y no beneficiarios), el vestido, la vivienda y el esparcimiento representan bienes inferiores. Esto implica que para estos rubros no se esperarían aumentos en su demanda si se diera un aumento en el nivel de los gastos. Sin embargo, hay que destacar que para el caso del vestido la magnitud de la respuesta de los hogares beneficiarios (la disminución en la participación del gasto) duplica la que se tiene para los hogares no beneficiarios ($-0,47\%$ contra $0,25\%$). Los gastos en vivienda aparecen también como un bien inferior y la magnitud de la elasticidad calculada con los gastos monetarios es similar para ambos grupos ($-0,37\%$). En el caso de la salud, se obtiene una relación de bien necesario para ambos grupos de hogares, y es mayor la respuesta para los hogares beneficiarios del programa Juntos, aun cuando eliminamos la influencia de la transferencia. Finalmente, el esparcimiento aparece también como un bien inferior para ambos grupos.

Los resultados del análisis de las curvas de Engel muestran que existen diferencias en la manera como el consumo de ambos grupos de hogares reaccionaría ante cambios en los ingresos y gastos. Los hogares beneficiarios en general, salvo en el caso de los alimentos, presentan reacciones mayores en el consumo ante variaciones del ingreso, incluyendo la transferencia del programa dentro del gasto; no obstante, cuando esta es eliminada, las magnitudes estimadas de reacción de su demanda disminuyen también y en algunos casos,

como el vestido o la vivienda, llegan a ser menores, o ser inferiores (en valor absoluto), a las que presentan los no beneficiarios.

Es decir, los resultados indican que, en promedio, la transferencia estaría modificando los hábitos de consumo de los hogares beneficiarios. El principal cambio estaría en los rubros de alimentación y salud, pues la transferencia está favoreciendo un aumento en la proporción de los gastos monetarios destinados a estos rubros²⁰.

A modo de cierre

El texto que presentamos aquí da cuenta de que el programa Juntos logra generar una suerte de efecto equiparador entre los hogares que reciben la transferencia monetaria condicionada y sus pares rurales que no reciben esta transferencia. Como se mostró, Juntos genera un cambio importante en la composición de los ingresos de los más pobres y, con ello, de su disposición de recursos monetarios (liquidez). La transferencia monetaria de Juntos incide directamente en los niveles de gasto monetario de los hogares beneficiarios. Ella llega a representar alrededor de 25% del ingreso monetario de los hogares beneficiarios, y cerca de 30% en el caso de los hogares pobres extremos. Si bien persisten diferencias entre los niveles de gasto monetario de los hogares beneficiarios de Juntos y los no beneficiarios, la transferencia es determinante como una fuente de ingreso que tiende a nivelar el componente monetario de los ingresos en ambos grupos.

La transferencia de Juntos no alcanza para lograr sacar a los hogares más pobres de su condición de pobreza, pero sí logra acercarlos a la línea de pobreza (reduce la brecha de la pobreza) y favorece un mayor consumo de bienes claves para mejorar las condiciones de vida de las familias más pobres: alimentos y salud. En el caso de la sierra rural, donde se concentra la pobreza extrema más dura, el programa Juntos sería responsable de una parte importante de la reducción de la pobreza extrema. Este es un resultado interesante pues debemos recordar que Juntos solo beneficia a hogares pobres que se encuentran en distritos de los quintiles más pobres del mapa de pobreza (es decir, no atiende a hogares pobres que se ubican en distritos que en promedio no son tan pobres) y que el monto de la transferencia

20. En el caso de los alimentos, la transferencia estaría modificando la magnitud de la reacción de la demanda por alimentos en los hogares beneficiarios, pues pasaría de un aumento en la demanda de 0,10% sin la transferencia a uno de 0,24% con la transferencia, ante una mejora en los niveles de ingreso. Para los gastos en salud, la transferencia provocaría un aumento de la elasticidad que pasaría de 0,20% a 0,44%

que entrega a los hogares es fijo, al margen del tamaño y la composición del hogar. Estas dos características del programa harían pensar que el efecto en los niveles agregados de pobreza (en la sierra rural incluso) no tendrían que ser necesariamente de la magnitud de los calculados en este documento.

Encontramos que los hogares beneficiarios de Juntos mantienen una mayor participación en los programas de apoyo alimentario ofrecidos por el sector público. Dado que dicha participación es imputada en sus niveles de gasto, ello contribuye a aumentar –junto con la transferencia monetaria de Juntos– sus niveles de gasto total y a reducir la distancia que tienen respecto de la línea de pobreza. Es interesante preguntarse por este efecto combinado de los programas sociales y sus potenciales impactos diferenciados. ¿Están mejor los hogares que reciben varios programas alimentarios además de Juntos? ¿Cuántos y cuáles programas alimentarios complementan mejor al programa de transferencias?

Asimismo, se muestra cómo el programa Juntos, a diferencia de otros programas sociales, parece haber encontrado un esquema de focalización bastante aceptable, en tanto que ha logrado centrar su atención en hogares en situación de pobreza extrema. Si bien se encuentra que algunos de los hogares que reciben la transferencia monetaria que entrega Juntos califican como no pobres, encontramos también que estos no solo son los menos, sino que además son hogares con niveles de ingresos y gastos muy por debajo de sus pares rurales no pobres que no reciben el beneficio de Juntos y que se parecen más a los hogares pobres no extremos del medio rural que a los no pobres.

El programa Juntos tiene un papel importante en las estrategias de reducción de pobreza en las zonas rurales y en la sierra rural en particular (dada su metodología de focalización), pero por sí solo no logrará efectos sostenidos en el proceso de reducción de la pobreza, requiere complementarse con otras acciones orientadas a consolidar y expandir los cambios que aquí hemos presentado en consumo y gasto. Juntos debe ser parte, una parte central por cierto, de una estrategia más compleja de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza, impulsada tanto desde las políticas públicas sectoriales y sociales como desde las acciones que implementan los gobiernos regionales y sobre todo los municipios.

Bibliografía

DÍAZ, Ramón; Ludwig HUBER, Óscar MADALENGOITIA, Raphael SALDAÑA, Carolina TRIVELLI, Rosana VARGAS y Ximena SALAZAR

2009 *Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Peruana Cayetano Heredia.

ESCOBAL, Javier

2009 “Conversatorio: combate de la pobreza en el Perú en un contexto de recesión mundial”. Resumen. En: *Economía y Sociedad*, 71. CIES, septiembre.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2009 *Informe técnico: Situación de la pobreza en el 2008*. Lima: INEI

FISZBEIN, Ariel y Norbert SCHADY

2009 *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Policy Research Report. Washington D.C.: The World Bank.

FRANCKE, Pedro y Edgardo CRUZADO

2009 *Transferencias monetarias condicionadas e instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza*. Disponible en: <http://www.proyectocapital.facipub.com/facipub/upload/publicaciones/1/140/franke_cruzado_transferencias_monetarias_condicionadas_e_instrumentos_financieros_en_la_lucha_contra_la_pobreza.pdf>.

HUBER, Ludwig; Patricia ZÁRATE, Anahí DURAND, Óscar MADALENGOITIA y Jorge MOREL

2009 *Programa Juntos: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas: estudio de caso de seis distritos rurales del Perú*. Lima: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

PEROVA, Elizaveta y Renos VAKIS

2009 *Welfare Impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a Non-Experimental Evaluation*. The World Bank.

TRIVELLI, Carolina; Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ

2009 “Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate”. En: *Estudios de la Sociedad Rural*, 37. Lima: IEP, Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) y CIES.

VARGAS, Rosana y Ximena SALAZAR

2009 “Concepciones, expectativas y comportamiento en población pobre beneficiaria del Programa JUNTOS”. En: *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: CIES-CARE.

VÁSQUEZ, Enrique

2004 *Presupuesto público y gasto social: la urgencia del monitoreo y evaluación*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y Save the Children Suecia.

Anexo 1

Identificación en Enaho 2008 de los hogares beneficiarios de Juntos

La información utilizada en este documento proviene exclusivamente de la Enaho del año 2008. La elección de los hogares beneficiarios se establece a partir de la información del módulo de empleo en primer lugar, luego se impondrán algunas condiciones adicionales respecto de la composición de los miembros del hogar y del ámbito geográfico.

Dentro del módulo de empleo, en el rubro de las transferencias monetarias recibidas, la pregunta 556 –ítem 6– menciona si se recibe alguna transferencia monetaria del Estado, “por ejemplo Juntos”. Este indicador aunado a las dos condiciones: (a) que la periodicidad de dicha transferencia sea mensual y (b) que el monto sea de 100 nuevos soles por vez, sirve para identificar si un hogar recibe la transferencia de Juntos. Estas condiciones dejan de lado a hogares que reciben una transferencia monetaria del Estado que no calza con la periodicidad y el monto de la transferencia de Juntos.

El programa funciona exclusivamente dentro del ámbito rural; no obstante, es posible que algunos hogares dentro de la base de datos correspondan a un ámbito urbano y reciban la transferencia; se registran 75 de estos casos en la Enaho 2008. Teniendo en cuenta que existen diferencias en el acceso y uso de servicios públicos y privados entre el ámbito rural y urbano, que estas diferencias inciden directamente en los niveles de consumo de los hogares en la encuesta, y dado el número reducido de hogares beneficiarios del programa dentro del ámbito urbano, se excluye de la muestra a todos los hogares del ámbito urbano de la Enaho 2008. Así, las comparaciones se realizan exclusivamente entre hogares rurales. Luego de este primer filtro quedan en la muestra 8.426 hogares, de los cuales 1.413 serían beneficiarios de Juntos (reciben la transferencia de Juntos) y 7.013 hogares, no beneficiarios.

Dados los requisitos para recibir la transferencia, hogares con un solo miembro no podrían estar dentro del grupo objetivo del programa. Por lo tanto, hemos eliminado de la muestra con la que se trabajará a todos aquellos hogares conformados por un solo miembro. Asimismo, se elimina de la muestra hogares que no tengan miembros menores de entre 0 y 14 años. Así, pasamos de 8.426 hogares a 5.398 (todos en el ámbito rural), de los cuales 1.376 serían beneficiarios del programa y 4.022, no.

Dentro de estos dos grupos, solo 16 hogares del grupo de beneficiarios pertenecen a la costa rural, mientras que 614 hogares no beneficiarios pertenecen a este mismo ámbito; esto aunado a que las condiciones de servicios básicos e infraestructura son notablemente diferentes en la costa respecto de la sierra y selva, hace que se descarte a los hogares de la costa rural de la muestra con la que se realizará el análisis. Entonces, la muestra final con la que se trabaja aquí, sin la costa, sigue la distribución de los cuadros 6.A.1, 6.A.2 y 6.A.3.

Cuadro 6.A.1

Hogares rurales, dominio geográfico y participación en Juntos (muestra final)

Dominio	Sin Juntos	%	Con Juntos	%	Total	%
Sierra Norte	482	14%	269	20%	751	16%
Sierra Centro	866	25%	697	51%	1.563	33%
Sierra Sur	703	21%	288	21%	991	21%
Selva	1.357	40%	106	8%	1.463	31%
Total	3.408	100%	1.360	100%	4.768	100%

Fuente: Enaho 2008.

Cuadro 6.A.2

Hogares rurales, pobreza y participación en Juntos (muestra final)

	Sin Juntos	%	Con Juntos	%	Total	%
Pobre extremo	904	27%	694	51%	1.598	34%
Pobre no extremo	1.042	31%	447	33%	1.489	31%
No pobre	1.462	43%	219	16%	1.681	35%
Total	3.408	100%	1.360	100%	4.768	100%

Fuente: Enaho 2008.

Cuadro 6.A.3

Hogares rurales, número de menores entre 0 y 14 años, y participación en Juntos (muestra final)

	Sin Juntos	%	Con Juntos	%	Total	%
1	1.139	33%	265	19%	1.404	29%
2	1.024	30%	371	27%	1.395	29%
3	644	19%	292	21%	936	20%
4	344	10%	221	16%	565	12%
5	165	5%	141	10%	306	6%
6	65	2%	52	4%	117	2%
7	24	1%	13	1%	37	1%
8	1	0%	5	0%	6	0%
10	2	0%	0	0%	2	0%
Total	3.408	100%	1.360	100%	4.768	100%

Fuente: Enaho 2008.

En el cuadro 6.A.2 se hace el corte por condición de pobreza monetaria, y se observa que existe un grupo de hogares que recibiría la transferencia y mantiene la condición de no pobre; ellos se han mantenido dentro de la muestra que será utilizada. El cuadro 6.A.3 muestra –además– que entre ambos grupos de hogares la distribución de los menores es bastante similar, y concentrada en hogares con dos y tres menores.

Estos 4.768 hogares con los que se trabajará en adelante representan alrededor de 1,33 millones de hogares peruanos (18% de los 7,13 millones de hogares a nivel nacional, y más de 55% de la totalidad de hogares rurales), de los cuales cerca de 400.000 –en esta muestra– son beneficiarios de Juntos²¹.

21. Debe notarse que según la web de Juntos, en el año 2008 entre 360.000 y 420.000 hogares han sido los beneficiarios activos –reciben la transferencia– dentro del programa: <http://www.juntos.gob.pe/pdf/explanacion_programa/COBERTURADICIEMBRE2008.pdf>.

Capítulo VII
Algunas reflexiones sobre el programa Juntos

Lorena Alcázar

Si bien la economía peruana experimentó un crecimiento sostenido durante varios años¹, presenta aún preocupantes indicadores sociales, sobre todo en áreas rurales, donde cerca de 75% de los niños menores de 14 años viven en condiciones de pobreza², 39% de los menores de cinco años sufren de desnutrición crónica, 56% de los partos no se llevan a cabo en un centro de salud³ y solo 66% de los estudiantes culminan la primaria⁴. No ha sido posible revertir esta situación a pesar de la existencia de una serie de programas dirigidos, por un lado, a combatir la desnutrición infantil y a mejorar la salud tanto de madres como de infantes, y, por otro, a aumentar la cobertura de educación. Estos decepcionantes resultados se deberían, entre otras razones, al limitado rango de acción de estos programas, a las deficiencias de gestión y calidad del diseño de los mismos y a la falta de coordinación intersectorial entre las diversas intervenciones y dependencias del gobierno.

En este contexto, el gobierno inició a finales del 2005 la implementación de Juntos, un programa de transferencias de dinero condicionadas (CCT, por sus iniciales en inglés) dirigidas a los hogares más pobres del país para su libre disponibilidad a cambio de que cumplan con compromisos de participación en una serie de servicios de salud, educación y nutrición, así como de la regularización de la situación legal de los menores y adultos sin partidas de nacimiento ni DNI.

Juntos ha venido creciendo significativamente desde su creación, en términos de cobertura y presupuesto, y para finales del año 2008 contaba con un presupuesto de casi 600 millones de nuevos soles, que lo hace el programa social más grande del país, y atendía a 420.491 hogares en 14 regiones del Perú.

1. En términos reales, el PBI entre el 2001 y el 2007 tuvo una tasa de crecimiento promedio de 6,2%, según datos del Banco Central de Reserva del Perú. <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas>>.

2. Cifras según la Enaho 2007.

3. Cifras para el 2005 del MEF (2008).

4. Cifras para el 2007 del Escala – Minedu. <<http://escale.minedu.gob.pe>>.

Estudios recientes encuentran que el programa Juntos ha generado resultados positivos significativos en varias de sus áreas de intervención; sin embargo, la magnitud de estos efectos es aún reducida y en algunos casos aún no se logran los efectos esperados. Los estudios señalan diversos obstáculos que podrían estar impidiendo que el programa logre sus objetivos, entre los cuales cabe destacar problemas de información, ineficaz implementación de mecanismos de verificación de cumplimiento de condicionalidades y problemas de procesos, entre otros.

Además de estos problemas, Juntos, como otros CCT, asume que la oferta de servicios en educación y salud es adecuada, tal que el estímulo de demanda genera automáticamente mejoras en capital humano de los beneficiarios. Sin embargo, aparecen como un posible obstáculo clave para el logro de los objetivos del programa, las brechas en la oferta de servicios en los lugares más pobres y remotos, donde debe intervenir, y efectivamente interviene, Juntos.

A continuación se presenta una breve descripción de Juntos y de lo que se sabe del programa, a partir de algunos estudios recientes. Luego se resumen los resultados de un estudio que se centra en el rol de la oferta de servicios asociados a las condicionalidades de Juntos. El objetivo es, sobre la base de lo que sabe a partir de los estudios considerados, extraer algunas conclusiones y recomendaciones de política para aumentar las posibilidades de lograr los impactos esperados de Juntos en términos de salud, educación y nutrición. Estas recomendaciones de política son particularmente importantes en la medida en que el programa Juntos se encuentra iniciando un proceso de reestructuración.

El programa Juntos

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, Juntos, fue creado mediante el D.S. 032-2005-PCM del 7 de abril de 2005 como una unidad ejecutora de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Juntos está liderado por un Consejo Directivo, presidido por el representante del Presidente e integrado por ocho miembros adicionales, todos ellos con igual voz y voto. Cuatro miembros representan ministerios –Ministerio de Salud (Minsa), Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), Ministerio de Educación (Minedu) y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)– y cuatro, a la sociedad civil –Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), Confederación General de Trabajadores del

Perú (CGTP), Asociación Nacional de Centros y la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (un representante para ambas instituciones) y Cáritas del Perú—. El programa cuenta además con un Comité Nacional de Supervisión y Transparencia (CNST) integrado por un representante del Presidente de la República, un representante del sector privado, un representante de los gobiernos regionales, un representante de los gobiernos locales y un representante de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Asimismo, existen comités locales de supervisión y transparencia (CLST) en las localidades beneficiadas.

El diseño del programa se realizó sobre la base de aprendizajes y acumulación de experiencias internacionales en relación con otros CCT, entre los que cabe destacar Progresía (ahora Oportunidades) de México, que beneficia a 5 millones de familias en pobreza extrema, y el programa Bolsa Familia de Brasil, que llega a 11 millones de familias.

Así, como otros CCT, el objetivo principal de Juntos es la reducción de la pobreza tanto a corto plazo, mediante la provisión de dinero adicional a los hogares pobres beneficiarios, como a largo plazo, mediante la acumulación de capital humano generado por el uso de servicios educativos y de salud por los compromisos relacionados con las condicionalidades que el programa exige.

Juntos se inició en el distrito ayacuchano de Chuschi, uno de los más golpeados por la violencia política que sacudió al país en la década de 1980. En noviembre del mismo año se incorporaron 69 distritos en cuatro regiones (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Huánuco). Dos años más tarde, el programa intervenía en otras 10 regiones, en un total de 638 distritos que se caracterizan por presentar las mayores carencias según el Mapa de Pobreza Departamental Foncodes 2006. Este número de distritos se mantuvo hasta diciembre del 2008. Es importante mencionar que de los 638 distritos donde el programa operaba en diciembre del 2008, casi 90% pertenecen al primer quintil de pobreza del mapa de Foncodes y los restantes, al segundo quintil, lo que mostraba una adecuada focalización geográfica del programa. Por otro lado, cabe notar que los 556 distritos intervenidos por Juntos en el primer quintil de pobreza representaban aún solo 70% del total de distritos de dicho quintil.

Cabe anotar que el programa ha enfrentado dificultades en lo referido a la identificación de beneficiarios (focalización individual). Así, ocurrieron algunos pocos casos de filtración en la mayoría de distritos, pero el problema mayor ha sido el de subcobertura, dado que en todos los distritos una cantidad importante de hogares en extrema pobreza fueron dejados de lado. Ello a pesar de que Juntos cuenta además con un sistema de validación comunal de beneficiarios, que consiste en la implementación de asambleas en las que participan la

población en general y las autoridades de los centros poblados, en las que se da a conocer la lista de hogares candidatos a ser beneficiarios y, mediante votación popular, se confirma la condición de pobreza de los hogares.

Los promotores del programa realizan cada tres meses el monitoreo de compromisos a partir de la información que ellos deben recoger en los establecimientos de salud e instituciones educativas. De cumplir con las condicionalidades estipuladas (véase el cuadro 7.1) para cada niño bajo la tutela de la registrada, la madre representante del hogar recibe los 100 nuevos soles del programa cada mes. En caso de que incumpla los compromisos, la beneficiaria deja de recibir el incentivo monetario por tres meses, con la posibilidad de reincorporarse si sigue cumpliendo las condiciones como si fuera aún beneficiaria del programa. En caso contrario, de persistir en la falta, se la retira del programa.

Cuadro 7.1

Condiciones que Juntos establece para la beneficiaria del programa, según sectores de intervención

Compromisos	
Educación	Niños entre 6 y 14 años que no han completado la primaria: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Exigencia de asistencia del 85% promedio de los días en que se realizan actividades educativas en el establecimiento educacional
Salud	Gestantes: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Controles pre y postnatales ▪ Suplemento de vitamina A, hierro y ácido fólico ▪ Asistencia a charlas de nutrición y salud reproductiva Niños hasta 5 años: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Esquema de vacunación completo ▪ Controles CRED (de crecimiento y desarrollo) ▪ Suplemento de hierro y desparasitación
Nutrición	Niños entre 6 meses y 3 años: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participación en el programa PIN mediante recepción de papilla* Participación en capacitación sobre necesidades nutricionales y cuidados de la salud

* El Consejo Directivo de Juntos estableció la exigencia del cumplimiento de esta condicionalidad de acuerdo con la disponibilidad de la oferta en cada localidad.

Fuente: página web de Juntos.

Es importante mencionar que en algunos casos se agregan actividades y condicionalidades que, aunque buscan elevar el nivel de vida de los hogares, no forman parte del diseño del programa, tales como la construcción de cocinas mejoradas y letrinas; la crianza de animales menores en minigranjas; y la creación de biohuertos. A pesar de ello, en muchos casos pro-

motores obligan a las familias cumplirlas bajo la amenaza de la suspensión temporal de los beneficios económicos.

Resultados e impactos de las experiencias internacionales de CCT y de Juntos

Los programas de CCT han tenido una notoria expansión en el ámbito mundial entre 1997 y el 2007. Así, si bien al inicio de este intervalo solo tres países contaban con estos programas, para el 2007 este tipo de experiencias se encontraban presentes en la gran mayoría de países de bajos y medianos ingresos (Fiszbein y Schady 2008). Una de las principales razones de este fenómeno sería que estos programas han tenido éxito como medios de acumulación de capital humano y de reducción de pobreza.

Existen muchos estudios y evaluaciones sobre experiencias internacionales con CCT que encuentran⁵ que, en general, estos programas:

- Han tenido éxito reduciendo la pobreza en el corto plazo.
- Han resultado en aumentos significativos en el uso de los servicios de educación y de salud preventivos.
- Han reducido las desigualdades (de ingreso y de acceso a servicios).
- Están mejor focalizados y son más eficientes que otros programas sociales.
- No son asistencialistas y requieren trabajo intersectorial.
- Sin embargo, no se encuentra aún una conclusión unívoca sobre impactos en indicadores de salud (*i.e.*, incidencia de enfermedades y nutrición) y educación (*i.e.*, mejores resultados académicos).

Resultados muy similares se encontraron en una reciente evaluación rápida de Juntos elaborada por el Banco Mundial⁶, basada en información secundaria (de Enaho). Esta evaluación encuentra que el programa ha obtenido los siguientes logros principales (aunque de magnitud reducida en comparación con otras experiencias internacionales):

5. Hailu y Veras Soares (2008), Handa y Davis (2006), Fiszbein y Schady (2008), Pantoja (2008), Son (2008), Parker (2005), entre otros.

6. Vakis y Perova (2009) del Banco Mundial.

- Significativo aumento del consumo (principalmente de alimentos).
- Incremento moderado de tasas de matrículas y asistencia escolar (particularmente de niñas y en los grados más altos) y de demanda de servicios de salud (en especial preventivos).
- Sin embargo, no se registra aún impactos significativos en salud (incidencia de enfermedades, mortalidad infantil y tasas de desnutrición) e indicadores de educación: resultados académicos.

Entre las posibles razones que podrían explicar que los resultados, aunque positivos, no sean aún los esperados, se puede identificar las siguientes:

- El programa es aún muy joven y es necesario esperar para observar sus efectos.
- El programa enfrenta problemas de gestión e implementación (falta de información, mecanismos de control de condicionalidades, problemas de focalización, entre otros).
- El programa enfrenta problemas de diseño, tales como que ofrece un paquete de condicionalidades o de incentivos no adecuado.
- Se asume que la oferta de servicios es suficiente y adecuada, de manera que un estímulo de demanda genera mejoras en el capital humano. Sin embargo, en las áreas más pobres (donde debe llegar y está Juntos) ese no parece ser el caso. Por tanto, si solo se considera que los desafíos que enfrentan los CCT están relacionados con aspectos de demanda, proveer de recursos a estos programas podría resultar en desperdicio de recursos. De hecho, lo adverso de las condiciones de oferta puede comprometer seriamente los impactos del programa.

¿Qué sabemos sobre Juntos?

Aunque hace falta una evaluación rigurosa y completa del programa, afortunadamente hoy se cuenta con algunos estudios e información que permiten hacer un diagnóstico del problema y avanzar hacia la identificación de pasos por seguir. Además, estos estudios son consistentes entre sí y consistentes con los resultados de la evaluación rápida mencionada anteriormente.

Los estudios son recientes, de carácter cualitativo (percepciones y comportamientos) y basados en visitas a localidades intervenidas y no intervenidas. Entre ellos cabe mencionar los de Jones, Vargas y Villar (2007), Salazar y Vargas (2008), Díaz y Madalengoitia (2008), Huber (2008) y Alcázar (2009). Además, un grupo de trabajo intersectorial (CIAS, MEF, Juntos, Minsa, SIS), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, viene realizando estudios de diagnóstico e implementando un piloto en el distrito de San Jerónimo de Apurímac, con el objetivo de apoyar la reestructuración del programa.

Entre los principales resultados de estos estudios cabe destacar los siguientes:

- Se encuentra que los usos de las transferencias son adecuados. Estas se destinan mayoritariamente a mejoras en el consumo de alimentos y vestuario para los niños y niñas, y en menor medida a inversiones y ahorros.
- Se encuentra que se ha logrado importantes mejoras en el sistema de entrega de dinero, acercándolo en la mayoría de los casos a los beneficiarios.
- Al igual que en la evaluación rápida, se encuentra una mayor demanda por los servicios de salud y educación.
- Como un efecto colateral del programa se encuentra alguna evidencia de empoderamiento de la mujer. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio de Niños del Milenio (Alcázar 2009), mientras 73%, 84% y 86% de las madres de Vinchos opinan que el padre también debe lavar ropa, conseguir agua y cuidar a los niños, respectivamente, solo 21%, 42% y 50% de las madres de Santo Toribio (distrito similar no intervenido por Juntos), respectivamente, lo cree así.
- Se encuentran problemas en el sistema de focalización individual, específicamente de exclusión de pobres, los cuales no se corrigen en las asambleas comunales de validación. Además, los estudios encuentran que estos problemas generan conflictos en la comunidad y pueden afectar seriamente al programa.
- El programa enfrenta serios problemas de subcobertura de niños de 0 a 3 años, debido a que no se cuenta con un sistema de actualización de beneficiarios y los hogares beneficiarios no tienen incentivos para incorporar a los recién nacidos.

- Se encuentra que, en general, el sistema de verificación de condicionalidades no funciona. Así, según estimaciones del Ministerio de Economía de Finanzas (2008), en el II trimestre del 2008, Juntos sobreestimó en cinco veces la cantidad de niños de entre 0 y 3 años atendidos por el sistema de salud.
- El programa enfrenta debilidades en los mecanismos de coordinación intersectorial y de coordinación con los gobiernos locales.
- Por último, pero no menos importante, se encuentra evidencia de serios problemas en las condiciones de la oferta asociada a las condicionalidades, tanto en términos de cantidad como de calidad, de los servicios que se prestan. Este último punto se desarrolla en el siguiente acápite.

La oferta de servicios asociada a las condicionalidades de Juntos

Debido a la importancia de los aspectos de oferta para el logro de los objetivos de Juntos, se realizó el estudio *El gasto público social frente a la infancia: Análisis del programa Juntos y de la oferta de servicios asociada a sus condicionalidades* (Alcázar, marzo del 2009). El estudio, que se enmarca en el Proyecto Niños del Milenio⁷, tiene como objetivo realizar una evaluación de la calidad del gasto del programa Juntos y de la oferta asociada a las condicionalidades del programa, desde la perspectiva de las percepciones de los principales receptores de los recursos del programa, sobre la base de la comparación de dos estudios de caso, uno de ellos en un distrito intervenido por el programa y el otro en un distrito aún no intervenido.

En particular, el estudio busca responder las siguientes preguntas principales:

- ¿Cómo ha evolucionado el gasto de Juntos, en particular el dirigido a fortalecer la oferta de servicios asociada a las condicionalidades?
- ¿Ha mejorado la oferta de servicios de salud y educación?

7. El Proyecto Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, es un estudio que abarca el Perú y otros tres países en vías de desarrollo –Etiopía, la India (en el estado de Andhra Pradesh) y Vietnam– para producir información novedosa y confiable que permita entender causas, correlatos y consecuencias de la pobreza en la niñez, así como para analizar en qué forma las políticas afectan el bienestar de los niños. <<http://www.niñosdelmilenio.org>>.

- ¿Cuáles son las percepciones de las beneficiarias sobre Juntos y los servicios de salud y educación asociados a sus condicionalidades?

Para responder a las preguntas que buscan identificar los posibles efectos del programa Juntos en los beneficiarios y en los servicios de salud y educación, se utiliza principalmente la información recopilada en el trabajo de campo de los estudios de caso en dos distritos. Los dos distritos seleccionados forman parte de la muestra del Proyecto Niños del Milenio, del cual forma parte el estudio. Uno de ellos, Vinchos (Ayacucho), está cubierto por Juntos desde su primera fase y el otro, Santo Toribio (Áncash), no está aún intervenido por el programa. Este último distrito presenta niveles de pobreza y ruralidad similares a Vinchos (los niveles de pobreza son incluso un poco menores en el distrito no intervenido). Aunque no será posible establecer de manera rigurosa un grupo de control para el análisis, se espera que la comparación entre los dos estudios de caso provea información efectiva acerca de los cambios observados en la oferta y demanda de los servicios de salud y educación asociados a las condicionalidades del programa.

El trabajo de campo llevado a cabo en los estudios de caso incluye el recojo de información cuantitativa y cualitativa. Por un lado, se aplicaron encuestas a una muestra de madres beneficiarias en el distrito intervenido por Juntos, Vinchos (111), y madres susceptibles de ser beneficiarias del distrito aún no intervenido, Santo Toribio (103), en ambos casos representativa de los distritos respectivos. Además, se incluyó entrevistas estructuradas y recojo de información cuantitativa en una muestra de establecimientos de salud, EE.SS. (5 en Vinchos y 2 en Santo Toribio) e instituciones educativas primarias, II.EE. (14 en Vinchos y 3 en Santo Toribio). En ambos casos las muestras de instituciones son representativas para los dos distritos.

Es importante enfatizar que el estudio no representa una evaluación del programa Juntos, por cuanto no se cuenta con un grupo de control ni con información referida a antes de la implementación del programa (más allá, en algunos casos, de la información obtenida a partir de lo recordado por las madres entrevistadas). Además, los resultados se basan principalmente en la comparación y análisis de las percepciones e información proporcionada por los entrevistados en los dos estudios de caso (madres y representantes de establecimientos de salud e instituciones educativas); por ello no se pueden extender a todas las zonas de intervención del programa.

Transferencias de Juntos a los sectores para fortalecer su oferta de servicios

Desde sus inicios, Juntos transfiere recursos a los sectores relacionados con los servicios que deben recibir como parte de las condicionalidades los hogares beneficiados, Minsa, Minedu y Mimdes, para que fortalezcan su oferta de servicios en las zonas de intervención del programa. Para asegurar que los desembolsos se realicen adecuadamente, se estableció un sistema de rendición de cuentas en el que Juntos participaba de las decisiones del uso del presupuesto para que los recursos destinados al programa no se utilicen en fines distintos a los de su asignación. Sin embargo, el informe de los gastos realizados por parte de los mencionados sectores no permitió realizar una evaluación de la ejecución de los presupuestos transferidos en ese sentido.

El inicio de las transferencias financieras de recursos se dio en diciembre del 2005 para el Mimdes y al año siguiente se transfirieron recursos al Minsa y Minedu, en los meses de junio y julio, respectivamente. En el 2007, las transferencias al sector salud fueron autorizadas en dos etapas a lo largo del año (mayo y septiembre), mientras que se hizo lo propio para el Minedu y el Mimdes en diciembre del mismo año. El cuadro 7.2 muestra que los montos transferidos a los sectores han diferido a lo largo de esos tres años. Solo en el caso del sector salud las transferencias han ido en aumento.

Cuadro 7.2

Transferencias financieras autorizadas a los sectores donde interviene el programa Juntos, 2005 – 2007 (miles de S/.)

	2005	2006	2007	Total
Sector educación	12.776 (35,5)	30.000 (33,4)	19.619 (19,9)	62.395 (27,8)
Sector salud	16.610 (46,2)	30.000 (33,4)	60.000 (60,8)	106.610 (47,5)
Mimdes	6.593 (18,3)	29.954 (33,3)	19.045 (19,3)	55.592 (24,8)
Total	35.980	89.954	98.664	224.597

% que representa cada sector respecto al total para ese año entre paréntesis.

Fuente: normas legales.

Sin embargo, los montos ejecutados no han ido de la mano con lo transferido. Así, si bien en el 2005 ningún sector ejecutó las transferencias de ese año debido a que se autorizaron a finales del mismo, al año siguiente se ejecutó menos de la mitad del presupuesto dispo-

nible (que comprendía lo transferido tanto en ese año como en el anterior). Para el 2007, los porcentajes de ejecución aumentaron, aunque solo el sector salud había gastado más de la mitad de lo disponible (65%), mientras que el Mimdes había ejecutado un poco menos de la mitad (48%). Estos bajos niveles de ejecución de los recursos disponibles llevaron a que en el año 2008 se dejara de hacer transferencias a los sectores. Adicionalmente, como se muestra a continuación, no fue posible lograr que las transferencias se destinen a los fines y zonas requeridas para contribuir a los logros de Juntos: actualmente el mecanismo para fortalecer la oferta se ha interrumpido y se está en búsqueda de otros medios que permitan la consecución de este objetivo.

La ejecución del presupuesto de la transferencia al sector educación para los años 2006, 2007 y 2008 se destinó principalmente al sistema de control de asistencia de alumnos (entre 50% y 73% de las transferencias del 2005 al 2007), aunque recién a finales del 2007 comenzó a operar en algunas escuelas de algunos distritos y solo hacia finales del 2008 el programa Juntos se enteró de su existencia. Por su parte, la dotación del material educativo concreto y fungible (los *kits* del programa Juntos) representó cerca de 54% del total de lo ejecutado en el 2007. Además, si bien el programa no estipula alguna condicionalidad en el sector educación referida a niños menores de tres años, a partir del 2008 se registran gastos en implementación de ludotecas destinadas a niños de ese grupo de edad con el objetivo de llevar a cabo estimulación temprana.

A diferencia del sector educación, las transferencias al sector salud se destinaron a varias actividades y programas (pliegos) y, consecuentemente, mediante diferentes unidades ejecutoras, por lo que se hace muy difícil el seguimiento del uso de los recursos y no se sabe en realidad a qué se destinaron los recursos y en qué zonas. Se sabe que el gasto en bienes y servicios representó la mayor parte de lo ejecutado, aunque su participación en el total ha ido decayendo, de 81% en el 2006 a 34% en el 2008. Dentro de ello, si bien lo gastado en medicamentos representó cerca de 35% de lo ejecutado en el 2006, en el siguiente año su participación cayó a 6% y en el 2008, a 0%. Asimismo, solo un porcentaje bajo de lo ejecutado se destinó a equipos e instrumental médico (menos de 4% en ambos años), a pesar de que se debe cubrir brechas notorias en estos componentes en los distritos intervenidos por el programa. Por otro lado, el rubro de gasto de personal y obligaciones sociales es el segundo rubro de gasto en importancia y explica alrededor de un quinto del monto total ejecutado por el sector de la transferencia. Cabe mencionar que dentro del personal médico que se financió para apoyar la labor de Juntos, destaca la presencia del personal de servicio rural y urbano-marginal de salud (Serums).

Resultados del estudio: conocimientos y percepciones de Juntos

Las actividades de los promotores del programa son principalmente dos. La primera es el control del cumplimiento de las condicionalidades del programa mediante el cotejo de la información sobre asistencia que les proveen los EE.SS. y escuelas con el padrón de beneficiarios (la cual se estipula que ocurra cada tres meses). La segunda es el acercamiento a la población beneficiada para promover el cumplimiento de las condicionalidades mediante charlas.

La verificación de cumplimiento de condicionalidades que realizan los promotores presenta claros problemas. Así, en la mayoría de EE.SS. donde se efectuaron las entrevistas, el promotor encargado de Juntos no se ha acercado al menos desde enero para verificar la asistencia de las beneficiarias y sus niños a los controles CRED⁸. De manera similar, solo en 4 escuelas de las 14 entrevistadas, la verificación de asistencia a clases por parte los alumnos cuyos hogares son beneficiarios del programa se lleva a cabo cada tres meses (tal como lo estipula Juntos). En las restantes, se realizan cada seis meses e incluso mucho más.

En cuanto al segundo tema, un porcentaje alto de entrevistadas (90%) señalan que son visitadas por los promotores del programa (no necesariamente en su hogar). La frecuencia con que ocurren las visitas de los promotores es mensual en la mayoría de casos (52%).

Asimismo, indagando sobre las acciones que toman los promotores en el hipotético caso de que no cumplan con la(s) condicionalidad(es) que el programa les impone, 87% de encuestadas señalan que les informan que son retiradas temporalmente del programa y 8% señalan que solo les preguntan por qué no cumplieron. Sin embargo, es importante señalar que el porcentaje restante (5%) señala que se les hace un descuento monetario. Esto indicaría que algunos promotores aprovecharían la falta de conocimientos de los beneficiarios acerca del sistema de castigos del programa, para su propio beneficio.

El 95% de las encuestadas señala que conoce las condiciones para recibir los 100 nuevos soles del programa. Además de que llama la atención que el 5% declare desconocer las condicionalidades, el problema de desconocimiento es mucho mayor. Al pedirles al 95% que declara conocer los compromisos que el programa exige que los enumeren, se encuentra que un grupo importante de estas no conoce todas las condicionalidades que deberían cumplir

8. Los controles CRED son el conjunto de actividades periódicas y sistemáticas del crecimiento y desarrollo del niño, con el propósito de detectar oportunamente riesgos en su estado de salud y nutrición

dados los grupos etarios a los que pertenecen sus hijos (o dada su condición de gestante). Así, del total de encuestadas que tienen hijos en edad de cumplir con la condicionalidad de educación (niños entre 6 y 14 años que no han culminado la primaria), solo 60% mencionan que debe enviar a sus hijos a la escuela. Asimismo, solo la mitad de encuestadas que tienen hijos en edad de cumplir la condicionalidad de salud la mencionan, y solo una encuestada entre las 12 actualmente embarazadas del distrito menciona que debe acudir a sus controles prenatales. Nótese que solo 30% de las que tienen hijos en edad de cumplir tanto con la condicionalidad de escolaridad como con las de salud y nutrición conocen estas tres condicionalidades.

Cabe destacar que 23% de las encuestadas mencionaron como condicionalidades actividades que no lo son, en particular mencionaron que debían construir baños, rellenos sanitarios, biohuertos o cocinas mejoradas. De acuerdo con la información recogida, estas actividades son impulsadas por los promotores del programa y por representantes de otros programas aprovechando la existencia de Juntos, para promover otras actividades que consideran importantes para mejorar el nivel de vida de los hogares beneficiarios. Ello sería un indicador de la alta discrecionalidad, desorden, improvisación y desconocimiento que acompañan al programa.

En cuanto a la opinión de las beneficiarias sobre lo que consideran más importante entre los beneficios que les provee Juntos, el mayor porcentaje señala el apoyo que el programa brinda a la educación (31%), seguido de cerca por la mejora en nutrición que provee a los niños y madres embarazadas (30%), antes que el apoyo en salud que provee a los niños (solo 10% de madres consideran esto como más importante). En general, es destacable que se mencionen como beneficios más importantes del programa el apoyo a la educación y la nutrición, antes que el dinero que se otorga (considerado como lo más importante solo para 14% de las beneficiarias).

Se indagó también sobre los aspectos en los que, en opinión de las beneficiarias, Juntos debería mejorar. Los resultados, mostrados en el cuadro 7.3, indican que más de la mitad de las encuestadas (56%) no cambiarían nada. En tanto, el aspecto en el que el mayor porcentaje señala que debería mejorar está relacionado con las características de la transferencia de dinero (36%). Dentro de este grupo, poco más de la mitad preferían recibir el dinero en un lugar más cercano, 40% consideran que debería recibir más dinero que el que reciben actualmente, mientras que el resto menciona que la transferencia debería ocurrir sin retrasos. Llama la atención que 12% de encuestadas consideren que la actitud de los promotores no es la más idónea. De este 12%, un tercio de las madres es crítica de la actitud de los promo-

tores puesto a veces penalizan a las madres a pesar de que ellas consideran haber cumplido con las condicionalidades, lo cual corrobora los indicios anteriormente mencionados sobre la mala calidad del recojo de información. En tanto, otro grupo significativo de este 12%, considera que debería mejorar el trato de los promotores a la población (según una encuesta: “exigen mucho y mucho gritan y tratan mal”).

Cuadro 7.3

Temas en los que el programa Juntos debería mejorar (% beneficiarias)

En nada	56
Características de la transferencia de dinero	36
Actitud de los promotores y relación con las beneficiarias	12
Diseño del programa	8
Mayor apoyo con el gasto en educación y alimentos	4

Nota: pregunta abierta y de respuesta múltiple.

Fuente: encuesta a madres de Vinchos.

Oferta y demanda de servicios de salud asociados a las condicionalidades de Juntos

Controles CRED:

A partir de la información proporcionada por las madres encuestadas, se encuentra que en Vinchos el número de niños que acuden a sus CRED ha aumentado luego de que Juntos comenzó a operar, de manera similar a lo que se encuentra en Santo Toribio. De hecho, en el momento del trabajo de campo, se había llegado a cubrir casi el total de niños de la muestra⁹.

Mientras tanto, de acuerdo con la información proporcionada por los EE.SS. sobre la evolución del número de niños que asisten a sus CRED desde el 2006, se encuentra que en Vinchos ha aumentado ligeramente, 6% más que el año anterior (pasó de 204 a 216 niños), mientras que en Santo Toribio se ha mantenido igual (48 niños). Este aumento en asistencia

9. Cabe mencionar que, contrario a lo mostrado en los dos distritos, las estadísticas recogidas por el Instituto Nacional de Salud (INS) señalan que a escala nacional la cobertura en CRED es baja. Según esta fuente, solo 83% de niños entre 6 y 36 meses han recibido al menos un control CRED (Monim, primera y segunda ronda del 2007).

en los últimos tres años en Vinchos en comparación de lo que ocurre en Santo Toribio, daría indicios que el programa recién habría comenzado a tener efecto en los años posteriores al 2005. Sin embargo, cabe mencionar que esta información solo se basa en dos EE.SS., uno en cada distrito; en los restantes la información recopilada sobre el número de atenciones fue incompleta o inexistente. En Vinchos este corresponde al centro de salud y en Santo Toribio, al puesto de salud con el mismo nombre. Ambos reciben el mayor número de atenciones en cada distrito (35% del total de encuestadas en el primero y aproximadamente 70% en el segundo), por lo que la información provee una idea sobre la evolución de la asistencia de una considerable porción de niños en sus distritos.

De acuerdo con lo informado por los representantes de los EE.SS. de Vinchos, el aumento de asistencia a CRED habría sido motivado por el programa Juntos en los últimos años, y ello ha sido reforzado por las charlas que se realizan en los EE.SS. del distrito, donde se reitera a las madres la importancia de llevar a sus hijos a sus controles. Vale mencionar que también se realizan charlas en los EE.SS. de Santo Toribio; sin embargo, en estas, a cambio de llevar a sus hijos a CRED, se les entrega víveres a las madres como incentivo.

Controles prenatales y parto institucional:

En cuanto al número de madres gestantes programadas anualmente para asistir a sus controles en Vinchos entre los años 2007 y 2008, no se puede establecer un resultado general en los EE.SS. de Vinchos para los que se tiene información, puesto que aumentó en unos y cayó en otros. Sin embargo, ha ocurrido un aumento del número de madres que efectivamente acuden a controlarse, a partir de la percepción de los encargados. Estos señalan que entre mayo del 2007 y el 2008 el número de estas ha aumentado en la mayoría de EE.SS. de Vinchos. Mientras tanto, no se puede establecer un resultado concluyente en Santo Toribio, puesto que aumentó en el EE.SS. de la capital del distrito y disminuyó en el pequeño.

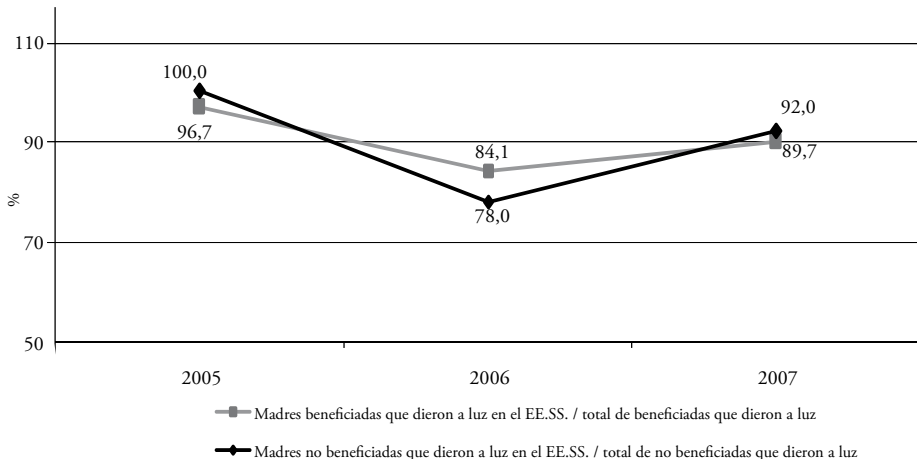
Los cambios en la institucionalización del parto en Vinchos, a partir de la información provista por la oficina de Juntos en este distrito a nivel poblacional¹⁰, se muestran en el gráfico 7.1. El comportamiento de las series da leves indicios de que Juntos ha logrado incentivar un comportamiento diferente en este aspecto entre el grupo de madres beneficiarias y no beneficiarias del programa. Así, al año siguiente de que el programa iniciara sus actividades, la proporción de beneficiarias que dieron a luz en el EE.SS. respecto al total de beneficiarias

10. Oficina de Juntos del distrito de Vinchos, informe 006-2008-PNADMP-Juntos/VTH-P.S. de las actividades desarrolladas en el mes de abril del 2008.

que alumbraron en el distrito cayó, al igual que lo que ocurre en el caso de las no beneficiarias. Sin embargo, la caída en puntos porcentuales registrada entre los años 2005 y 2006 es menor en el primer caso.

Gráfico 7.1

Evolución de madres que tuvieron partos en los EE.SS., según su estatus de beneficiaria a nivel poblacional en Vinchos, 2005-2007 (%)



Fuente: Oficina de Juntos en el distrito de Vinchos.

Se encuentra un resultado similar en cuanto a la institucionalización del parto comparando lo ocurrido en los últimos nueve meses con lo ocurrido hace cinco años, a partir de la información provista por las propias madres. Se observa que ha aumentado el porcentaje de madres que dan a luz en un EE.SS. en Vinchos, dado que todas aquellas que lo dieron a luz hace nueve meses en este distrito lo hicieron en un EE.SS., mientras que solo 86% de las que lo hicieron en los últimos cinco años institucionalizaron el parto. Mientras tanto, en el distrito no beneficiado el porcentaje de madres que dan a luz en un EE.SS. se ha mantenido en niveles similares (de poco más de 50%) en ambos períodos.

Infraestructura:

En cuanto a los cambios observados en la oferta de servicios de salud, entre el 2006 y el 2008 se registran ampliaciones en las instalaciones en la mayoría de EE.SS. en Vinchos, mientras que en Santo Toribio no se registran cambios. Así, por ejemplo, el EE.SS. de

Putacca entre el 2006 y 2008 pasó a contar con sala de internamiento y además con laboratorio. De manera similar, solo en los EE.SS. de Vinchos se han realizado trabajos de mantenimiento al local, que comprendieron principalmente el pintado de los EE.SS. y reparaciones en los techos y paredes, a pesar de los repetidos reclamos de mejoras por parte del personal en Santo Toribio.

Cabe mencionar que a pesar de las mejoras, las necesidades son aun mayores en Vinchos. Los principales problemas en los EE.SS. de Vinchos están relacionados con el reducido espacio, dado que en algunos casos no existen ambientes exclusivos para almacén o para instalar las camas, por lo que los empleados de los EE.SS. deben improvisar usando otras instalaciones. El mayor número de carencias en espacios en los EE.SS. de Vinchos se pone de manifiesto en la opinión de las encuestadas, la cual es más favorable en Santo Toribio. Así, 94% de estas afirman que el EE.SS. al que acuden presenta suficientes espacios para atención, mientras que solo un poco más de la mitad en Vinchos (58%) comparten esta opinión. Ello podría indicar que el reducido número de instalaciones con el que cuentan los EE.SS. en Vinchos, a pesar de haberse observado mejoras en los últimos años, puede generar problemas ante las presiones de aumento de la demanda generadas por Juntos.

Personal:

Los cambios en el personal entre los años 2006 y 2008 han ocurrido en el distrito beneficiado, mientras que en Santo Toribio permanece una situación similar a la que predominaba en el 2006. Si bien esto podría atribuirse al programa, es importante notar que el aumento no se ha producido en todos los EE.SS. del distrito beneficiado; los aumentos de personal CRED durante el período ocurren con mayor énfasis en el caso de los dos EE.SS. grandes, mientras que en los EE.SS. pequeños del distrito no se registran cambios muy notorios.

A pesar de las mejoras que se registra en los EE.SS. de Vinchos, se encuentran indicios de que el aumento incentivado posiblemente por Juntos no es suficiente para la demanda que debe atender. De hecho, a diferencia de lo que ocurre en Santo Toribio, los encargados de los EE.SS. de este distrito declaran atravesar por un gran déficit de personal para atender CRED. Aparte del personal contratado que realiza labores regulares, los EE.SS. cuentan también con personal de apoyo, que comprende médicos itinerantes y médicos del servicio rural y urbano marginal de salud (Serums), quienes desempeñan función asistencial. El personal de apoyo solo ha llegado a Vinchos, lo cual señalaría indicios de que el programa puede estar detrás de estas mejoras (como se indicó anteriormente, el sector fortaleció su oferta en las zonas de intervención del programa con Serums).

De acuerdo con lo manifestado por los encargados de los EE.SS. entrevistados, en el caso de Vinchos se ha observado una mejora en la calidad de la atención profesional que provee el personal a los niños que acuden a sus CRED, mientras que no se ha registrado cambios en el caso de EE.SS. de Santo Toribio. Sin embargo, los entrevistados consideran que la mejora de la atención no se debería a la presión que incentiva el programa Juntos, sino más bien a la toma de conciencia por parte del personal.

Equipos e insumos médicos:

Se encuentra que los EE.SS. de ambos distritos presentan importantes carencias de equipamiento médico básico. Respecto a los equipos fijos, ambos distritos cuentan actualmente con una variedad similar de equipos de atención médica dentro del EE.SS. para realizar CRED (refrigerador, balanza para pesar niños, tallímetro, camas/camillas) y atención a gestantes (equipos para ecografías, monitor de funciones vitales, balanza de pie, espéculos, mesa para examen ginecológico). Se han registrado algunos aumentos en equipamiento para atención en ambos distritos, pero estos han sido muy puntuales (limitados principalmente al aumento de espéculos), por lo que no se puede afirmar que el programa Juntos esté detrás del cambio en los EE.SS. del distrito beneficiado.

En el caso de equipos CRED, en Santo Toribio aumentó solo el número de camas y camillas en el EE.SS. ubicado en la capital del distrito, mientras que en Vinchos el aumento de equipos para esta labor es más generalizado entre los EE.SS. y ocurrió en todos los equipos para esta labor (con excepción de refrigeradoras). A partir de la información provista por los encargados, se encuentran indicios de que los EE.SS. de ambos distritos no cuentan con suficientes equipos para atender CRED. Así, en ambos distritos, según los encargados, se carece de batería de pruebas de crecimiento, tallímetros de madera y balanzas pediátricas estandarizadas. En algunos EE.SS. del distrito beneficiado estas balanzas se encuentran en mal estado. En tanto, las carencias en equipos de atención a gestantes son muy graves en ambos distritos, puesto que impiden realizar un control riguroso del progreso de las gestantes. Así, todos los EE.SS. de este distrito carecen de dos equipos clave para brindar un buen diagnóstico: equipos para ecografías y monitor de funciones vitales Doppler. Solo un EE.SS. de Santo Toribio presenta actualmente este último equipo.

Por otro lado, no se ha identificado mayores cambios en la variedad de medicinas y artículos médicos con los que cuentan los EE.SS. de ambos distritos durante el período, aunque la percepción de las madres indica que el número con el que cuentan los EE.SS. del distrito beneficiado ha aumentado en los últimos años. No se registran cambios relevantes entre los años 2006 y 2008 en las medicinas que se provee a los EE.SS. de Vinchos.

No se registran cambios significativos o notorios en las cantidades de artículos que se provee a los EE.SS. en ambos distritos, de acuerdo con la información proporcionada por los encargados de los EE.SS. entrevistados. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por las madres, la mayoría de las de Vinchos perciben que el número de medicinas y artículos médicos ha aumentado en los EE.SS. a los que acuden en el período 2008-2006 y en el 2008 respecto a los años anteriores a Juntos.

Cambios en la oferta de servicios de salud

En general, observando la información proporcionada por los entrevistados y sus percepciones, se encuentra que en los años posteriores a la implementación de Juntos se han producido mejoras en algunos aspectos de la oferta de los servicios de salud en Vinchos y que podrían asociarse al efecto de Juntos. Ello ocurre particularmente en el caso de infraestructura y en el número de personal de los EE.SS. Sin embargo, estas mejoras, por ejemplo en el caso de ampliaciones en las instalaciones, ocurren principalmente en los EE.SS. grandes. Asimismo, si bien el aumento de personal para realizar atención a CRED y gestantes ha ocurrido en la mayoría de EE.SS. del distrito beneficiado, se ha dado con más énfasis en los EE.SS. grandes. Por otra parte, se observa que existe una percepción de mejora de la atención del personal solo en Vinchos, tanto según los encargados de los EE.SS. como según las madres.

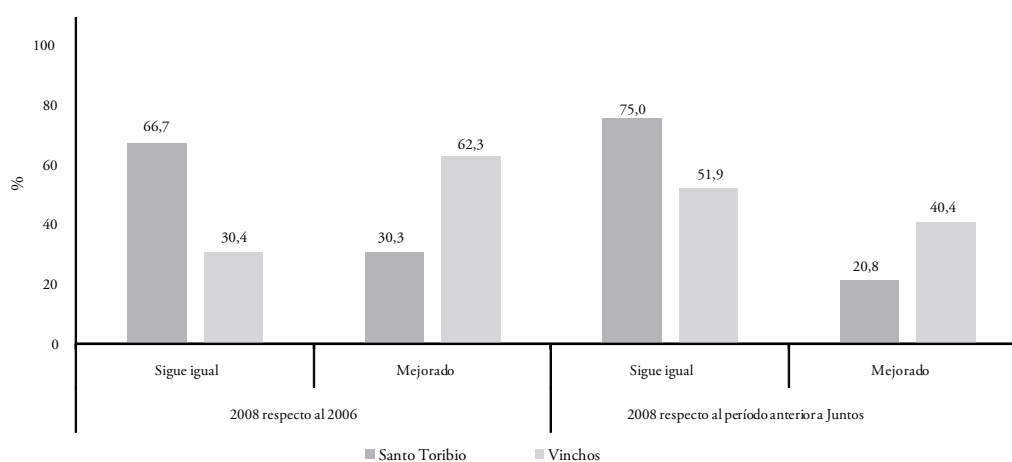
Si bien las mejoras observadas en el caso del distrito beneficiado son limitadas, estas mejoras parecen haber sido percibidas por las madres encuestadas, quienes en su mayoría consideran que los servicios que ofrece en general el EE.SS. han mejorado en los últimos dos años, mientras que las de Santo Toribio perciben que la situación no ha cambiado en los dos períodos establecidos en el gráfico 7.2.

A pesar de las mejoras observadas en la oferta de servicios de salud de los EE.SS. de Vinchos, la mayoría de EE.SS. de este distrito afrontan aún graves carencias. Los déficits son latentes en el caso de infraestructura, personal que atiende a CRED y en equipos, principalmente en aquellos para la atención a gestantes, lo cual pondría en peligro los objetivos que propone el programa (disminuir la morbilidad infantil y perinatal). De hecho, si bien se carece de varios instrumentos que permitan realizar un seguimiento óptimo del desarrollo del niño, se encuentran graves carencias en equipos para atención a gestantes, que no permiten un diagnóstico preciso. Subsisten importantes problemas de carencia de personal que se manifiestan en el caso de enfermeras y médicos. Más aun, los incrementos de recursos y personal

se destinan principalmente al EE.SS. de Vinchos y se deja de lado los otros EE.SS. que atienden a la población más alejada. En todo caso, la magnitud del aumento de los recursos y de las mejoras ha sido claramente insuficiente, más aún ante los aumentos de demanda por algunos servicios de salud, por lo que, si no se corrige este problema pronto, se pondría en peligro el cumplimiento de los objetivos del programa en este sector.

Gráfico 7.2

Percepción de cambios del EE.SS. en general: 2008 respecto al 2006 y 2008 respecto al período anterior a Juntos (% madres)



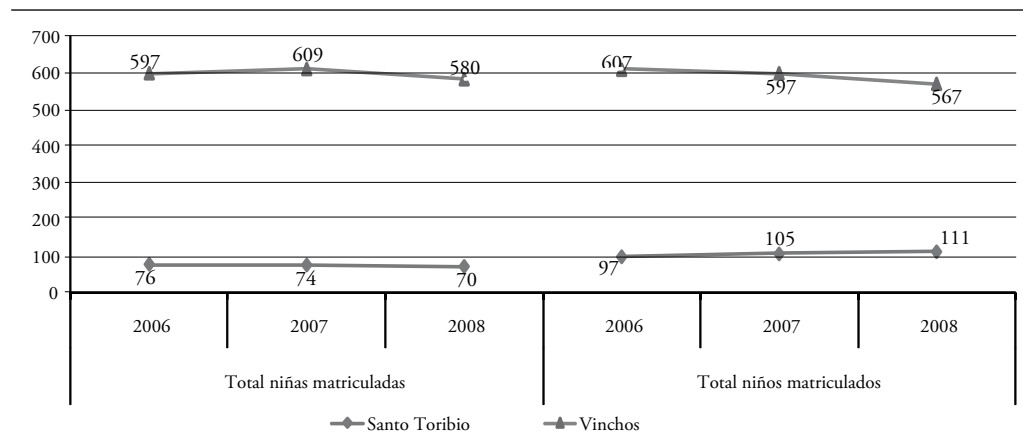
Fuente: encuestas a madres en Vinchos y Santo Toribio.

Oferta y demanda de servicios de educación asociados a las condicionalidades de Juntos

La evolución total de alumnos matriculados cayó levemente en ambos distritos entre el 2006 y el 2008. La matrícula total cayó 8% en Vinchos (aunque no todas las escuelas muestran la misma tendencia), y se incrementó casi imperceptiblemente entre el 2006 y 2007, mientras que en Santo Toribio se encuentra una caída leve sostenida, la cual corresponde a 7% para el período. En cuanto a la evolución de matrícula según el sexo, mostrada en el gráfico 7.3, se encuentra la misma tendencia decreciente en el caso de niños y niñas en Vinchos, contrario a lo que ocurre en Santo Toribio, donde ambas series se mueven en direcciones opuestas. En el distrito beneficiado, la caída de matrícula de niños es más pronunciada que la de las

niñas. Nótese el ligero aumento que ocurrió en el caso de las primeras en el 2007 (en 2%). Por su parte, en el distrito no beneficiado cayó la matrícula de niñas en 8%, mientras que la de niños aumentó en 14%.

Gráfico 7.3
Evolución del total de alumnos en las escuelas primarias de Vinchos y Santo Toribio, 2006-2008



Nota: se consideran 10 escuelas en Vinchos y 2 en Santo Toribio para las que se tiene datos desagregados por sexo para los tres años del estudio en ambos distritos, que representan 79% y 69% del total de la muestra, respectivamente.

Fuente: entrevistas a encargados de escuelas de Vinchos y Santo Toribio.

La caída casi generalizada de la matrícula en el distrito beneficiado por Juntos, a partir de la opinión de los entrevistados, se debería a factores exógenos al programa y no a la poca eficacia que este haya podido tener para incentivar la entrada de niños a la escuela. La principal razón por la que algunos niños han dejado de matricularse en estas escuelas, según los entrevistados, se debería a un tema de control de natalidad realizado en años anteriores y que se ha puesto de manifiesto en los últimos años, que ha generado una disminución en el número de niños en las localidades que atienden la mayoría de escuelas de la muestra. Ello se pone de manifiesto en que prácticamente en todas las escuelas en Vinchos para las que se dispone de información desagregada por grados, el número de niños matriculados en primer grado ha caído entre el 2006 y 2008.

Así, si se observan los cambios en la matrícula de las II.EE. de la muestra diferenciando por grados, se encuentra que más bien se ha producido un aumento en la matrícula de los últi-

mos grados, particularmente en el caso de las niñas. Esta situación no se ha producido en las escuelas del distrito de Santo Toribio, donde, por el contrario, se observa mayor deserción en esos casos, lo cual podría dar indicios de un efecto del programa Juntos. De acuerdo con la literatura sobre efectos de programas de transferencias condicionadas, se espera que los efectos se concentren en los últimos grados y en niñas, casos en los que normalmente se presenta mayor deserción.

Características y cambios en la asistencia de alumnos

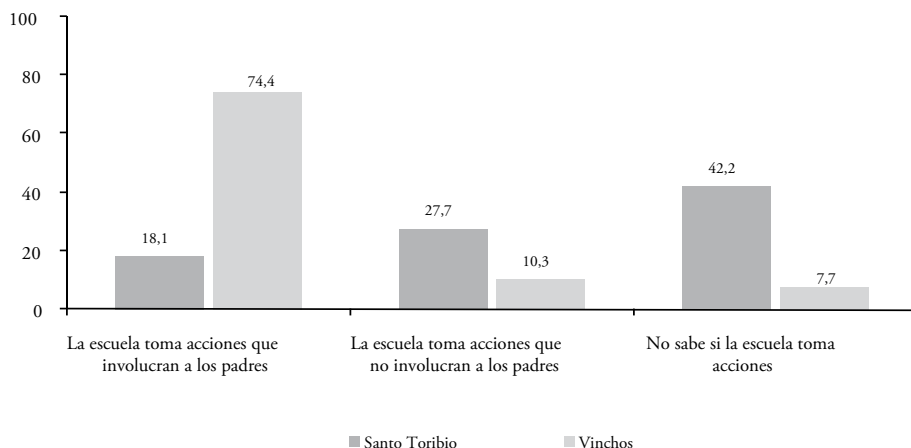
A partir de la información provista por los entrevistados, se encuentra que los cambios en asistencia de alumnos son diferentes entre los distritos, tanto al comparar este año con el 2007 como con el 2006, y apuntan a una mejora en Vinchos, que podría atribuirse al programa, según la opinión de los encargados. Mientras que en Santo Toribio, en todas las escuelas, la asistencia a clases no varió este año con respecto al anterior ni con respecto al 2006, en las escuelas de Vinchos la asistencia es mayor este año en comparación con el 2006.

De acuerdo con la opinión de los representantes de las escuelas, se encuentra que ha ocurrido también un cambio favorable, aunque moderado, en la situación en Vinchos respecto al desempeño e interés de los alumnos, tanto dentro de clases como fuera de ellas (principalmente en las tareas que les asignan para la casa), así como en el interés que tienen los padres por el aprendizaje de sus hijos. Por otro lado, no se puede establecer un resultado concluyente en Santo Toribio debido a que no se encuentra un patrón general en las opiniones de los entrevistados en este distrito.

Las II.EE. de Vinchos presentan mejores mecanismos para responder ante las ausencias de los alumnos que las de Santo Toribio, dado que involucran a los padres y autoridades, lo cual podría deberse a la presión que ejerce el programa en este distrito para el control de asistencia de los alumnos. Así, tres de cada cuatro madres de Vinchos señalan que la escuela toma acciones que involucran directamente a los padres (gráfico 7.4). En la mayoría de estos casos, se acerca un encargado para preguntarle las razones de la ausencia, y algunas señalan que se les exige una nota escrita. En cambio, en Santo Toribio el mayor grupo de madres no sabe si la escuela toma alguna acción si su hijo falta más de cinco días seguidos a clase.

Gráfico 7.4

Acciones que lleva a cabo la escuela cuando el niño falta más de 5 días seguidos (% de madres)



Nota: porcentaje de las que mencionan que no hacen nada no reportado.

Fuente: encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

Infraestructura de las II.EE.

A pesar de que la matrícula cayó entre el 2006 y 2008 en las escuelas de Vinchos, se encuentran mejoras en la infraestructura relacionadas con el número de aulas, aunque estas solo ocurren en algunas escuelas de este distrito. Así, se han producido trabajos de ampliaciones en este distrito que permitieron incrementar el número de aulas en cuatro II.EE. e incrementar el tamaño de los salones en otras. Por otro lado, en Santo Toribio el número de aulas se mantuvo estable.

No se puede establecer que un distrito se haya visto más beneficiado que otro en cuanto a los trabajos de mantenimiento referidos a mejoras en el mobiliario, pisos y fachadas, debido a que estos se han dado principalmente en el 2008, cuando se llevaron a cabo en casi todas las II.EE. de ambos distritos.

Número de docentes

Las mejoras de la oferta relacionadas con el número de docentes se encuentran principalmente en Vinchos, aunque se restringen a un número limitado de escuelas, mientras que

ello ocurre solo en una escuela de Santo Toribio. En general, en ninguno de los dos distritos se registran cambios significativos en el ratio de alumnos por docentes.

Equipos, mobiliario, libros y materiales de las II.EE.

En general, no se registran cambios importantes en el equipamiento de las aulas (pupitres, carpetas, etc.) en ninguno de los dos distritos durante el período. Solo se registran cambios en un número reducido de II.EE. de Vinchos, en dos de estas conforme al aumento de matriculados. Así, el ratio alumnos/carpetas ha seguido el comportamiento de la matrícula. Situación muy similar se encontró revisando la información referida a pizarras y otros equipos.

La información provista por los encargados indica que las escuelas de Santo Toribio presentan una notable ventaja en la provisión de libros de lógico matemática y comunicación integral durante los años en consideración, dado que, a diferencia de Vinchos, todas han recibido este material durante el período. En Vinchos ninguna escuela ha recibido libros en este año.

Por su parte, el programa Juntos no ha logrado implementar exitosamente la provisión de materiales de clase para el alumno mediante sus *kits*¹¹. Ello se debe a que recién desde el año pasado estos materiales han sido destinados a Vinchos. Sin embargo, solo han llegado a un número reducido de escuelas. Asimismo, dado que llegan en cantidad insuficiente a estas escuelas, tienen que distribuirlos entre un número mayor que al que van destinados.

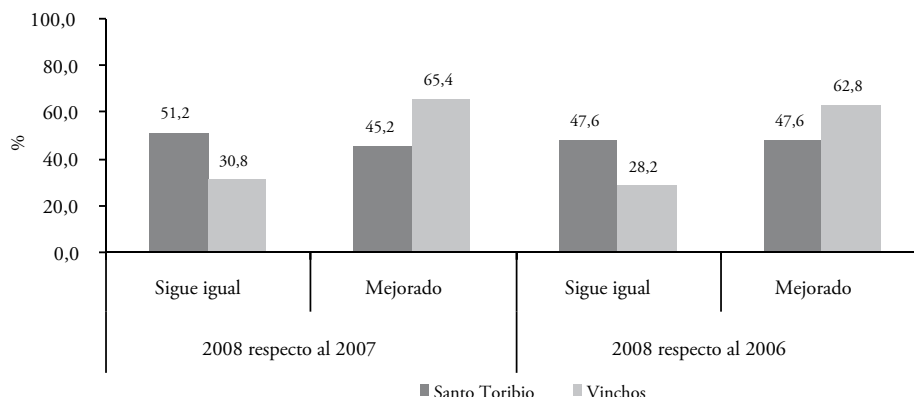
Percepción general sobre cambios en la oferta de servicios educativos

Cabe mencionar que a pesar de los pequeños cambios ocurridos en la oferta en Vinchos y solo en un número reducido de escuelas, la mayoría de madres de este distrito perciben que la oferta de las escuelas ha mejorado en los últimos años, mientras que la mayoría del distrito no beneficiado considera que esta se ha mantenido estable (gráfico 7.5).

11. Estos incluyen material concreto que se provee a primero y segundo grado para comunicación integral (láminas, *kits* de lenguaje integral) y lógico matemática (material para aprender a sumar), así como fungible, que incluye témperas, cartulinas, pinceles, crayolas, plastilinas en barra, tijera y lápices.

Gráfico 7.5

Percepción de los cambios de la oferta en la escuela: 2008 respecto al 2007 respecto al 2006 (% madres)



Nota: porcentaje de madres que no sabe/no responde y que considera que empeoró no reportado.
Fuente: encuestas a madres de Vinchos y Santo Toribio.

Reflexiones sobre pasos por seguir

Como se ha visto, el programa Juntos cuenta con algunos estudios recientes que muestran sus resultados asociados a los temas de salud, educación y consumo. En general, estos estudios encuentran que el programa ha logrado generar una mayor asistencia y matrícula escolar, sobre todo en el caso de las niñas. El programa ha inducido también a una mayor asistencia a los centros de salud, así como un incremento en el parto institucional, sobre todo en las comunidades de la sierra. Sin embargo, si bien estos estudios proveen evidencia de resultados positivos significativos en varias de las áreas de intervención del programa, la magnitud de estos efectos es aún reducida y en algunos casos todavía no se logran los efectos esperados, lo cual indicaría que el programa aún no logra su potencial.

Los estudios también ofrecen evidencia de diversos problemas que podrían estar impidiendo que el programa logre sus objetivos, entre los cuales cabe destacar problemas de información (desconocimiento de condiciones por parte de las beneficiarias), ineficaz implementación de mecanismos de verificación de cumplimiento de condicionalidades, problemas de procesos para el registro, control y pago de transferencias, y errores en el diseño del paquete de incentivos, entre otros.

Además de estos problemas, los estudios señalan que las brechas en la oferta de servicios en los lugares donde Juntos opera son claves para explicar el bajo o nulo impacto del programa en algunas variables. Ello ocurre a pesar de que Juntos ha realizado importantes transferencias de recursos a los sectores con el objetivo específico de fortalecer la oferta de servicios educativos y de salud en los distritos intervenidos, cubrir brechas y enfrentar la mayor demanda por servicios asociados a las condicionalidades del programa.

Así, si bien Juntos es un programa basado en un esquema de intervención por el lado de la demanda, su éxito depende significativamente de la cantidad y calidad de la oferta de servicios asociados a sus condicionalidades. En este contexto, el estudio desarrollado en el marco del Proyecto Niños del Milenio, que analiza la oferta asociada a las condicionalidades de Juntos (Alcázar 2009), encuentra que esta presenta serias limitaciones que podrían interferir directamente con el logro de resultados del programa en términos, por ejemplo, de mejoras de los niveles de nutrición de los niños.

En el estudio de casos se ha encontrado, al igual que en otros estudios de evaluaciones de resultados preliminares, que en las zonas de intervención del programa se viene generando una mayor demanda de servicios asociado a las condicionalidades. Se encontró también que aunque se han producido mejoras en la oferta de servicios de salud y educación, estas no parecen suficientes como para acompañar los aumentos de la demanda o como para solucionar las graves deficiencias de la calidad de los servicios en las zonas más pobres del país, donde debe llegar, y efectivamente ha llegado, el programa Juntos. Por ello, urge rediseñar estrategias para garantizar que se destinen recursos a la mejora en la oferta dentro de los objetivos que Juntos se plantea. Es fundamental además rediseñar el programa de tal manera que se articule adecuadamente con los sectores de los que se depende para el cumplimiento de las condicionalidades (en los ámbitos nacional y regional) y para el logro de los objetivos de mejorar el capital humano de los beneficiarios.

Así, se plantean las siguientes recomendaciones sobre pasos que se debe seguir para lograr las condiciones para que el programa Juntos logre sus objetivos.

Punto de partida:

A pesar de los problemas mencionados, Juntos debe ser el programa eje de la lucha por el desarrollo humano en el Perú. Ello es así principalmente porque:

Existe mucha evidencia internacional de lo que se puede lograr con CCT.

- A diferencia de otros programas sociales existentes en el país, Juntos ha logrado importantes resultados ya, a pesar de los serios problemas que enfrenta y de ser un programa aún joven.
- Además de proveer alivio a la pobreza en el corto plazo, Juntos es un programa de desarrollo humano. A diferencia de otros programas sociales, no es asistencialista.
- Juntos requiere de un enfoque intersectorial y evidencia las carencias en términos de oferta de servicios sociales básicos y la necesidad de cerrar brechas en las zonas más pobres y remotas del país.

Sin embargo, para que Juntos sea el programa eje de la lucha por el desarrollo humano del país, es necesario previamente implementar una significativa reestructuración y fortalecimiento del programa y su (posterior) expansión. Aunque existen muchas experiencias de las cuales aprender y estudios que sustentan los cambios necesarios, la implementación de las mejoras necesarias constituye un importante reto.

Principal reto: la oferta de servicios asociados a las condicionalidades de Juntos

Como se ha mencionado, si bien Juntos ha mostrado ya algunos logros, estos no son los esperados. El estudio de NdM (Alcázar 2009) revisado en este artículo y otros estudios, brindan importantes indicios de que ello podría explicarse por problemas con la oferta. Por ello, el principal reto es el fortalecimiento y articulación de Juntos con la oferta de servicios asociados a sus condicionalidades.

Los estudios mencionados señalan que la demanda de servicios asociados a las condicionalidades de Juntos está creciendo. Pero este aumento no ha sido acompañado del suficiente fortalecimiento y mejora de la oferta de servicios, pese a las transferencias entregadas a los sectores (Minsa, Minedu y Mimdes) para el este fin en las zonas de intervención del programa.

El esquema utilizado de transferir recursos asignados al programa Juntos a los sectores para mejorar su oferta asociada a las condicionalidades del programa, no se desarrolló de acuerdo con lo esperado. Se enfrentaron serios problemas en el diseño del proceso, que no permi-

tieron una adecuada y oportuna articulación sobre los usos y ejecución de las transferencias entre los sectores y el programa. Ello resultó en demoras en las transferencias y en la ejecución de los recursos, particularmente en el caso de educación. Adicionalmente, no fue posible establecer con claridad en qué y dónde se gastaron los recursos para comprobar si efectivamente se destinaron a fortalecer la oferta en lo requerido por las condicionalidades del programa. Incluso en algunos casos de las transferencias se sabe que los recursos se destinaron a fines que no tenían que ver con las condicionalidades del programa (el caso, por ejemplo, del sector educación, que ejecutó parte de los recursos en programas de estimulación temprana).

En el estudio mencionado se encontraron mejoras en la oferta de servicios asociada a las condicionalidades de Juntos en el distrito intervenido (Vinchos) respecto al distrito no intervenido (Santo Toribio). Sin embargo, estas mejoras han sido menores y concentradas en los EE.SS. e II.EE. más grandes y menos remotos. Es interesante notar que estas mejoras en algunos casos parecen estar asociadas a que se recibieron mayores recursos (mejoras de infraestructura y de número de personal, en salud), pero en otros casos parecen más bien responder a las presiones de la demanda (aumento de horas de trabajo, mejoras en el desempeño del personal).

Así, a pesar de las limitaciones enfrentadas por el lado de la oferta, es importante notar que la intervención de Juntos en las zonas más pobres, donde los problemas de oferta son mayores, ha puesto en evidencia y en debate las deficiencias de la oferta de servicios y ha generado presiones que han resultado en algunos casos en mejoras de los servicios (el caso de la mayor dedicación observada por parte del personal de los EE.SS.).

El reto, entonces, es asegurar un paquete de servicios adecuado de educación, salud y nutrición. Para lograr esto se requiere, al menos:

- Una adecuada medición y costeo de brechas de oferta en las zonas de intervención.
- Diseñar e implementar un efectivo sistema de articulación que implique que se destinen recursos a las zonas de intervención para asegurar la oferta mínima adecuada y monitorear dicho gasto. Los avances de Juntos referidos a la incorporación de nuevos distritos y regiones, deben estar supeditados al previo funcionamiento de este sistema.
- Resolver problemas de recursos humanos (necesidad de más personal, en el caso de salud, y de capacitación, en el caso de educación).

- Involucrar de manera directa y decidida a los gobiernos regionales y locales y a las instancias descentralizadas de salud y educación, asignándoles incluso responsabilidades relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de Juntos.

Otros retos: mejoras al diseño de Juntos

- Se requiere incentivos diferenciados dependiendo del número de hijos e hijas y de acuerdo con la edad. Se debe tomar en cuenta al diseñar las condicionalidades e incentivos por el lado de educación, que las ganancias en términos de mayor matrícula y asistencia educativa están sobre todo en los últimos grados de primaria y más aun en secundaria y en niñas. Por ello, se requiere comenzar a trabajar en la evaluación de las posibilidades de incluir a la secundaria e identificar qué hay que hacer donde hay problemas de oferta.
- El nuevo diseño de Juntos debe incluir claros incentivos para la incorporación de recién nacidos (teniendo cuidado de no incentivar embarazos) e identificar una solución al actual problema del vacío de condicionalidad para las madres de niños o niñas de entre 3 y 6 años.
- La expansión de Juntos al ámbito urbano pasa por el diseño de un “Juntos urbano”, no es solo cuestión de expandir. El nuevo diseño debe ser completamente diferente en cuanto a montos y estructura de incentivos, condicionalidades, procesos, mecanismos de focalización, entre otros aspectos.
- Se debe evaluar los proceso de graduación de beneficiarios del programa y diseñar mecanismos de articulación con programas productivos y/ con sistemas de becas para los estudiantes.

Otros retos: mejoras en los procesos y sistemas de información del programa

- Reto enorme: lograr una efectiva y oportuna verificación de condicionalidades. El nuevo sistema de verificación de condicionalidades debe incluir sistemas de información articulados con los sectores involucrados (salud y educación), de tal manera que la verificación no sea una tarea de los promotores de Juntos.

- Se requiere revisar el diseño, institucionalidad del programa Juntos y sistemas operativos, para establecer con claridad las condicionalidades y asegurar que estas sean claramente identificadas por las madres beneficiarias. Esta labor de promoción y difusión del programa sí debe ser la labor principal de promotores debidamente capacitados.
- Se debe contar con un adecuado sistema de focalización y registro de beneficiarios. Hoy hay muy pocas filtraciones, pero esto será cada vez más problemático conforme el programa crezca. Además, hoy existe un significativo problema de subcobertura. El registro de beneficiarios debe contemplar mecanismos continuos de actualización que permitan identificar a los recién nacidos en los hogares beneficiarios (el registro no debe ser estático).
- Se debe diseñar e implementar un adecuado sistema de monitoreo y evaluación.

Otros retos: Juntos como parte de una estrategia articulada e integral

- Juntos debe ser parte de una estrategia de desarrollo humano integral que atienda otros componentes de la lucha por el desarrollo humano y contra la desnutrición (por ejemplo, atender los problemas de agua y saneamiento).
- Se requiere además de trabajo articulado de focalización e identificación de usuarios y de intervenciones de todos los programas sociales: “saber quién recibe qué y quién necesita qué”.
- Se requiere una estrategia de política social y de lucha contra la pobreza que incorpore además del eje de desarrollo humano, los ejes de oportunidades (programas productivos e infraestructura) y de red de protección social (ancianos y discapacitados): “Juntos no puede resolver todo”. En ese sentido, es importante tener cuidado de no caer en la tentación de introducir al programa más condicionalidades que no forman parte del diseño y perder de vista sus objetivos principales.

Referencias

ALCÁZAR, Lorena

2009 *El gasto público social frente a la infancia: análisis del programa JUNTOS y de la oferta y demanda de servicios asociados a sus condiciones*. Niños del Milenio y Grade, diciembre.

COMITÉ NACIONAL DE SUPERVISIÓN Y TRANSPARENCIA DEL PROGRAMA JUNTOS

2008 *Apreciaciones del Comité de Supervisión y Transparencia sobre la implementación del programa Juntos para el primer trimestre del 2008*.

2007 *Apreciaciones del Comité de Supervisión y Transparencia sobre la implementación del programa Juntos. Enero – junio*.

2006 *Memoria descriptiva evaluativa de las acciones de supervisión y vigilancia de las acciones de supervisión y vigilancia al Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos*.

CORTEZ, Rafael y Paul POMPEU

1999 *La entrega de servicios de salud en los centros de administración compartida (CLAS): el caso del Perú*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/ CIID)

DÍAZ, Ramón y Óscar MADALENGOITIA

2008 *Análisis de la implementación del programa Juntos en las regiones de Huancavelica, Andahuaylas y Huánuco*. Centro de Investigación Económica y social, CARE e Instituto de Estudios Peruanos. Versión en PPT.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (INS) – CENTRO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

2007 *Encuesta de Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales. Primera y Segunda Ronda*. Lima: INS.

FISZBEIN, Ariel y Norbert SCHADY

2008 “Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty”. En: *The World Bank Policy Research Review*.

- FRANCKE, Pedro y Armando MENDOZA
2006 “Perú: el programa Juntos”. En: COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: Sedesol.
- HAILU, Degol y Fabio VERAS SOARES
2008 “Cash Transfers – Lessons from Africa and Latin America”. En: *Poverty in Focus*, 15. UNDP – International Poverty Centre.
- HANDA, Sudhandsu y Benjamin DAVIS
2006 *The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Agricultural and Development Economic Division, Working Paper N° 06-07.
- HUBER, Ludwi
2008 *Programa Juntos: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas y el estudio de caso de seis distritos rurales del Perú*. Versión en PPT. Unicef, UNFPA e IEP.
- JONES, Nicola; Rozana VARGAS y Eliana VILLAR
2007 “El programa Juntos y el bienestar de la infancia”. En: *Relaciones con condiciones: el Estado peruano frente a su Infancia*. Proyecto Niños del Milenio.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
2008 *Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- OFICINA DE JUNTOS DEL DISTRITO DE VINCHOS
2008 *Informe N° 006-2008-PNADMP-Juntos/VTH-P.S. de las actividades desarrolladas en el mes de abril 2008*. Documento interno.
- PANTOJA, Tomás
2008 *Do Conditional Cash Transfers Improve the Uptake of Health Interventions in Low and Middle Income Countries? A Support Summary of a Systematic Review*. Agosto. <<http://www.supportcollaboration.org/summaries.htm>>.

PARKER, Susan; Jerre BEHRMAN y Petra TODD

2009 “Schooling Impacts of Conditional Cash Transfers on Young Children: Evidence from Mexico”. En: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 57, N° 3, abril, pp. 439-77.

SALAZAR, X. y R. VARGAS

2008 *Concepciones, expectativas y comportamiento en población pobre beneficiaria del Programa Juntos en Huancavelica, Andahuaylas y Huánuco*. Versión en PPT.

SON, Hyun

2008 *Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation*. Asian Development Bank, ERD Policy Brief N° 51.

UNITED NATIONS CHILDRENS FUND, UNITED NATIONS POPULATION FUND e INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

2008 *Estudio de percepción sobre cambios en el comportamiento de los beneficiarios del programa Juntos y sobre accesibilidad al programa. Resultados preliminares*. Versión en PPT.

VAKIS, Reno y Elizaveta PEROVA

2008 *Evaluación de impacto no experimental del Programa Juntos. Resultados preliminares*. Banco Mundial. Versión en PPT.

Capítulo VIII

Las políticas y programas sociales en el
Perú (1999-2009): cuando las limitaciones
institucionales afectan la eficacia y la percepción
de la inversión social a favor de los más pobres

Enrique Vásquez H.

Introducción*

El Perú, en sintonía con América Latina, intentó hacer ajustes al modelo de la economía de mercado a través de políticas y programas sociales más efectivos a finales de la década de 1990. La liberalización de mercados y el replanteamiento del rol del Estado y el sector privado no generaron acelerados y sostenidos cambios en el bienestar de los más pobres.

Por ello, en el Perú los diversos gobiernos que se iniciaron con el nuevo milenio intentaron responder a las crecientes demandas sociales a como de lugar. Por el lado económico, brindando incentivos para una aceleración del crecimiento de la inversión privada para que genere el codiciado empleo digno para los menos calificados. Por el lado social, inyectando recursos públicos a través de una maraña de programas sociales que emergían sin orden lógico y sin un principio de sinergia. Como resultado, las cifras del PBI respaldaron la obtención de grado de inversión a escala mundial y la pobreza se redujo varios puntos porcentuales; sin embargo, la percepción de los más pobres sobre su situación casi permaneció invariable.

¿Por qué se da esta situación? Este es el centro de atención del presente documento. El análisis del desarrollo institucional de los esfuerzos de los gobiernos comprendidos entre los años 1999-2009 en el campo de la inversión social, nos invita a explorar dos preocupaciones. Por un lado, desde la mirada del Estado, se intenta explicar las razones de cambios en la pobreza a partir del impacto de la dinámica institucionales en el modo de formular y ejecutar políticas y programas sociales. Esto se analiza dentro del contexto de los diferentes enfoques gubernamentales y escenarios políticos que acontecieron. Por otro lado, se busca,

* Hubiera sido imposible concluir la presente versión sin el concurso profesional de jóvenes economistas investigadores de la Universidad del Pacífico. Se agradece la labor de compilación bibliográfica a Alejandro Santander, Pedro Silva y Joan Martínez; el trabajo de procesamiento de información de la Enaho 2004-2008 a Iván Portocarrero; y a Aura Lía Benavides por el cuidado de la edición. El contenido del presente trabajo es de exclusiva responsabilidad del autor.

desde la mirada de la población, comprender cómo los cambios en los índices de pobreza no necesariamente se traducen en satisfacción, a nivel microeconómico, sobre la ejecución y el diseño de políticas sociales. En consecuencia, surge una brecha entre los resultados acordados y otorgados en las políticas y programas sociales en el Perú para el período 1999-2009. Parte del problema está en la forma particular en que el discurso político y la gerencia estatal caminan en pasillos distintos en el quehacer público, lo cual evidencia una debilidad institucional casi crónica.

1. El desarrollo institucional de las políticas y programas sociales en América Latina: 1999-2009

Las políticas sociales en América Latina aparecieron como tales en un contexto de cambios hacia una economía de mercado en la región. Las iniciativas de reformas del Estado que promovían un mejor clima para la inversión necesitaban complementarse con intervenciones de carácter social. La estabilidad política de los países dependía de cómo el Estado se vinculaba con quienes se veían afectados por la reformas. A continuación se conocerá estos cambiantes contextos y cómo ello se traducía en presiones para que cambien, también, la formulación así como ejecución de las políticas sociales.

1.1 Contexto y lineamientos generales de la formulación de políticas sociales en América Latina: 1999-2009

La década de 1990 significó una etapa de reformas estructurales que buscaron asegurar el crecimiento económico y, junto con él, la reducción de los niveles de pobreza (Székely 2006: 1). En cuanto a inversión social, la discusión se centró en encontrar la mejor manera de llevar a cabo la política social. Dos opciones fueron contrapuestas: ¿se debía buscar un alivio de la pobreza a través de prácticas asistencialistas no sostenibles y de rédito de corto plazo, o a través de programas intersectoriales de lenta maduración y que involucren inversión fundamentalmente en capital humano?¹ Cada país de América Latina optó por una u otra alternativa de acuerdo con el margen de maniobra económica y política que su gobierno detentaba (Arriagada y Mathivet 2007: 10).

1. Según el documento de estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo de 1998, “el *impacto final*, u *objetivo de desarrollo a largo plazo*”, consiste en el cambio en el capital humano o en la pobreza que se produce de resultados del proyecto. [...] el problema consiste en que el impacto final es función de muchas otras cosas además de los insumos de los fondos y éstos no deben ser los únicos responsables de alcanzar el objetivo a largo plazo” (BID 1998: 18).

Como resultado final, los gobiernos de la región experimentaron una mixtura de políticas económicas de carácter liberal y, a su vez, de expansión del gasto social². El punto de partida era asegurar la estabilidad que atrajera la inversión privada, fundamentalmente extranjera, lo cual devino en un aumento de 23% en la participación de la región sobre el flujo de inversión extranjera directa (IED) mundial durante el período 1990-1997³ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] 1998: 4). Se esperaba que de esa forma se pudiera sentar las condiciones para el crecimiento sostenido, que se traduciría luego en la reducción de la pobreza en la región.

Posteriormente, entre los años 2000-2007, América Latina atravesó uno de los períodos más auspiciosos para la región: obtuvo un crecimiento económico promedio anual de 3,48%⁴ y estabilidad macroeconómica, reflejada en una inflación promedio anual de 7,64%⁵. Estos logros resultaron de vital importancia, no solo para el avance de los diferentes sectores económicos y el aumento de los ingresos de la población, sino para la generación de oportunidades para los más pobres⁶. Afirma De Rato: “El firme consenso político [actual] es que un crecimiento sólido y una inflación baja son componentes básicos del desarrollo equitativo [...]” (De Rato 2007). De manera que, en la región, existían los recursos y las condiciones necesarias para llevar a cabo una política de compensación social.

Dada esta situación favorable, la discusión se centró en encontrar la mejor manera de dar solución al problema de la pobreza⁷ en un contexto de alta desigualdad⁸ relacionada con la disposición de oportunidades de los habitantes de la región⁹. Goñi, López y Servén sostienen que altos niveles de desigualdad disminuyen el impacto del crecimiento económico sobre la pobreza y ello es una fuente latente de conflictos sociales (Goñi *et al.* 2008: 1).

2. “En efecto, entre 1990 y 2002, dieciséis países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central. [...] La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto público en más de tres puntos porcentuales del PIB, en promedio, a lo largo de los años noventa: de un 17,0% en 1990 a un 20,4% en el 2002. Estos mayores ingresos hicieron posible una recuperación del gasto público social” (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [Ilpes] 2004: 14).

3. La participación de la región en la inversión extranjera directa (IED) global fue de 38% en 1997 en comparación con el 15% que representaba en 1990; sin embargo, su distribución entre los países en desarrollo cambió (Cepal 1998: 4).

4. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

5. Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

6. Vásquez (2008), capítulo II.

7. *Ibídem.*

8. “According to the World Bank’s World Development Report 2006, Latin America ranks at the top among world regions in terms of inequality, second only to Sub-Saharan Africa” (Goñi *et al.* 2008: 1).

9. “By equity we mean that individuals should have equal opportunities to pursue a life of their choosing [...]. The main message is that equity is complementary, in some fundamental respects, to the pursuit of long-term prosperity” (The World Bank 2006: 2).

Por esta razón se experimentaron una extensa gama de políticas y reformas sociales durante el período 1999-2009¹⁰. “Algunos países [pudieron] mantener la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros [experimentaban] cambios frecuentes en las políticas que [aplicaban], lo que suele ocurrir cada vez que cambia el gobierno” (Promoción del Desarrollo Sostenible [IPES] 2006: 5).

Siendo así, las políticas sociales resultantes en América Latina durante el período 1999-2009 variaron en su diseño y ejecución. La diversidad de los resultados de estas políticas ha estado estrechamente vinculada no solo con el grado de desarrollo económico y político de cada país, sino fundamentalmente a la cultura y desarrollo institucional de enfrentar cambios impredecibles.

1.2 Los determinantes de cambios en la formulación de las políticas sociales en América Latina

Durante el período 1999-2009 acontecieron importantes sucesos en América Latina¹¹, los cuales repercutieron, sin lugar a dudas, en la formulación de las políticas públicas. Estas se orientaron a aliviar y reducir la pobreza a través de intervenciones de corto y largo plazo¹², con miras a mejorar las condiciones de vida¹³ de la población más pobre.

Como se sabe, la combinación óptima de intervenciones de alivio y reducción de la pobreza (Vásquez 2008: 386) requiere de consenso y coordinación interinstitucional intersectorial e intragubernamental¹⁴, con la finalidad de formular y ejecutar eficientemente las intervenciones¹⁵.

10. En Latinoamérica en general, según Cohen, Medina, Gil, Correa, Fanta y Díaz (2001): “A principios de los noventa, surge una nueva generación de iniciativas de cambio [...]. Se plantea un conjunto de principios, prácticas y técnicas que buscan hacer frente al modelo tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de un “post-burocrático”, que incluye la generalización del principio del ciudadano-cliente, fijación de contratos de gestión, simplificación de procesos, etc. (Cepal 2001: 12).

11. Entre los hechos de importancia que acontecieron entre 1999 y 2009 en América Latina, encontramos: la crisis argentina en el 2001, el combate contra las FARC en Colombia, el intento de golpe de Estado en Venezuela en el 2002, entre otros.

12. Esta clasificación distingue las “medidas de promoción de oportunidades que, precisamente, deben tener un carácter permanente para asegurar un desarrollo sostenible en la población” de aquellas cuya oferta es temporal (Vásquez 2008: 392).

13. Se entiende por mejores condiciones de vida un buen servicio de agua y desagüe, acceso a programas de salud, acceso a un buen nivel educación, buenas condiciones de vivienda, entre otros.

14. “La falta de concentración y coordinación en el planteamiento de políticas de lucha contra la pobreza ha obstaculizado la adecuada gestión y ha generado la creación desarticulada de programas con objetivos similares pero manejados por distintas carteras” (Vásquez 2008: 399).

15. En el caso del Perú, se creó la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) como la “instancia de coordinación y de discusión de la política social del Estado dentro del

Al respecto, la viabilidad de esta coordinación dependerá del grado de desarrollo político de los países. “En general, los gobiernos mayoritarios unipartidista pueden reducir al mínimo los costos de concertar acuerdos y de tomar decisiones, mientras que para los gobiernos de coalición puede ser más difícil coordinar políticas” (IPES 2006: 67). Por tanto, en América Latina, la formulación de las políticas de lucha contra la pobreza ha estado supeditada a los costos de concertación en las esferas políticas.

La eficacia de la política pública depende, según Székely (2006), del grado de institucionalización con el que cuenta. Los elementos necesarios para que una política social sea considerada plenamente institucionalizada son detallados en el cuadro siguiente:

Cuadro 8.1
Características de una política social institucionalizada

Elementos básicos	Países
Existencia de un Ministerio de Desarrollo Social cuyo principal mandato sea el combate a la pobreza	Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay
Establecimiento de objetivos concretos en un plan o programa nacional	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay
Definición y adopción de indicadores de evaluación del cumplimiento de objetivos	Chile y México
Marco jurídico que establece responsabilidades, facultades y atribuciones por actor	Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Perú
Presupuesto aceptable para ejercer facultades	Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica, México y Venezuela.
Mecanismos explícitos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno	Brasil, Chile, Nicaragua y Venezuela (cuentan con un mecanismo suprasectorial)
Contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana	Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua y Perú
Existencia de reglas de operación para los programas y acciones	Brasil y México
Construcción de padrones de beneficiarios	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México
Marco jurídico para reglamentar el comportamiento y conducta de funcionarios	Todos

Fuente: Székely (2006).

Consejo Ministros” (portal de la institución <<http://www.crecer.gob.pe/cias.php?var=1>>) y la Comisión Técnica de Política Social (portal de la institución <<http://www.crecer.gob.pe/cias.php?var=4>>).

Los cambios de tendencia en la formulación de políticas sociales representan también importantes fuentes de cambio en su modo de construirlas. Aproximadamente a finales de la década de 1990 se hizo evidente la presencia de dos discursos paralelos en la formulación de las políticas sociales. Por un lado se encuentra el enfoque de derechos¹⁶, frecuentemente presente en la alta dirección de los ministerios vinculados a sectores sociales¹⁷. Por otro lado, el enfoque de costo-beneficio¹⁸, sostenido por el Ministerio de Hacienda o de Finanzas del país que finalmente se convierte en el filtro fundamental a través de la aprobación presupuestal de planes y proyectos.

El IPES afirma: “El ministerio de Hacienda ha dominado el proceso presupuestario y por lo general ha sido capaz de dar prioridad a sus objetivos¹⁹ en la agenda presidencial. [...] Este rol protagónico estuvo sustentado en algunos casos por disposiciones constitucionales, por la debilidad relativa de la legislatura en el proceso presupuestario y por la contratación más competitiva y la mayor estabilidad del personal del ministerio de Hacienda [...]” (IPES 2006: 68). Para contrarrestar esta primacía, los gobiernos construyeron planes de acción con enfoque de derechos, que intentaban darle un rostro humano a la política económica. Sin embargo, la formulación del presupuesto sobre la base de la recaudación tributaria, las restricciones presupuestarias y la inercia administrativa imponían un sello distinto a las políticas sociales (Vásquez 2005a).

1.3 Cambios en la ejecución de políticas sociales en América Latina

La ejecución de las políticas sociales se traduce, *grosso modo*, en el gasto social que contabiliza también el presupuesto de los programas sociales. A través de la asignación que el Ministerio de Hacienda o Finanzas brinda a las prioridades sectoriales se expresa tangiblemente el enfoque del gobierno en cuanto a la reducción y alivio de la pobreza (Vásquez 2004: 21). La pregunta es: ¿cómo se enfocó el gasto social en América Latina? Breceda, Rigolini y Saavedra demuestran que, por un lado, en América Latina y en los Estados Unidos, el gasto social es estable (“*flat*”) y varía entre quintiles de la población. Además, se suele recaudar en mayor

16. Para mayor información del análisis de políticas públicas en América Latina bajo este enfoque véase Mesa-Lago (2000).

17. Véase Quintana Benavides (2004: 3-4).

18. Para mayor información del análisis de políticas públicas en América Latina bajo este enfoque véase Mesa-Lago (2000).

19. En países como el Perú, la elaboración del Presupuesto de la República está a cargo del Ministerio de Economía, el cual recoge cada una de las solicitudes presupuestales de cada ministerio y evalúa si debe ser considerada dentro del presupuesto (toma la decisión final de incluir o no cada pedido).

medida de los más ricos²⁰ para, supuestamente, generar oportunidades de desarrollo para los más pobres. Por otro lado, el gasto social es más progresivo en Europa y es de la clase media de donde se suele obtener impuestos en mayor proporción (Breceda *et al.* 2008: 19).

En América Latina los programas sociales se convierten en el brazo ejecutor más visible de las políticas sociales. Generalmente los programas tiene dos posibles orientaciones: como mecanismos de alivio de la pobreza o de reducción de la misma²¹. Ciertamente durante el período 1999-2009 se puede identificar algunos ejemplos exitosos y de mayor expansión en la región como los programas de transferencia condicionada²², cuyos ejemplos más meritorios son el de Oportunidades (México) y de Bolsa Familia²³ (Brasil).

¿Cuáles han sido las variables claves²⁴ de la ejecución de las políticas sociales y en particular de estos programas exitosos? Desde nuestro punto de vista, las tres siguientes son las más relevantes.

a) Contar con un sistema de identificación de beneficiarios

Los programas que han tenido mayor cobertura con la mínima filtración se caracterizan por contar con un sistema de identificación de beneficiarios²⁵. ¿Qué significa ello? Se ob-

20. Breceda, Rigolini y Saavedra explican que esta alta contribución de los más ricos genera un serio obstáculo para la expansión del *welfare state*, ya que no se puede aspirar a incrementar esta recaudación porque estos contribuyentes se sienten perjudicados al pagar excesivamente y no recibir mucho a cambio (Breceda *et al.* 2008: 19).

21. La primera fase abarca la “provisión de servicios sociales básicos a la población excluida”, mientras que la segunda fase busca generar oportunidades económicas (Vásquez 2008: 402).

22. Según Correa, son programas sociales encargados de dar cantidades fijas o variables de dinero a madres de familia de familias seleccionadas según criterios de focalización, a cambio de ciertos comportamientos relacionados con la salud, educación, nutrición, etc. Fomenta el empoderamiento de las mujeres, establece un contexto de corresponsabilidad entre beneficiarios y Estado, y, asimismo, otorga mayor atención presupuestal a variables críticas (Correa 2009: 74).

23. El programa Bolsa Familia integra los programas de transferencia de efectivo Bolsa Escola (orientada a incentivar la asistencia escolar) y Bolsa Alimentação (Vásquez 2008: 93-6). Para mayor información, véase el portal del programa: <http://www.presidencia.gov.br/espanhol/principales_programas/crescimento/principaisprogramas_view/>.

24. Chacaltana menciona estas variables clave como parte de su explicación sobre la complejidad que implica la focalización en cualquier programa social: “En la práctica, usualmente se piensa que la focalización involucra solamente el ejercicio de identificar a los pobres, es decir, su localización espacial o caracterización a través de variables observables. [...] En términos generales, se tiene un fondo determinado y el problema consiste en hacerlo llegar a la población objetivo (los pobres) con el propósito de generar en ella ciertos resultados verificables. Para ello, los programas se organizan en ciertas etapas. [...] En la etapa de planeamiento se confecciona el instrumento de focalización; en la implementación se monitorea la efectividad del instrumento [...] y, finalmente, en la etapa de resultados, se puede evaluar toda la estrategia de focalización con el propósito de establecer su performance” (Chacaltana 2001: 13-4).

25. Como los más importantes *stakeholders* de los programas, los beneficiarios y su identificación son importantes para el proceso de monitoreo, selección de proyecto y evaluación (Valadez y Bamberger 1994: 10).

servan tres características. En primer lugar, capacidad de operacionalizar la definición de población objetivo teórica, la población objetivo atendible de acuerdo a los recursos disponibles y la población beneficiaria²⁶. Segundo, sobre la base de esta información, los responsables de la ejecución del programa construyen un perfil del “sistema de identificación de beneficiarios”²⁷. Ello significa elaborar un diagrama de flujo de los procesos de captura, validación y procesamiento de información para la identificación de beneficiarios, con el detalle de los tiempos y movimientos involucrados. Finalmente, el resultado de todo este proceso se traduce en la competencia de producir un padrón de beneficiarios de acuerdo con la definición y misión del programa.

¿Cuál ha sido el instrumento clave para reducir las filtraciones y asegurar la mejor identificación de beneficiarios? El uso del documento nacional de identidad (DNI). Incluso las experiencias de fusión de programas han sido exitosas en la medida en que los programas utilizaban o no el documento nacional de identidad. Aun más, manteniendo programas dispersos en diversos sectores se observó que el uso común del documento había mejorado la eficiencia, la eficacia administrativa y, sobre todo, la sinergia de las intervenciones gubernamentales²⁸.

b) Disponer de un sistema de *delivery* del bien o servicio costo-efectivo.

El concepto ampliado de *delivery* comprende la sumatoria de todos los procesos internos que, ejecutados de manera eficiente, eficaz y transparente, se traducen en el uso óptimo de la ayuda social²⁹. Los procesos internos más importantes son: (a) el sistema de requerimientos

26. “La participación del Estado debe darse a través de la provisión de servicios sociales al público objetivo en la cantidad y calidad adecuadas” (Vásquez 2008: 175). Por tanto, según Vásquez, el primer paso de un proceso adecuado de gerencia social consiste en “ubicar satisfactoriamente a los beneficiarios”. Además, debe “tener siempre presente cuáles son los grupos vulnerables, [...] porque éstos (niños, mujeres, pobres extremos, poblaciones rurales, etc.) suelen estar más expuestos a amenazas al desarrollo de sus capacidades” (Vásquez 2008: 222).

27. Al respecto, Vásquez y Franco plantean crear un registro único de beneficiarios —como parte de su propuesta de un Fondo de Inclusión Social (FIS)—, el cual sería “un canal de información permanente acerca de los actuales y potenciales beneficiarios de programas sociales en el Perú. [...] Las ventajas de contar con un sistema tal como el descrito se encuentran en el ahorro que tendría el Estado al minimizar los problemas de filtración [...]” (Vásquez y Franco 2008: 90).

28. De acuerdo con Vásquez, las sinergias permiten el uso eficiente y rentable de la inversión social. Ante la existencia de varios programas con similares objetivos, surge la necesidad de asignar recursos equitativamente, para evitar la duplicidad de gastos (Vásquez 2008: 284).

29. El Banco Central propone un orden lógico de planificación y diseño de programas sociales, cuya quinta etapa comprende la elección de los métodos de construcción o *delivery* del servicio. (Valadez y Bamberger 1994: 17). Algunas de las primeras etapas de dicha propuesta (la definición de población objetivo, objetivos de los

de bienes y servicios públicos³⁰, (b) el sistema de adquisiciones³¹ y (c) el sistema de entrega de los mismos.

El análisis de diversas experiencias de América Latina permite concluir que no existe la perfección extrema sino más bien la imperfección más amplia posible. Gran parte de la explicación está en que los gobiernos se apresuraron a realizar intervenciones sin un conocimiento previo sobre las experiencias más costo-efectivas. Las presiones políticas así como los intereses de proveedores condujeron a que los programas nazcan, se reproduzcan y subsistan con graves deficiencias en el *delivery*. Incorporar el enfoque de gestión por resultados³² en los programas ha tenido muchos vaivenes desde su adopción hasta su implementación.

c) **Desarrollar un sistema de monitoreo**

La rentabilidad de los recursos públicos en todo programa social ha dependido, en parte, del proceso de aprendizaje institucional que se ha realizado a medida que ejecuta su intervención (Vásquez 2008: 383). Por esta razón, el monitoreo y, aun más, la evaluación de impacto permiten alimentar este proceso de aprendizaje institucional³³. Esta variable marca una diferencia en el desarrollo institucional de las políticas y programas sociales, pues la comparación periódica del progreso planeado en contraste con el real permite evaluar la cercanía o lejanía de los niveles **objetivo** de indicadores clave (Valadez y Bamberger 1994: 121).

¿Cómo las diferentes supervisiones y evaluaciones se incorporan al aprendizaje institucional?
¿Qué factores alimentan o impiden que las buenas (y malas) prácticas en el diseño y ejecución

programas, duración del programa, etc.) no son obviadas por los procesos internos referidos en este documento, sino que se realizan en simultáneo.

30. El desarrollo de estos sistemas está asociado a las variables de riesgo de las poblaciones vulnerables identificadas. Un análisis sectorial puede dar luces sobre los bienes y servicios requeridos, sobre la base de los programas existentes. Véase Vásquez (2008), capítulo 3.

31. Uno de los criterios para dirigir el gasto público es que este dé soporte a bienes y servicios que promuevan un crecimiento de amplia base y no sea capturado por grupos de intereses particulares (Banco Mundial 1993: 62).

32. Según Alvarado, problemas en el sistema de servicios de salud que surgen durante diferentes etapas y se originan en diferentes agentes. En la etapa de adquisición, se descubrió que la disponibilidad de bienes en los establecimientos “compite” con los gastos que deben realizarse en sueldos; en la etapa de entrega, los pacientes no asegurados deben solucionar la poca disponibilidad de medicinas en las farmacias debido a que los pertenecientes al SIS son prioritarios, etc. (Alvarado 2008: 17-8).

33. “El monitoreo tiene varios beneficios: a) promoverá una cultura de transparencia en los sectores que administran los recursos dirigidos a niñas y niños, b) reducirá la asimetría en la información sobre los beneficiarios y c) permitirá un seguimiento del cumplimiento de los compromisos del Estado con la infancia y la adolescencia.” (Vásquez 2004: 40).

de los programas sean incorporadas a la gestión? Las diversas experiencias de América Latina subrayan que la inversión en recursos humanos calificados bien remunerados y la accesibilidad a sistemas de información y redes de aprendizaje han permitido que el quehacer del campo se traduzca en conocimiento compartido dentro de las instituciones más exitosas. Por esta razón, la efectividad ha sido el resultado no siempre de un buen diseño inicial sino de una capacidad de subsanar errores que se presentaron en el camino de la ejecución.

La inexistencia de un sistema formal de monitoreo y evaluación de impacto³⁴, además de la urgencia de actuar ante las demandas sociales (Acuña, Galiani y Tommasi 2006), impiden desarrollar la retroalimentación pertinente para el aprendizaje institucional de las intervenciones. Por ello, muchas de las experiencias que han sido exitosas encontraron en la gradualidad de la construcción del programa el elemento clave para hacer que el aprendizaje institucional mejore sostenidamente la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de las intervenciones³⁵.

En conclusión, América Latina vivió cambios significativos en las políticas económicas relativamente acompasadas con políticas y programas sociales. El éxito o fracaso de las intervenciones dependieron de muchos factores pero fundamentalmente de la capacidad institucional del Estado de formular y ejecutar las intervenciones de alivio y reducción de la pobreza. ¿Qué sucedió en el Perú mientras la región experimentaba un desarrollo desigual en lo económico, político y social?

2. Los cambios en el Perú: 1999-2009

Los problemas y las soluciones ensayadas en América Latina también han sido visibles en el Perú, tal como el desarrollo de la presente sección aspira a presentar. Para comprender los acontecimientos en el Perú, se inicia con una síntesis de la dinámica de las instituciones responsables de la lucha contra la pobreza en los diferentes gobiernos entre el período 1999-2009. Observaremos similitudes y diferencias con dinámicas vistas en América Latina y solo así podremos comprender la particularidad del caso peruano. Luego de esta mirada institucional, se abordarán las cifras de pobreza y gasto como una manera de ver cómo el quehacer de estas entidades se traduce en recursos³⁶ y en resultados por la utilización de

34. La evaluación puede producirse en varios niveles según Cortázar Velarde: control parlamentario, control de procedimientos, control social, control por resultados, competencia administrativa (Cortázar 1999: 53).

35. Vásquez (2008), capítulo VII.

36. Según señala Yancari, en el Plan Fiscal Anticrisis se resalta que el Estado Peruano “destinará S/. 550 millones (US\$ 190 millones) para programas sociales y apoyo a trabajadores” (Yancari 2009: 24).

estos recursos. De esta manera, se tendrá una visión de cómo el Estado peruano intentó respetar los derechos de los pobres.

2.1 Las etapas de la dinámica institucional de los programas de alivio y reducción de la pobreza

Las instituciones públicas muestran claramente tres etapas importantes en relación con la inversión social. Se parte del segundo gobierno de Fujimori, a finales de la década de 1990, que buscó aumentar el gasto social por propósitos políticos para darle un rostro humano a las políticas económicas de libre mercado (Crabtree 2004: 53-9). Luego se ingresa al período 2000-2005, en el que el gobierno aspiraba a darle contenido al enfoque de economía social de mercado³⁷. Por último, a partir del 2006, el gobierno ingresa a una etapa de preocupación sobre la efectividad de la gestión social dada la poca satisfacción de la población más pobre³⁸.

Finales de la década de 1990: la introducción del rostro humano

El gobierno de Fujimori tuvo la convicción de que sentar las bases de una economía de libre mercado era el punto de partida para comenzar a resolver los problemas más graves del Perú. Con este propósito, desde principios de la década de 1990 se dieron medidas de reducción del tamaño e intervención del Estado en la economía³⁹. De esta manera, se esperaba que con la inversión privada, fundamentalmente extranjera, no solo se generaría más PBI sino también se reduciría la pobreza. Sin embargo, la privatización y el establecimiento de empresas en sectores fundamentalmente intensivos en capital⁴⁰, además de la apertura comercial su-

37. “La Ley estableció que los recursos del Fondo de Estabilización solo podrán ser usados en períodos de caídas sustanciales en los ingresos fiscales para cubrir gastos de programas focalizados destinados al alivio de la pobreza. [...] Se creó también un plan de contingencia social para expandir la acción social [...]” (Bouillon y Yamada 2000: 6).

38. De acuerdo con los datos de Cepal, el indicador PG (*poverty gap*) que incluye a hogares (personas) en situación de extrema pobreza, tiene una evolución ligeramente decreciente creciente (2001: 54,8; 2003: 54,7), de modo que el “déficit relativo de ingresos de los pobres con respecto al valor de la línea de pobreza” disminuye muy poco (Cepal 2006: 71-2).

39. Según Crabtree, “[...] el abandono del modelo de desarrollo estatista empezó en forma tímida [...]. El eje de la política económica de esa época era la creencia de que la intervención estatal debía reducirse a su mínima expresión” (Crabtree 2004: 53).

40. De acuerdo con Durand, además del fortalecimiento del sector privado mediante la venta de empresas estatales (privatización), se produjo “la aparición de la cámara de empresas españolas, en la medida que España es el país con mayores inversiones en el Perú con presencia en telefonía, banca, fondos de pensiones, petróleo y energía” (Durand 2004: 30).

puestamente favorable para la mano de obra poco calificada, generaron un nuevo problema: los menos educados, saludables y nutridos tenían menor nivel de empleabilidad en los sectores dinámicos de la economía, como minería, energía, telecomunicaciones y petróleo. Según Yamada, luego de la liberalización económica de la década de 1990, se esperaba que la apertura al comercio internacional dinamizara el sector exportador de bienes intensivos en mano de obra no calificada y que los salarios y niveles de empleo de trabajadores menos educados mejorarían. “Sin embargo, el BID (2003) concluye que [...] ha habido poco cambio estructural en el empleo [...] el resultado más claro ha sido el aumento en la desigualdad salarial a favor de la mano de obra calificada” (Yamada 2004: 16). En consecuencia, el modelo, si bien alentó un crecimiento de la producción, no necesariamente llevó a que los más pobres se beneficiaran de este crecimiento⁴¹.

¿Cómo acelerar el proceso de generación de condiciones propicias para más y mejor inversión, en términos de generación de empleo y divisas, y a su vez lograr el respaldo popular? Asegurando la estabilidad social. Difícilmente una economía sin estabilidad en las reglas de juego y sin aprobación del gobierno atrae inversión⁴². Al respecto, Morón y Sanborn señalan que la volatilidad en las políticas se debe al “alto grado de arbitrariedad en las decisiones tomadas [...]. La ausencia de frenos y contrapesos [...] en el Ejecutivo, conduce a un equilibrio en el que una política arbitraria es temporalmente sostenida, pero existe una fuerte sensación de que dicha política puede ser revocada” (Morón y Sanborn 2007: 103).

En este sentido, el gobierno de Fujimori, manteniendo su permeabilidad a las influencias de los organismos multilaterales, alentó el mejoramiento de la capacidad de gasto social⁴³. El objetivo era llevar los beneficios de la economía del mercado a los más pobres.

Por esta razón, se creó un fondo de inversión social sumamente expeditivo llamado Foncodes⁴⁴, que desarrolló el modelo de los núcleos ejecutores por el cual se bombeaba recursos

41. La elasticidad pobreza – crecimiento del PBI per cápita hallada por Mendoza con base en las cifras del INEI para el período 1998-2007 fue de solo -0,59.

42. La inestabilidad de políticas “genera un alto nivel de incertidumbre, lo que inhibe las inversiones de largo plazo y erosiona la confianza pública” (Morón y Sanborn 2007: 35). Asimismo, Tanaka y Trivelli señalan que las propuestas para reformar el sistema político mediante mecanismos de democracia participativa que impliquen ampliaciones del sistema político se basan en un diagnóstico errado (Tanaka 2004: 95).

43. Como señala Castro (2006), el éxito de una política fiscal contracíclica “depende, además, de la capacidad del gasto social para proveer los mecanismos para que los hogares pobres puedan asegurar su consumo” (Castro 2006: 3).

44. Se constituye mediante la Ley de Creación de Foncodes (Decreto Legislativo 657) en el año 1991. Véase <http://www.foncodes.gob.pe/documentos/trans_PDF_NL_DL_657.pdf>.

públicos⁴⁵ a la población organizada sobre la base de proyectos de interés social. De esta manera se logró un gran éxito de la capacidad de *delivery* del Estado a favor de los pobres. El éxito de Foncodes alentó la búsqueda de diseñar una estrategia focalizada de lucha contra la pobreza en el segundo gobierno de Fujimori. ¿La razón? Los sectores sociales evidenciaban lentitud en la ejecución, con lo cual se hacía evidente la distancia entre este discurso pro pobre y el cambio del nivel de vida por efecto del gasto social. El lenguaje pro pobre no se traducía en sistemas operativos efectivos del gasto público ni de la inversión privada que asegurasen que los más pobres accedieran a empleos dignos.

Se sabe que el crecimiento económico que genere un empleo digno asegura una oportunidad para que la persona y su familia salgan de su condición de insatisfacción de sus necesidades básicas, en la medida en que actúa como distribuidor de riqueza de forma sostenida (Vásquez 2008: 423). Sin embargo, la respuesta del sistema para generar empleo a los menos calificados era casi imperceptible. Se dejó en un segundo plano los temas de provisión de empleos y el sistema se concentró en el alivio de la pobreza mediante instituciones y programas como el Pronaa, que es la institución encargada de centralizar los programas de ayuda alimentaria; Foncodes; el Instituto Nacional de Salud, que organizaba programas nutricionales orientados a niños; así como otros organismos como PRONAMACHCS, Infes, PAR, Caminos Rurales, que se encargaban de programas de infraestructura (Francke 2006: 99-102).

Por esta razón, la crisis de desaceleración económica y de falta de empleo de finales de la década de 1990 se enfrentó con asistencialismo⁴⁶. Los programas sociales vigentes buscaban aliviar las limitadas capacidades de los hogares para satisfacer sus necesidades básicas⁴⁷. La razón de este enfoque era lograr la estabilidad económica y el apoyo popular que permitiese no solo cimentar el modelo económico sino el proyecto político del fujimorismo de seguir en el poder⁴⁸.

Si bien en los primeros años del gobierno de Fujimori se reformaron los programas sociales heredados de la década de 1980⁴⁹, los problemas con los que habían nacido en décadas an-

45. Según la Cepal, el gasto público social como porcentaje del gasto público total equivalió a 39,4% para el período 1994-1995 y a 41,9% para el período 1998-1999.

46. El período 1999-1998 fue de recuperación en la actividad productiva, originada por el fenómeno El Niño, la crisis financiera internacional y el deterioro del poder de compra de nuestras exportaciones, según las memorias anuales del BCR de 1998 y 1999. El nivel del PBI de 1996 varió en 2,5% con respecto a 1995 (BCRP 1997: 24).

47. Foncodes, Vaso de Leche, Comedores Populares, Desayunos Escolares, apoyo para la agricultura en zonas de emergencia, etc. Fuente: Figueroa (1999: 249).

48. Véase Francke (2006: 99), Conteras y Cueto (2004: 59) y Figueroa (1999: 248-9).

49. Barrantes afirma: “[...] entre el 28 de julio de 1990 y el 31 de diciembre del 2005. Este es un período interesante en la historia del Perú, pues marca un cambio fundamental de orientación en la política económica,

teriores se mantuvieron. En lugar de sistemas de identificación de beneficiarios, eficientes sistemas de *delivery* de bienes y servicios públicos costo-efectivos y monitoreo y evaluación de impacto, imperó la definición de metas en las altas esferas, planificación de intervenciones por tecnócratas y alivio de tensiones sociales sin mayor intención de diálogo (Vásquez 2005b: 8).

Aun más, las políticas sociales se tejían desde el gobierno central y destejían en el ámbito operativo local, con excepciones. Los programas que correspondían a subsanar las distintas variables de riesgo eran planificados por organismos gubernamentales diferentes (Pronaa, PRONAMACHCS, Foncodes, etc.) según el sector (salud, alimentación, educación, saneamiento, vivienda o infraestructura) con que la variable se encontrara relacionada (Francke 2006: 100). Sin embargo, estos organismos solo eran planificadores centrales con poca intervención en la ejecución.

Como resultado, el asistencialismo del segundo gobierno de Fujimori siguió favoreciendo mayoritariamente a los sectores urbano-marginales debido a sus mayores capacidades de demandar y de negociar (Crabtree 1999: 64). Si bien la población rural vio la edificación de colegios, centros de salud, infraestructura productiva y caminos rurales, de todas maneras el mundo urbano recibía más apoyo. La razón es que al preocuparse más por las demandas urbanas se obtenía a cambio más estabilidad política y popularidad⁵⁰.

La búsqueda de la economía social de mercado: 2000-2005

El inesperado cierre del tercer gobierno de Fujimori abrió las puertas a un nuevo discurso y quehacer de las políticas públicas en el campo de la inversión social. La relación entre el gobierno y la sociedad civil durante la década de 1990 tuvo dos caras. Por un lado, algunas ONG se habían convertido en subcontratistas del gasto social ante la lentitud del aparato burocrático para ejecutar programas y proyectos públicos⁵¹. Por otro lado, otras estuvieron

que no necesariamente ha contado con un consenso social, y que ha involucrado redefinir las reglas de política a la luz del final de la guerra interna y de la reinserción del Perú en el mercado internacional [...]” (Barrantes 2007: 10).

50. Según Crabtree, Fujimori enfrentó el problema de ser un “huérfano político” en sus inicios mediante la construcción de un nexo estrecho entre presidencia y pueblo, sin intermediarios, de lo cual surgió el populismo y la demagogia (Crabtree 2004: 59-60).

51. El proyecto de Ley 391, con fecha de presentación 22/08/2001, señala entre sus motivos para el establecimiento de normas complementarias en cooperación técnica de envíos de donaciones, que “las organizaciones

excluidas de la formulación y ejecución de políticas y programas del Estado. Razones diversas, desde el orden político-partidario hasta de carácter organizacional, así como de *lobby* de cooperación internacional, explican esta política de segmentación que tenía el gobierno con instituciones privadas sin fines de lucro que finalmente ingresaron al mundo del emprendimiento⁵².

El breve gobierno de Paniagua, que se instaló en el año 2000, generó mayor diálogo y participación con las ONG. Esto se tradujo no solo en la incorporación de promotores de estas instituciones en puestos claves del gobierno⁵³, sino también en la construcción de espacios para formular políticas y planes con enfoque, fundamentalmente, de derechos⁵⁴.

Este gobierno de transición dejó sentada una corriente en el discurso y ejecución de las políticas sociales que fue fuertemente alimentada durante el gobierno de Toledo (2001-2006). Durante este período, además se estampó un estilo de concertación de metas y procedimientos, participación en planes y presupuestos⁵⁵ y adhesión de la sociedad civil al proceso (Vásquez 2005b: 8). Términos como el derecho a la alimentación y nutrición intentaban taladrar el esquema mental del asistencialismo de los inconexos programas alimentarios que existían en el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Salud; términos como el de 'sinergia' aparecían como punteros contra la desarticulación de las intervenciones sociales de los diversos ministerios⁵⁶. Se elaboraron de manera muy participativa los Planes Nacionales de

no gubernamentales se convierten en instrumentos de desarrollo para la institucionalidad del país, se ha centralizado, en gran medida, a que estos continúen siendo interlocutores en temas de desarrollo, investigación y ayuda frente al Estado, el sector privado y la sociedad civil" (Toche 2003: 326).

52. Según Toche, "las ONG serán convocadas a participar en los programas estatales de alimentación y fondo social, siendo por primera vez operadoras de la política social del estado y por ende, recibiendo financiamiento de éste" (Toche 2003: 57).

53. Muestra de ello es la inclusión de representantes de ONG en temas ambientales. Véase el Decreto Supremo 045-2001-PCM, en que se constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental.

54. Bajo este pensamiento se crearon diferentes instituciones que fomentarán el diálogo entre los distintos actores de la realidad nacional. Un ejemplo fue la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, "cuya creación parte del convencimiento de que se requiere la participación del conjunto de los actores públicos y privados del país, y en particular de la población organizada, para poder superar los profundos problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social que vive el país, y para mejorar la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de las iniciativas en materia de lucha contra la pobreza" (MCLCP 2006: 3).

55. Autores como Mauro (2006) señalan una tendencia positiva del gasto público global durante este gobierno, "según el informe preelectoral de la Administración para el período comprendido entre 2001 y 2006, publicado por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y finanzas, [...] también en la parte que corresponde al gasto social directo" (Mauro 2006: 351).

56. En esta coyuntura se dieron el D.S. 064-2004-PCM, Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006; el D.S. 065-2004-PCM, Estrategia Nacional de Desarrollo Rural; el D.S. 066-2004-PCM, Es-

Acción por la infancia y adolescencia, de la mujer, de oportunidades, etc., que llenaron los discursos y pasillos de los ministerios de carácter social⁵⁷.

En paralelo, los conceptos de eficiencia, eficacia y transparencia se hicieron más tangibles en las normas de gasto social formuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas, gracias al rol mentor de los organismos multilaterales⁵⁸. El MEF fue afinando diversas mediciones del impacto del gasto social pues surgió la hipótesis de que altos niveles de filtración y subcobertura de los programas sociales eran explicados por la mala gestión pública⁵⁹. Por ello el MEF comenzó a adoptar buenas prácticas de supervisión, control y monitoreo de la ejecución presupuestal, tal como el Sistema Integrado de Administración Financiera⁶⁰. El impulso para la creación de nuevos instrumentos para la mejor administración de los recursos públicos, como el Sistema Nacional de Inversión Pública⁶¹ (SNIP), fue vigoroso y comenzó, lentamente, a dar frutos en la calidad del gasto público⁶².

A la par de este reforzamiento técnico de la gerencia, se dio un acento político a la administración pública. La idea del gobierno era que la descentralización era un medio eficaz para democratizar el uso de los recursos del Estado; además, según Contreras y Cueto, “uno de los campos en los que el gobierno trató de recuperar popularidad a la vez que cumplir con un reto histórico fue el del centralismo [...], se organizaron elecciones regionales a finales

trategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015, solo por poner algunos ejemplos de integración de programas o estrategias que demandaban su coordinación.

57. El Decreto Supremo 003-2002-Promudeh aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2002-2010.

58. En términos de austeridad y control fiscal, según Durand, la alarma acerca del conjunto de exoneraciones tributarias que desnivela el terreno de juego entre ciertos sectores económicos y grandes capitales, se estimó que equivalió a 1,34% del PBI del 2001 y fue denunciada por el FMI por generar costos fiscales (Durand 2004: 36).

59. Según Vásquez, los problemas de subcobertura, filtración e iniquidad del gasto persisten: el gobierno del presidente Toledo no ha aprendido de los errores del pasado. Esto sustenta las “mediciones de la ejecución del gasto social (a partir del SIAF), los niveles de vida (medidos desde Enaho 2003), y la programación presupuestal del 2005 (según el proyecto del MEF)” (Vásquez 2004: 11-4).

60. “Desde enero de 1999 el SIAF-SP se ha constituido en un Sistema Oficial de registro de las operaciones de Gasto e Ingreso de las UEs (589 en el año 2003), así como en un medio de Pagaduría del Tesoro Público”. Véase <<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/gobiernocentral/>>.

61. “Este aplicativo informático [...] permitirá consultar el Avance Financiero de un proyecto presupuestal [...] La información presentada en el Sistema Operativo de Seguimiento es obtenida de las bases de datos de la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) y del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP)” <<http://ofi.mef.gob.pe>>.

62. Esta es una forma de monitoreo, pues encaja en la descripción del Valadez y Bamberger, que señalan que “consiste en actividades operacionales y administrativas que rastrean la fuente de adquisición, asignación de fondos, la producción o *delivery* de servicios, y mantiene registro de los costos” (Valadez y Bamberger 1994: 113).

del 2002” (2004: 401). Como se sabe, el argumento a favor de la descentralización ha sido siempre que la autoridad local sabe mejor los problemas de la localidad que el funcionario del gobierno central (Vásquez 2005b: 10). Por esta razón, el gobierno apostó a transferir responsabilidades, funciones y algo de presupuesto a los gobiernos locales, con la intención de que los recursos sean mejor utilizados⁶³.

En consecuencia, durante el período 2000-2006, mientras en los ministerios sociales el enfoque de derechos se iba traduciendo en planes y capacitaciones para su diseminación descentralizada en el ámbito organizacional, en el Ministerio de Economía y Finanzas seguía recibiendo el influjo de los organismos multilaterales centrado en mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia del gasto público. Dos mundos que se iba construyendo sin puentes de comunicación⁶⁴.

Preocupación por la gestión social: 2006-2009

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, entre los años 2001 y 2006, la economía peruana creció 27 puntos porcentuales, mientras que la pobreza total se redujo únicamente en 4,2 puntos porcentuales durante el período 2001-2005⁶⁵. Si bien el modelo de economía social de mercado alentó la mejora sostenida del PBI y el PBI per cápita, la sensación de que la población más pobre había sido beneficiada era muy limitada (Vásquez 2007: 9).

¿Cuál era el problema? No era el de disponibilidad de recursos sino de uso máximo de ellos: el problema de gestión⁶⁶. Los niveles de filtración y subcobertura evidenciaban que el quinquenio de Toledo no había atacado frontalmente una expresión de debilidad institucional: inexistencia de sistemas de identificación de beneficiarios, de *delivery* de bienes y servicios públicos costo-efectivos y de monitoreo y evaluación, temas claves antes señalados como exitosos en otros países de la región.

63. “Los resultados indican que las municipalidades del país podrían ofrecer la [actual] provisión de bienes y servicios locales con 57.6% menos recursos, es decir con menos de la mitad de su presupuesto [actual]” (Herrera y Francke 2007: 52), basándose en cifras del 2003.

64. “Es indispensable mayor coordinación interinstitucional y potenciar a la ST-CIAS de la Presidencia del Consejo de Ministros con la instancia para la toma de decisiones e implementación de políticas, así como el Viceministerio de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas como proveedor de grandes orientaciones socioeconómicas [...]” (Abusada, Du Bois, Morón y Valderrama 2000: 251).

65. Datos obtenidos de SIAS <<http://190.223.40.73/SistemaIIProgSociales/Indicadores.asp>>.

66. Vásquez (2008), capítulo III.

La expresión máxima del fracaso de reformar los programas sociales que operaban desarticuladamente desde diversos ministerios se evidenció con el reforzamiento presupuestal del programa Juntos⁶⁷: un programa creado a finales del gobierno de Toledo, concebido como una transferencia monetaria condicionada a las mujeres más pobres de las zonas rurales del Perú. Se retornó al enfoque de vincular al gobierno central directamente con el beneficiario. Ahora ya no era a través de núcleos ejecutores (como era a través de Foncodes) para que construyan pequeñas obras⁶⁸, sino que el gobierno entregaba 35 dólares mensuales a madres con hijos en edad escolar de zonas rurales para cubrir parte del gasto de la canasta alimentaria⁶⁹. El programa Juntos era otra iniciativa importada desde los escritorios de los organismos multilaterales, que buscaba emular el éxito de Oportunidades en México y otros 120 similares en el mundo. Juntos aspiró a motivar la mejora de la eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de los programas sociales orientados a los más pobres⁷⁰.

El segundo gobierno de García retomó la reforma de las políticas y programas sociales capitalizando los debates y críticas en torno al pasado reciente. Ello se tradujo en la ejecución de dos acciones que iban en paralelo. Por un lado, el Ministerio de Economía y Finanzas, controlado por tecnócratas independientes, que detentaba la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), elaboró un Plan de Reforma de los Programas Sociales⁷¹. Por el otro lado, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, claramente bajo control del partido oficialista, condujo un Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza

67. Fue creado en abril del 2005, como una transferencia de “uso libre a las familias más pobres del país, de esta forma se motiva al cumplimiento de compromisos de participación en las áreas de Nutrición, Salud, Educación e Identidad con la finalidad de restituir derechos básicos”. Véase <http://www.juntos.gob.pe/quienes_prog-juntos.php>.

68. En el gobierno anterior, sistemas como el de Foncodes o el Pronaa implicaban mayor participación colectiva de la población, al menos en el ámbito de la coordinación local.

69. En este programa también se encuentran las mismas complicaciones que acarrearban las políticas sociales en el gobierno de Toledo, “la focalización y selección de beneficiarios presenta problemas. La principal deficiencia encontrada se refiere a la recopilación de la información socioeconómica por parte del INEI así como a la validación comunal. Ello obstaculiza el desarrollo adecuado del Programa restándole, al mismo tiempo, legitimidad ante la población” (Consortio de Investigación Económica y Social [CIES] 2009: 57).

70. Se dispone de informes financieros e informes de estado de ejecución del presupuesto de gastos e ingresos para el período 2005-2008 en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (Ley 27806) para el programa Juntos. Véase <http://www.juntos.gob.pe/transparencia_informe_economico.php>.

71. El marco de las políticas sociales seguido por el CIAS comparte los objetivos del Acuerdo Nacional firmado en el año 2002 en virtud de su apartado de Equidad y Justicia Social, los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y las políticas nacionales “en materia de: descentralización; igualdad [...]; juventud; pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos y asiáticoperuanos; personas con discapacidad; inclusión; extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad; aumento de capacidades sociales; empleo y MYPE; simplificación administrativa; entre otras”. Véase <<http://www.crecer.gob.pe/cias.php?var=2>> para mayor información.

con la finalidad de acentuar la coordinación de 11 programas sociales (Vásquez y Franco 2008: 77). Finalmente, emergió la Estrategia Crecer como un instrumento ordenador de los programas para que se lleve a cabo la sinergia alrededor de un objetivo común: la desnutrición crónica infantil⁷².

La claridad conceptual de los documentos que se formularon como política social en el segundo gobierno de García fue evidente. Es decir, las políticas se comenzaron a formular determinando prioridades como la desnutrición crónica infantil desde un comienzo del gobierno⁷³. Intentos de llevar a cabo la sinergia de las intervenciones fueron visibles a través de la articulación vertical o en el ámbito de los gobiernos locales y regionales; y horizontal o multisectorial. Sin embargo, la brecha entre el discurso y los resultados se tornó evidente. Todo intento de cambio de reglas de juegos sobre el acceso y uso de programas sociales tuvo la resistencia de los agentes involucrados: beneficiarios de programas alimentarios que no aceptan empadronamientos, proveedores que no permiten la sanción por malas prácticas sanitarias y funcionarios acostumbrados al asistencialismo impidieron mejoras en eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de la inversión social entre los años 2006 y 2008⁷⁴.

En el año 2009 el gobierno decidió retornar al uso de los núcleos ejecutores de Foncodes para asegurar que la población pobre reciba parte del beneficio del crecimiento⁷⁵. Si bien los procedimientos técnicos para identificar y administrar obras incorporan elementos de participación de los gobiernos subnacionales y de vigilancia social (Vásquez 2005b: 17), existían suspicacias por el uso político de Foncodes. La proximidad de las contiendas elec-

72. La estrategia de Crecer involucra la participación del Estado, gobiernos regionales, locales, organismos de cooperación y de la sociedad civil a favor del desarrollo de capital humano de la población más vulnerable con el objetivo de la superación de la desnutrición crónica y la pobreza. Véase <<http://www.creecer.gob.pe/creecer.php?var=1>>.

73. Según la página web de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales <<http://www.cias.gob.pe>>, los objetivos y resultados en materia social del programa Crecer son: (i) reconocer la cobertura actual así como el déficit existente; (ii) identificar los procesos claves que permitan asegurar la cobertura y cerrar el déficit; (iii) establecer metas físicas, indicadores de proceso e indicadores de resultado; (iv) asignar los recursos por meta física establecida.

74. Al respecto, Yamada y Castro señalan que además de los problemas de filtraciones, subcoberturas y corrupción en uno de los programas más representativos del gasto social, el Vaso de Leche, nutricionistas consideran que el programa no es costo-efectivo en términos de reducción de desnutrición infantil (Yamada y Castro 2006: 26).

75. Es un programa del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que canaliza los recursos públicos y privados en manos del gobierno central hacia los gobiernos municipales, que proponen proyectos de obras de infraestructura, programas productivos, de mejora de capacidades, etc., con participación de la población de su jurisdicción. Fuente: <<http://www.foncodes.gob.pe/mquienes.htm>>.

torales del 2010 y el 2011, en una etapa de incertidumbre económica producto de la crisis internacional⁷⁶, generó cuestionamientos. El inusual incremento de 50% del presupuesto público 2010 para los programas sociales ayudaría más a aliviar las tensiones sociales⁷⁷, pero no aliviaría los problemas centrales: la pobreza calórica y la desigualdad.

2.2 Las estadísticas de los resultados de la inversión social

El quehacer de las instituciones públicas se traduce en cifras de resultados de pobreza. A pesar de que en muchos gobiernos del período 1999-2009 se contó con los recursos públicos para enfrentar los problemas de carencias de la población más desfavorecida⁷⁸, los resultados de bienestar fueron tenues. Veamos, gobierno a gobierno, los intentos de mejorar los resultados de la inversión social.

Segundo gobierno de Fujimori: 1995-2000

La evolución de la incidencia de la pobreza durante el segundo gobierno de Fujimori fue negativa, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Cuadro 8.2
Evolución de la incidencia de la pobreza total, 1997-2000

	Total	Lima Metropolitana	Resto del país
1997	42,7%	25,4%	49,4%
1998	42,4%	24,1%	49,7%
1999	47,5%	31,4%	54,1%
2000	48,3%	38,9%	52,3%

Fuente: INEL.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

76. “En los últimos seis meses (junio-noviembre 2009), la economía mundial ha mantenido su contracción, iniciada a fines de 2007 debido a la crisis financiera internacional” (BCRP 2009: 3).

77. “Toledo contaba con poder equilibrar el gasto público, hubo de detenerse ante el ‘arequipazo’ de junio del 2002. [...] la población de Arequipa salió a las calles y levantó barricadas [...], fue un símbolo de la oposición del Perú provinciano frente a Lima y a los supuestos beneficios y racionalidad que tendría la imposición de un modelo capitalista impuesto desde arriba” (Contreras y Cueto 2004: 400).

78. Durante el gobierno de Fujimori, “entre 1993 y 1995 la producción interna creció casi en 30 por ciento [...]” (Contreras y Cueto 2004: 337).

Como se aprecia, la pobreza en el Perú se incrementó en 5,6 puntos porcentuales (de 42,7% a 48,3%⁷⁹) entre los años 1997 y 2000, mientras que el gasto público a servicios sociales básicos presentó tendencia decreciente (véase el cuadro 8.3). Esta reducción del gasto se explica fundamentalmente por la restricción presupuestaria que impuso la crisis asiática del período (1998), que según Durand tuvo fuertes efectos sobre la actividad económica y, por tanto, la recaudación tributaria (Durand 2004: 7).

Cuadro 8.3
Relación del gasto social respecto al gasto público total

Años	Gasto social como % del gasto público
1990	16,6
1993	25,9
1996	35,1
1999	28,4
2000	27,3
2001	26,7

Fuente: O'Brien (2001).

Elaboración: Tanaka y Trivelli (2002).

Sin embargo, como señalan Alcázar, López-Calix y Wachtenheim, “los niveles de gasto pueden tener impactos diferenciados [...]” (Alcázar *et al.* 2003: 13). Por tanto, además de la reducción de recursos destinados a la lucha contra la pobreza, otros factores pudieron haber influido en el fracaso de las políticas sociales en el período evaluado. Al respecto, Alcázar *et al.* afirman: se puede dividir el problema en, por lo menos, cuatro componentes. En primer lugar, los gobiernos pueden estar gastando en los bienes equivocados y en una población objetivo que no los necesita. [...]. En segundo lugar, [...] los recursos pueden no alcanzar al proveedor del servicio público debido a obstáculos burocráticos, a fugas (desviaciones) en algún eslabón del gobierno o en el sistema de canalización de recursos mediante organizaciones privadas [...]. En tercer lugar [...] los incentivos para proveer el servicio son a menudo muy débiles. Así, los proveedores del servicio están mal pagados, no son monitoreados, o responden a la burocracia del gobierno central [...]. En cuarto lugar, inclusive si el servicio es provisto con eficacia, los hogares pueden no hacer uso de él” (Alcázar *et al.* 2003: 13-14).

A pesar de las deficiencias señaladas, el gasto social durante esta etapa mantuvo su énfasis en proteger, en lo posible, al capital humano. Tanaka y Trivelli sostienen que: “La inversión

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

en política social (educación, salud, vivienda e infraestructura y programas de alivio a la pobreza) se concentró en educación y salud (79% del total) de acuerdo al presupuesto de 1996” (Tanaka y Trivelli 2002: 10).

Los programas alimentarios se constituyeron como vínculos entre Estado y población pobre. Como afirman Tanaka y Trivelli: “Dentro de los esfuerzos desarrollados por el Estado en [los últimos años] para combatir la pobreza y la pobreza extrema destacan los programas de asistencia alimentaria, que buscan cubrir parte de la canasta básica de alimentos a los que esa población no tiene acceso” (2002: 9). Programas como Comedores Populares, Clubes de Madres y Vaso de Leche se convirtieron en los representantes del sentir de la población pobre. El gobierno de Fujimori captaba y transmitía información que permitiese la estabilidad social, clave en el aseguramiento de la estabilidad económica y política de su gobierno⁸⁰.

Por esta razón, a pesar de las evidencias de la ineficacia de los programas sociales como el Programa del Vaso de Leche⁸¹, durante el segundo gobierno de Fujimori este programa mantuvo vigencia y objetivos⁸². La falta de focalización de este programa era estadísticamente muy evidente, como afirma Valdivia, pues este programa no puede prevenir que la comida recibida por ciertas familias sea distribuida a otras personas que no son parte del programa (Valdivia 2005: 18). Tal como Alcázar, López-Calix y Wachtenheim describen, los problemas (como las fugas en la ejecución del programa del Vaso de Leche) eran graves.

Los hallazgos de los autores son elocuentes:

- “Entre el gobierno central y la municipalidad
 - * Estimamos fugas de 0.06% en Lima y 0.02% en el resto de Perú. [...]
- Dentro de la Municipalidad
 - * [...] Encontramos fugas de 3% y 0.63% en esta etapa en Lima y el resto del Perú, respectivamente. [...]
- Entre las municipalidades y el comité de madres del VdL⁸³
 - * En esta etapa, las fugas aumentan considerablemente. El promedio de fuga es 10% para los distritos de Lima y 3% para el resto del país. Las fugas alcanzan niveles más

80. Portocarrero *et al.* (2000: 19-73).

81. Presente en el Perú desde el año 1984 (Valdivia 2005: 4).

82. Valdivia sostiene que en sus inicios el programa Vaso de Leche tiene como objetivo niños menores a 6 años y mujeres embarazadas, aunque al año 2005 la ley afirma que se debe atender a niños entre los 7 y 13 años siempre y cuando se haya satisfecho antes las necesidades de los niños más pequeños y madres gestantes.

83. VdL = Vaso de Leche.

- altos en las áreas rurales más pobres. [...] los promedios esconden a los peores infractores, cuyas fugas alcanzan 60-80% en casos extremos. [...]
- Entre los comités de madres del VdL y los hogares beneficiarios
 - * [...] en promedio, en el resto del Perú, se pierde más de una cuarta parte del producto en la etapa que va desde el comité de hogares. Esto es mucho más pronunciado en los distritos urbanos (34%), en capitales provinciales (40%) y en distritos grandes (29%) [...]
 - Dentro del hogar (efecto de dilución)
 - * [...] nuestra fuga final es de 60%, lo que significa que el beneficiario recibe solo el 40% de su ración. [...]” (Alcázar *et al.* 2003: 158-9).

A pesar de las debilidades, según Tanaka y Trivelli, los subsidios otorgados por los programas sociales tienen cierto impacto sobre la reducción de la pobreza. Esto lo confirma el Banco Mundial, que estima que la pobreza de 1997 hubiera sido alrededor de 1,5% mayor; la pobreza extrema, 1% mayor en zonas urbanas y 3% mayor en zonas rurales, de no haber existido programas sociales de apoyo alimentario (Tanaka y Trivelli 2002: 11).

También surgieron otras iniciativas positivas. Por ejemplo, durante el segundo gobierno de Fujimori se inició el programa Projoven⁸⁴ del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, gracias al impulso inicial del Banco Interamericano de Desarrollo. Según afirman Chong y Galdo, este ha beneficiado a 35.000 jóvenes con edades entre 16 y 25 años desde 1996 (Chong y Galdo 2006: 4). Sin embargo, los autores sostienen que este programa tenía costos muy elevados, que impiden una expansión a gran escala; además, el impacto agregado sobre el desempleo de los jóvenes es muy limitado (Chong y Galdo 2006: 29).

84. Un estudio del año 2002, realizado por Ñopo, Robles y Saavedra, evalúa cuatro tipos de impacto del programa Projoven:

“En primer lugar, se consideró el efecto de PROJoven sobre la inserción laboral de los participantes. [...] el efecto del programa sobre la inserción laboral es de 6%, es decir un 6% adicional de los beneficiarios se encuentran ocupados en comparación a los que hubiesen estado ocupados de no haber participado en el programa.

En segundo lugar, se estima en que medida PROJoven permite elevar el ingreso por hora de aquellos beneficiarios que logran emplearse luego del programa. Los resultados indican que PROJoven contribuye a elevar en 18% [este ingreso].

Un tercer efecto analizado es el que pueda tener el programa sobre el número de horas que trabaja un beneficiario. [El resultado,] un efecto de 5.5% horas adicionales a la semana (equivalente a 2.71 horas).

Asimismo, se evaluó el impacto de PROJoven sobre la segregación ocupacional por género. Las estimaciones realizadas muestran que existe un efecto estadísticamente significativo del programa en reducir este tipo de segregación” (Ñopo, Robles y Saavedra 2002: 4-5).

Finalmente, cabe mencionar algunas lecciones que Tanaka y Trivelli concluyen a partir de la experiencia del segundo período de gobierno de Fujimori: “[...] los límites de la focalización y la participación como criterios orientadores de éstas no obedecen a problemas intrínsecos en ellos mismos, sino a los marcos institucionales en los que se han desarrollado. Creemos que dos lecciones son de fundamental importancia. De un lado, la focalización resulta totalmente insuficiente si no se engarza con esfuerzos de mayor nivel, [...] especialmente en el ámbito rural. De otro lado, las prácticas clientelares y la consolidación de grupos de interés que dificulta la llegada a los más pobres es en gran medida consecuencia de ejecutar políticas sociales [...]” (Tanaka y Trivelli 2002: 2).

El gobierno de transición de Paniagua: 2000-2001

“Valentín Paniagua asume la presidencia en un momento de fuerte deterioro en la economía. [...] En su discurso inaugural, el Presidente estableció algunos lineamientos que revelan una preocupación por rediseñar el presupuesto, pero manteniendo el equilibrio fiscal, asegurar la estabilidad económica y reestructurar el servicio de la deuda. [...] para simplemente defender y mantener la estabilidad macroeconómica” (Apoyo Consultoría 2000: 4).

En este contexto, la situación social en deterioro se hizo más evidente, tal como lo muestra el cuadro 8.4:

Cuadro 8.4
Evolución de la incidencia de la pobreza total, 2000-2002

	Total	Lima Metropolitana	Resto del país
2000	48,3%	38,9%	52,3%
2001	54,3	31,8%	63,3%
2002	53,8	34,2%	61,8%

Fuente: INEI.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Como se observa, la pobreza siguió la misma tendencia del gobierno de Fujimori y se incrementó en 5,5 puntos porcentuales (de 48,3% a 53,8%), como consecuencia de la situación económica de aquel momento. Con un crecimiento de 0,2%⁸⁵ del PBI real en el año 2001y

85. Fuente: BCRP.

una deflación de $-0,1\%$ ⁸⁶, la situación de los más pobres era muy preocupante para el gobierno de transición. Si bien se deseaba implementar cambios importantes en las políticas y programas sociales, el horizonte de un año del gobierno imponía priorizar por lo urgente y lo mediano.

Al analizar el presupuesto del año 2001, Tanaka y Trivelli encontraron que la inversión pública social se concentró en educación y salud en un 81% del total de gasto social, dejando para el 19% restante temas de vivienda, infraestructura y alivio a la pobreza (Tanaka y Trivelli 2002: 10).

El gobierno de Toledo: 2001-2006

En el gobierno de Toledo se propuso instaurar una Carta Social que proponía que el Estado tuviera como eje central la lucha contra la pobreza (MCLCP 2007: 149). Sus tres objetivos principales fueron: “crear trabajo digno y productivo para todos, garantizar que todo peruano tenga acceso a la salud, la educación y la cultura, y crear un Estado al servicio de las personas, lo que implica el respeto de los derechos y deberes de las personas, la promoción de una función proactiva de la sociedad civil, y equidad y transparencia en la gestión pública” (2007: 149).

El discurso oficial pro pobre era claro y las cifras de pobreza para el período comprendido entre el 2001 y el 2004 presentaron una tendencia diferente y de mejoría, tal como muestra el cuadro 8.5:

Cuadro 8.5
Evolución de la incidencia de la pobreza total, 2001-2004

	Total	Lima Metropolitana	Resto del país
2001	54,3%	31,8%	63,3%
2002	53,8%	34,2%	61,8%
2003	52,2%	33,7%	59,6%
2004	51,6%	36,6%	57,7%

Fuente: INEL.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

86. Fuente: BCRP.

La pobreza total se redujo de 54,3% a 51,6%, en parte por el incremento en el gasto social⁸⁷, pero fundamentalmente por mérito del crecimiento económico.

No obstante, hay diferencias de percepción. Chacaltana (2008) señala que existen tres canales de transmisión para que aumenten los ingresos de las familias: los ingresos laborales, las transferencias privadas (entre hogares y entre empresas y hogares) y las transferencias por parte del gobierno (gasto social universal y gasto de lucha contra la pobreza). El ingreso a través del mercado de trabajo tendió a decrecer como proporción del PBI entre los años 2001 y 2006 (Chacaltana 2008: 11), mientras que las transferencias entre hogares (del exterior al Perú) se duplicaron en el mismo período. Sin embargo, el aumento en el gasto social fue poco significativo.

Sin lugar a dudas, la porción mayoritaria de los ingresos de las familias son los ingresos laborales; no obstante, la política pública se preocupa poco por la inclusión laboral, que es la vía más importante⁸⁸. Como es sabido, los que reciben mayores ingresos son los trabajadores con mano de obra calificada; los demás quedan fuera del crecimiento económico por esta razón⁸⁹.

En el Perú se ha producido un significativo crecimiento pero poca redistribución⁹⁰. En el caso urbano, esta se realiza predominantemente a través de ingresos; en cambio, en el caso rural se trata con familias consumidoras y también productoras. De ahí la importancia de la Estrategia Crecer, que fue detallada en la sección anterior. La política social se da principalmente a través de gasto social; a pesar de esto, son los otros ingresos de la población los que han disminuido su influencia en el combate a la pobreza. El problema de la exclusión en los programas sociales resulta ser cinco veces más importante que el problema de la filtración (Chacaltana 2008: 13); entonces, la oferta de programas y sus beneficios presenta serias deficiencias pues muchas veces los beneficiarios no se enteran de su existencia, lo cual puede ser estimado mediante índices de subcobertura. Según el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), la subcobertura del Sistema Integral de Salud se redujo desde 69,7% en el 2003 a 45,8% en el 2009⁹¹. En el caso del programa Vaso de Leche,

87. En el Marco Social Multianual se señala que “El gasto social creció 64.6% en tan sólo 6 años (1999-2005) [...] (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] 2008: 17).

88. Véase Francke (2006: 99-102).

89. Según Chacaltana, el crecimiento del período 1993-1997, por ejemplo, generó empleo total pero de baja calidad: creció el empleo no asalariado o independiente (Chacaltana 2003: 57). Asimismo, según Yamada, “migrantes de baja calificación sólo obtendrían empleos permanentes en el sector de subsistencia urbana” (Yamada y Bazán 1994: 16).

90. Según Klasen, mayor desigualdad de ingresos se relaciona con una mayor pobreza y menor impacto del crecimiento sobre ella, de lo cual nace el debate de aumentar la progresividad del sistema tributario (Gruen y Klasen 2003: 27-9).

91. Véase <<http://sisfoh.mef.gob.pe/focalizacion.shtml?x=11>>.

el indicador pasó de de 70,0% a 75,0% en el mismo período. De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República que recoge resultados del año 2007, “la subcobertura para los Comedores Populares es de casi un 97%” (CGR 2008:14).

Lo que no se puede negar es que el Estado opera a través de programas y no de políticas (Chacaltana 2008: 14); el problema central es la falta de presencia efectiva del Estado. Muestra de esto es que en los departamentos más pobres los niveles de desconfianza en el municipio provincial siempre superan el 50% (Vásquez 2008: 488).

¿En qué medida la descentralización trata de romper este esquema mental? Como se sabe, en el año 2002 el Congreso de la República diseñó y aprobó el marco normativo de descentralización (MCLCP 2007: 87), y la población espera que este proceso lleve a su comunidad: más trabajo (29%), más obras (14%) y mejor educación y salud (10%)⁹².

La descentralización se llevó a cabo por etapas, que en el año 2009 todavía continuaban: en la primera etapa, el gasto descentralizado se sostenía mediante transferencias a nivel de gobierno nacional, mientras que en la segunda los gobiernos regionales recibirían una proporción de los impuestos nacionales para su administración (Neyra 2009: 24). Existía un cronograma de transferencias a los gobiernos subnacionales, que debían acreditar competencias de acuerdo con un plan de transferencia (Vásquez 2008: 478-83). Como resultado visible de estas etapas, en la mayoría de casos los recursos de Foncodes han sido transferidos a las municipalidades distritales y los del Pronaa, a las municipalidades provinciales⁹³. Para que realmente estas transferencias sean rentables para la población, se ha ideado convenios de gestión por resultados⁹⁴. De esta manera, se busca mejorar la administración local sobre la base de un proceso de aprendizaje institucional. Una fuerza de cambio al respecto la constituyen los presupuestos por resultados, donde el Programa Articulado Nutricional (PAN) se ha convertido en el centro del debate de las esferas públicas.

La presión por estos cambios radicaba en que los hogares de pobreza extrema aún tenían problemas muy duros de resolver tal como ponen de manifiesto las cifras del cuadro 8.6.

92. La encuesta se realizó a una muestra de 2.497 personas de 18 años a más, residentes dentro del marco de las zonas geográficas del Perú como: Lima, norte, sur, centro y selva alta. Véase IEP (2002: 1239) en Vásquez (2008: 489).

93. Véase Vásquez (2008: 483-4) para mayores detalles sobre la transferencia de recursos administrados.

94. Se conformaron comisiones de transferencia mediante las Normas para la Ejecución de Transferencias del 2007. Se encargaban de conducir el proceso en los ministerios y gobiernos regionales asignados (Grupo Propuesta Ciudadana 2008: 62).

Cuadro 8.6**Evolución del porcentaje de hogares en situación de extrema pobreza, 2001-2004**

	Total	Lima Metropolitana	Resto del país
2001	54,3%	31,8%	63,3%
2002	53,8%	34,2%	61,8%
2003	52,2%	33,7%	59,6%
2004	51,6%	36,6%	57,7%

Fuente: INEI.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Por esta razón se intentaba mejorar el rol del Estado. Se ha visto que “El gasto social creció moderadamente de 5,1 por ciento a 5,5 por ciento del PBI en 2004” (Lavado 2007: 23). Sin embargo, la ineffectividad e ineficiencia de los programas sociales empujó al saliente gobierno de Toledo a lanzar en abril del 2005 el programa Juntos (D.S. 032-2005-PCM). Este programa buscaba cumplir los compromisos del Acuerdo Nacional en cuanto a equidad mediante la transferencia monetaria directa a los beneficiados (D.S. 032-2005-PCM). No obstante, la sospecha era que el programa era una manera de hacer presente el Estado ahí donde no había sido un promotor de equidad y sinergia de las entidades públicas.

El segundo gobierno de García: 2006-2009

El gobierno de Alan García se propuso reducir la pobreza al 30%⁹⁵. Para ello se planteó un enfoque territorial en la lucha contra la pobreza buscando, en un principio, que un Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza (CCLCP) de 11 programas sociales lograra el cometido⁹⁶. A medida que la Alta Dirección del gobierno se percataba de las debilidades institucionales, se optó por mejorar los flujos de información y por la estandarización de los programas sociales. Como resultado, se concluyó que era necesario invertir tiempo y energía

95. En el Mensaje presidencial del 28 de julio de 2007, el presidente García afirmó: “esto [inversión privada y pública] nos llevará a reducir la pobreza desde el 50% del 2005 al 30% en el 2011. Las ciudades tendrán menos de 20% de pobreza y en el campo donde ahora es casi de 70 la pobreza bajará a 45%”. Véase <<http://www.apra.org.pe/Mensaje2007.pdf>>.

96. Algunos de los participantes son: Foncodes, Provias Descentralizado, PRONAMACHS, Programa Nacional de Alfabetización de la Dirección Regional de Educación, Juntos, Dirección Regional de Trabajo y MCLC. Se seleccionó a los 100 distritos más pobres del país donde se ejecutará el Plan Piloto de inversión de 2.812 millones de soles. Véase <<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/>> y <<http://www.foncodes.gob.pe/mnoticia.asp?id=110>>.

para articular esfuerzos y para fusionar los programas en torno a un problema central⁹⁷. Por ello se explica que el gobierno aprobara la Estrategia Crecer, con el objetivo de desarrollar sinergias entre instituciones para reducir la desnutrición crónica infantil⁹⁸.

Mientras estos ejercicios se daban en el ala social del gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas continuaba con su propio enfoque costo-beneficio⁹⁹. En el mismo año 2007, el Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010 sentenciaba que el gobierno buscaba la reducción de la pobreza a través de reformas que aseguraran la productividad y la competitividad (MEF 2007: 5). En este sentido, se apostaba a que la mejora del gasto social se debía dar mejorando los proyectos de inversión pública (capacitación y asistencia técnica mediante una programación multianual) para así resolver los problemas estructurales¹⁰⁰. A la par, ante los evidentes problemas de subcobertura, filtraciones y yuxtaposiciones¹⁰¹ el Ministerio de Economía y Finanzas determinó una reestructuración de los programas sociales. La intención era construir una visión más integral y un desempeño mejor articulado (MMM 2007: 6).

En marzo del 2007 se puso en marcha el Plan de Reforma de los Programas Sociales, debido a que estos se encontraban desarticulados, duplicados, con ausencia de planificación, falta de información, pobre identificación de beneficiarios y exagerados gastos administrativos (Chacaltana 2008: 22). Este plan propuso tres puntos principales: el desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales, promoción de oportunidades y capacidades económicas, y una red de protección social (D.S. 029-2007-PCM). Lamentablemente el enfoque de la fusión se centró en articular intervenciones dentro de cada uno de los ministerios, con lo cual no se generaban condiciones para lograr una sinergia¹⁰². Como se sabe, la sinergia involucra articular entidades de diferentes sectores y niveles gubernamentales, pero ello no sucedió.

97. Se aprueba el Plan de Reforma de Programas Sociales, mediante el Decreto Supremo 029-2007-PCM, publicado en *El Peruano* el 30 de marzo de 2007.

98. Véase Presidencia del Consejo de Ministros (2008).

99. En su informe *Programas sociales en el Perú* la CGR propone “un sistema especial se encargue de los objetivos sociales del Estado y de coordinar con el MEF la armonización de las estrategias económicas con dichos objetivos sociales” (CGR 2008: 18).

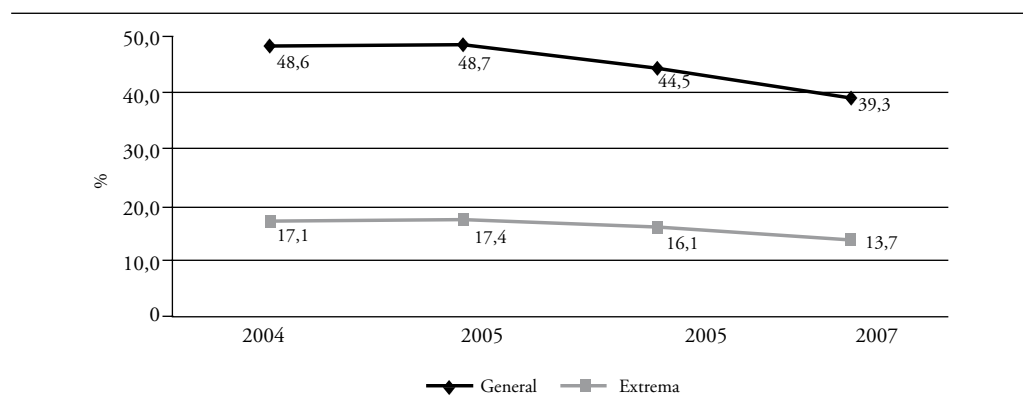
100. La inversión total de Foncodes se distribuye sobre la base de una clasificación de programas que puede dar luces acerca de los problemas estructurales que asiste el gobierno: de infraestructura social, infraestructura económica, desarrollo productivo, cultura de paz y atención a desplazados y proyectos especiales.

101. Véase Vásquez (2008), Ballén (2002).

102. Según Lorena Alcázar, investigadora principal de Grade, “el Plan parece estar demasiado centrado en la fusión de los programas [...] existe el riesgo de que [...] se adopten sólo medidas dirigidas a fusionar algunos programas con objetivos similares que pueden resultar en una gestión más eficiente, pero que no serán suficientes para los objetivos que se persiguen”. Véase <http://www.grade.org.pe/asp/brw_med1.asp?id=8425>.

No obstante, el gobierno insistió en presionar a las instituciones públicas para que operen de manera más articulada. Para ello, trabajó a dos niveles: en el plano político se intentó reforzar el rol concertador de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)¹⁰³. Su existencia data de la década de 1990, pero lamentablemente nunca despegó pues no ha tenido el poder económico ni político para dominar los quehaceres individualistas de los ministerios y programas sociales. En el plano gerencial, el manejo conjunto de la Estrategia Crecer y el programa Juntos en las zonas rurales obligó a que algunas de las intervenciones como las de salud, identidad y alimentación comenzaran a operar más sincronizadamente¹⁰⁴. Ciertamente este paso contribuyó a que la pobreza rural en el año 2008 se redujera considerablemente en las zonas más excluidas, de 64,6% de incidencia a 59,8%¹⁰⁵. Paradójicamente, a pesar de los avances en materia de políticas y programas sociales, la percepción de mejoras de bienestar de los más pobres aún no era tan positiva como las estadísticas del INEI mostraban (véase la sección siguiente para mayores detalles) en el ámbito nacional.

Gráfico 8.1
Evolución de la pobreza, 2004-2007



Fuente: Enaho 2004-2007.

Elaboración: Banco Mundial.

103. A favor de la coordinación entre entidades del gobierno nacional, regional y local, la Secretaría Técnica de CIAS propone implantar un sistema de uso obligatorio que dinamice los programas cuya población objetivo son personas, familias o localidades que presentan condiciones de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad, en el marco de los lineamientos de política establecidos por CIAS. Este sistema se constituirá en el Padrón Único, a partir de padrones de hogares del Sisfoh y Juntos. Véase <<http://www.crecer.gob.pe/cias.php?var=3>>.

104. El programa Juntos fue aprobado el 7 de abril de 2005 mediante Decreto Supremo 032-2005-PCM, mientras que Crecer tiene una estrategia que involucra a diez programas sobre la base de objetivos comunes (la disminución de la desnutrición crónica en menores de 5 años) en zonas de acción conjunta (los distritos de mayor pobreza) y la evaluación por resultados (CGR 2008: 38, 45).

105. Fuente: Sistema de Información de Asuntos Sociales (SIAS).

3. Las políticas y los programas sociales desde la orilla de la población: 2004-2008

Las políticas y los programas sociales se formulan y ejecutan con el objetivo de reducir y aliviar la pobreza. ¿Hasta qué punto la población más vulnerable tiene una percepción que coincide con las estadísticas oficiales de mejoramiento del bienestar? Las siguientes líneas intentan rescatar el sentir de los más pobres sobre su situación a partir de las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho) del período 2004-2008 (ambos inclusive). En todos los casos, se contrastan estas percepciones contra cambios en los niveles de producción (tasa de crecimiento del PBI) y de precios (inflación), pues estos se convirtieron en los símbolos de éxito de los gestores de las políticas macroeconómicas en el Perú.

3.1 La percepción de los más pobres

Los métodos más comunes de medición de pobreza se basan en líneas de pobreza o *poverty gaps* que giran en torno a un enfoque objetivo de requerimientos nutricionales y condiciones de vida (Pradhan y Ravallion 1998: 2). Sin embargo, según Pradhan y Ravallion, “hay un componente inherente de subjetividad y especificidad social en cualquier noción de ‘necesidades básicas’ [...]”. Las circunstancias del individuo en relación a otros en algún grupo de referencia influye en la percepción del bienestar a cualquier nivel de posesión de activos” (1998: 2). Entonces, la importancia de complementar la medición estadística y enfoques de políticas sociales con la percepción de sus beneficiarios radica en que estos últimos incorporan ciertos estándares en su percepción de bienestar; ya sean (i) referencia a las acciones del gobierno en su favor, (ii) hacia otros grupos de comparación o (iii) hacia su perspectiva de la economía en general.

En cuanto a las acciones del gobierno que impactan sobre la percepción de la población, Collantes y Escobedo exponen que:

“los hogares beneficiarios de ayuda alimenticia como el vaso de leche o el desayuno escolar registran un menor nivel de bienestar autopercibido limpio del efecto de todas las demás variables explicativas [...] para este grupo de hogares existe el incentivo de declararse más pobres de lo que en realidad son por temor a ser excluidos de los programas [...] una segunda explicación es que los programas de asistencia alimenticia podrían conllevar a una carga psicológica negativa sobre los beneficiarios” (Collantes y Escobedo 2007: 24).

Collantes y Escobedo señalan también que debería profundizarse en la identificación de los grupos de comparación relevantes con los cuales se establecen comparaciones para la medición subjetiva de pobreza y autopercpción de bienestar (2007: 30).

En cuanto a los factores económicos que afectan la percepción general de bienestar, quizá el más importante es la evolución del PBI. El crecimiento macroeconómico adquiere legitimidad cuando en el espacio local y el hogar en el que la familia reside se perciben cambios en sus niveles de vida¹⁰⁶. Las cifras macroeconómicas pueden ser dignas de calificaciones de altos grados de inversión¹⁰⁷, pero más importante es la sensación de bienestar de la población (Vásquez y Winkelried 2005: 61 y ss.). Por esta razón, en los siguientes gráficos se busca contrastar la dinámica de las cifras de percepción de la población de los distritos del Perú que pertenecen a los quintiles I y II de ingresos frente a las tendencias del crecimiento del PBI per cápita y de la inflación anual acumulada.

La mirada local

En este primer gráfico se puede apreciar que, en el ámbito de la localidad, la percepción sobre el cambio del nivel de vida de los hogares de los distritos más pobres (quintiles I y II) es preocupante. Si bien el PBI per cápita creció aceleradamente en el Perú entre los años 2006 y 2008, la sensación entre los hogares más pobres de sentirse peor dentro de la localidad está presente de modo casi permanente, con una ligera intención de aumentar el sentimiento de malestar. La idea de que la situación se mantiene igual en el período 2006-2008 muestra un descenso tenue frente a una creciente sensación de empeoramiento. Parte de esta fuerte sensación negativa se explicaría por el hecho de que la inflación por alimentos¹⁰⁸ impacta de manera más directa y negativa en el bienestar de la población pobre. Según Morón y Salgado, 70% del gasto de los hogares de quintiles I y II lo destinan a cubrir su canasta alimentaria (Morón 2008).

Concentrando nuestro análisis en los más pobres¹⁰⁹ (quintil I), en el gráfico 8.2 se observa que, aunque se publicitó un crecimiento macroeconómico vigoroso, la sensación de estar peor se mantuvo o se incrementó (2006-2008) respecto a cambios del nivel de vida de los hogares de la localidad.

106. La percepción que puedan tener los hogares acerca de este crecimiento macroeconómico es importante para la credibilidad que pueda tener el gobierno, así lo afirma Barrantes: “Si los agentes perciben que los resultados económicos son, en realidad, resultados de la influencia de algunos agentes sobre el gobierno y no del esfuerzo desplegado en el mercado, éste, en tanto impersonal y transparente, perderá credibilidad como mecanismo eficiente de asignación de recursos” (Barrantes 2007: 18).

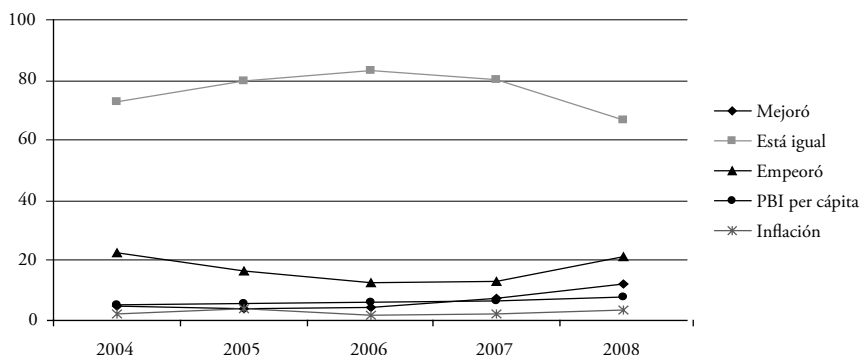
107. En julio del 2008, la agencia calificadora de riesgo Standard & Poor’s Services otorgó al Perú el grado de inversión al subir su calificación soberana de largo plazo en moneda local a BBB+ desde BBB-.

108. El FMI señala a la inflación por alimentos como una preocupación latente en los países emergentes: “En los países de bajo ingreso, por ejemplo, el impacto bruto del encarecimiento de los combustibles entre enero de 2007 y abril de 2008 equivalió a más de 2% del PIB, y el de los alimentos, a 0,5%” (FMI 2008: 103).

109. Como se mencionó en el conversatorio “Combate de la pobreza en el Perú...” organizado por el CIES, 70% de la pobreza extrema es rural, y es justamente este quintil el más disconforme con su situación actual. Según Yancari: “Uno de los resultados más relevantes de la caracterización nacional por quintiles de gasto per cápita es que el 83.3% de los hogares del quintil 1 se encuentran en zonas rurales” (2009: 12).

Gráfico 8.2

Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida de los hogares de los distritos que pertenecen a los quintiles I de pobreza de la localidad (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008



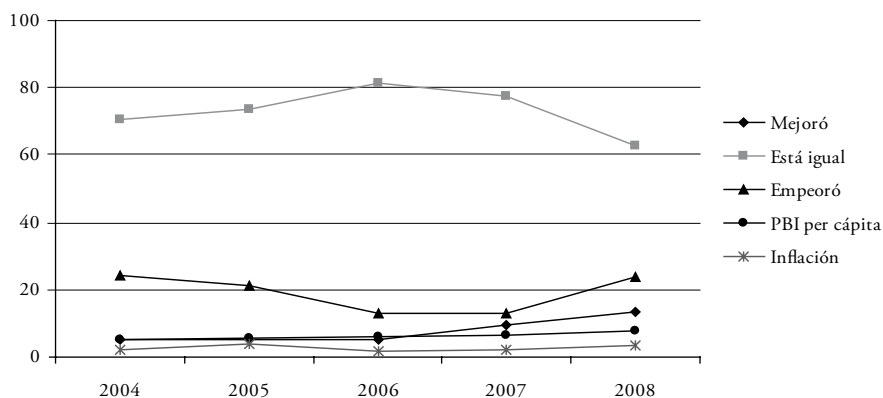
Nota: la línea trazada para el PBI per cápita solo muestra su tendencia mas no sus valores.

Fuentes: Enaho 2004-2008, BCRP.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Gráfico 8.3

Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida de los hogares de los distritos que pertenecen al quintil II de la localidad (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008



Nota: la línea trazada para el PBI per cápita solo muestra su tendencia mas no sus valores.

Fuentes: Enaho 2004-2008, BCRP.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

En el caso del quintil II, la percepción de las condiciones de su localidad para el período de 2007-2008 muestra una tendencia creciente de malestar, lo cual es contradictoriamente acompañado por un mayor número de personas que pensaron que su situación estaba mejorando. En contraste, durante el mismo período se presentó una contracción de la opinión de personas que creían encontrarse igual. Durante el período 2004-2006, la tendencia de la percepción de **empeorar** es decreciente, mientras que la percepción de estar igual, se mantiene.

Dentro del hogar

La mirada al interior del hogar adquiere un matiz relativamente diferente en comparación con la percepción en el ámbito de la localidad, tal como se ha visto en los párrafos anteriores. El gráfico 8.4 muestra que la opinión de los jefes de hogar de los distritos que pertenecen al quintil I (más pobre) se muestra a favor de un empeoramiento de la situación de sus hogares, en mayor proporción a la opinión que defiende una mejora¹¹⁰. En suma, la situación de bienestar de los hogares más pobres ha variado de manera casi imperceptible, según los datos del INEI.

El caso de los hogares de los distritos que pertenecen al quintil II, las opiniones son mucho más contrastantes, lo cual se ve reflejado en las pendientes de las variaciones de tendencia en el gráfico 8.5. En este contexto, los hogares que sienten haber empeorado son más numerosos que los que perciben haber mejorado, en una etapa de cambio de su situación de nivel de vida en el período 2006-2008.

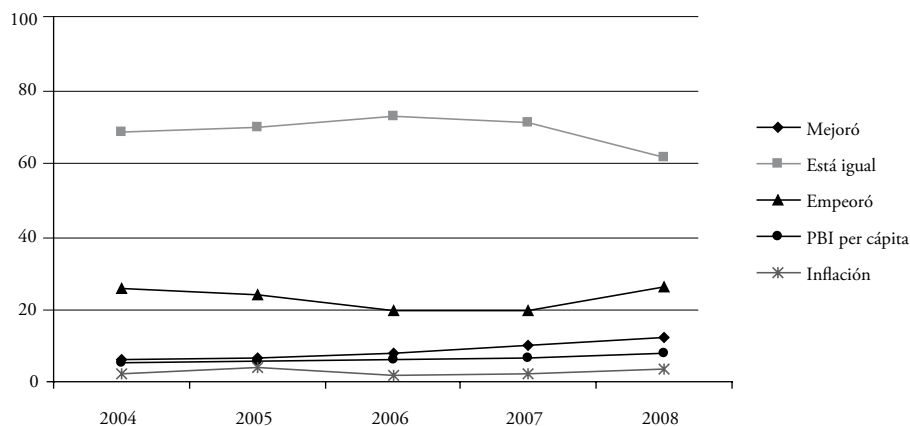
Además del crecimiento económico general, ¿hay otras fuentes de cambios en percepción en los hogares de los quintiles I y II más pobres del Perú? Los elementos que influyen en la evolución de las variables analizadas por el INEI¹¹¹ (Enaho 2004-2008) permiten plantear una respuesta.

110. En las encuestas de opinión de Ipsos Apoyo para la evaluación del segundo año de gobierno de Alan García, un 44% afirma que el Perú ha empeorado en este período y un 32%, que se mantiene igual (Ipsos Apoyo 2008: 2); a pesar de ser esta una mirada sumamente global, se puede comprender que la población en situación de pobreza es un tanto más pesimista.

111. Los módulos analizados son: características de la vivienda y del hogar; características de los miembros del hogar; educación, salud, empleo e ingresos; gastos en alimentos y bebidas; mantenimiento de la vivienda; transporte y comunicaciones; servicios a la vivienda; esparcimiento, diversión y servicios de cultura; vestido y calzado; gastos de transferencias; muebles y enseres; otros bienes y servicios; equipamiento del hogar; producción agrícola; subproductos agrícolas; producción forestal; gastos en actividades agrícolas y/o forestales; producción pecuaria; subproductos pecuarios; gastos en actividades pecuarias; sumarias (variables calculadas); programas sociales (miembros del hogar); ingresos del trabajador independiente; bienes y servicios de cuidados personales; participación ciudadana; gobernabilidad; democracia y transparencia. Véase <<http://www1.inei.gov.pe/srienahto/enaho197.htm>>.

Gráfico 8.4

Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida de su hogar del quintil I de pobreza (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008



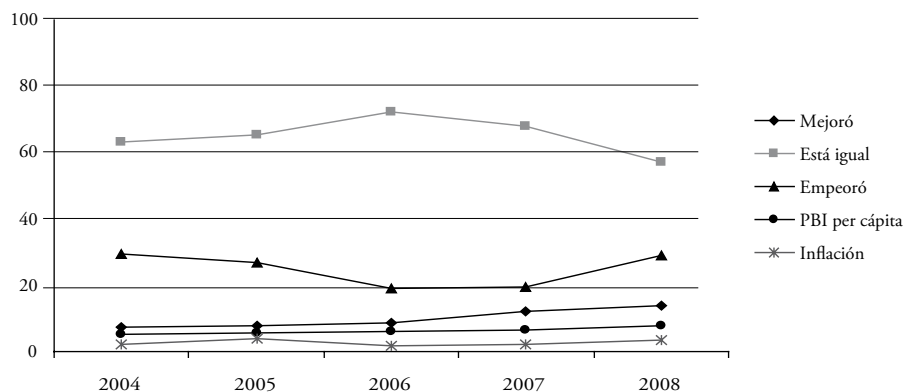
Nota: la línea trazada para el PBI per cápita solo muestra su tendencia mas no sus valores.

Fuentes: Enaho 2004-2008, BCRP.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Gráfico 8.5

Percepción de la gente sobre el nivel relativo de cambio de nivel de vida su hogar del quintil II de pobreza (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2008



Nota: la línea trazada para el PBI per cápita solo muestra su tendencia mas no sus valores.

Fuentes: Enaho 2004-2008, BCRP.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

En primer lugar, el crecimiento del producto, si bien está impulsado por la inversión privada de gran alcance, no genera grandes cambios en la demanda por trabajo¹¹² de la población más pobre.

En segundo lugar, el crecimiento económico ciertamente genera demandas intermedias indirectas, y ello se traduce en un “goteo” hacia los más pobres (Vásquez 2008: 422). La evidencia de que alrededor de 50% de las mejoras de sus ingresos se debió a su propio trabajo independiente nos alienta a pensar que los más pobres del quintil I y II dependen únicamente de la microempresa de subsistencia¹¹³.

De aquí puede concluirse que la evolución de la percepción de la población se basa en señales de crecimiento que suponen un cambio en problemas estructurales que los conciernen, pero que en realidad se están tratando de manera superficial o muy lenta.

Cabe añadir que desde el año 2007 adquieren importancia las donaciones y transferencias como variable de cambio de los más pobres, lo cual se manifiesta a través del efecto del programa Juntos, las remesas¹¹⁴ y la inversión social de algunas empresas que practican responsabilidad social (Sanborn 2008).

Entonces, ¿cómo impacta esto en la percepción del nivel de vida de las personas que habitan en los distritos que pertenecen a los quintiles I y II de pobreza en el Perú? Los gráficos 8.5 y 8.6 nos muestran dos ideas interesantes. Mientras que los muy pobres sienten casi invariable su nivel de vida, se observa que los jefes de hogares del quintil II perciben sus cambios de nivel de vida de manera más acentuada. Una hipótesis es que los hogares de este quintil están relativamente menos excluidos de oportunidades de ingresos que los del quintil I, sobre todo a través del trabajo independiente y de acceso a transferencias y donaciones del gobierno y el sector privado. Esta percepción se mantiene a pesar de que, en el marco de la medición de la disposición de pago (DDP) por programas sociales, Winkelried concluye que el ratio beneficio social / costo unitario es mayor a uno¹¹⁵ para los grupos sociales más vulnerables¹¹⁶ y, por lo tanto, estos segmentos se beneficiarían más de los programas sociales analizados¹¹⁷ (Winkelried 2005: 121).

112. La presentación del BID “Calidad de vida más allá de los hechos” muestra que la población del Perú se encuentra bastante insatisfecha con el empleo y con las políticas que intentan promoverlo, según la encuesta Gallup para los años 2006-2007.

113. En términos absolutos, el nivel la distribución de establecimientos en el Módulo del Trabajador Independiente no Agropecuario, para el período (2002-2005) tiene una evolución creciente, con un ritmo de crecimiento promedio de 9,96% (Yamada 2009: 11).

114. Véase Rojas y Yurivilca (2008).

115. Es decir, los beneficios sociales son proporcionales a los costos unitarios.

116. En las zonas urbanas, las categorías de hogar promedio (jefe de hogar no educado), jefe de hogar mujer (soltera o no educada) son las más sensibles por presentar un ratio mayor a uno.

117. Vaso de Leche y Desayuno Escolar (Winkelried 2005: 121).

Cuadro 8.7
Razones por las que hubo cambios dentro de los hogares de los distritos que pertenecen a los quintiles I y II de pobreza (%), 2004-2008

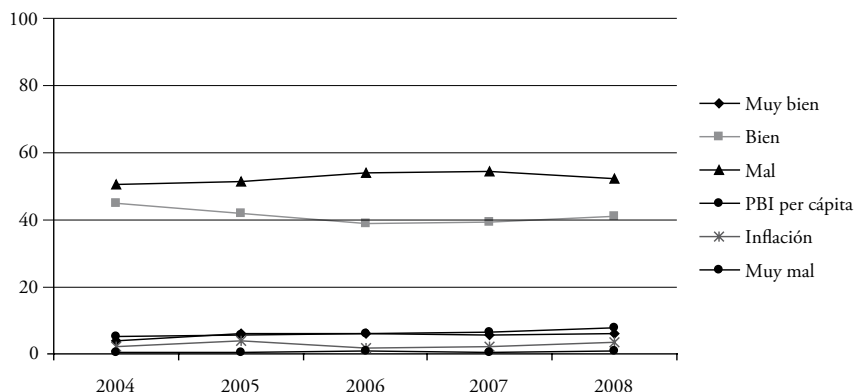
Quintil	2004		2005		2006		2007		2008	
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
Encontró empleo estando sin trabajo	5,11	8,48	1,22	4,75	1,21	1,76	4,54	7,82	2,75	4,07
Encontró mejor trabajo	15,03	12,37	8,78	8,93	4,71	5,99	5,6	8,1	3,7	8,65
Trabajan más miembros del hogar	11,56	11,82	13,43	17,99	8,8	9,95	9,02	11,9	5,75	12,47
Implementó un negocio	2	5,61	2,26	5,05	2,07	1,79	1	1,74	1,28	1,86
Donaciones / transferencias / rentas	2,81	4,25	3,98	5,5	10,17	7,12	24,14	5,33	28,31	5,84
Aumento ingresos por trabajo independiente	52,07	42,66	54,93	41,93	54,22	53,11	41,74	44,29	47,69	44,3
Aumento ingresos por trabajo dependiente	9,92	11,5	14,52	14,28	16,67	19,14	11,82	19,18	8,84	19,93
Otro	1,49	3,31	0,88	1,58	2,15	1,13	2,14	1,65	1,68	2,88

Fuente: Enahó 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Gráfico 8.6

Percepción del nivel de vida de las personas que habitan en los distritos que pertenecen al quintil I de pobreza (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2005



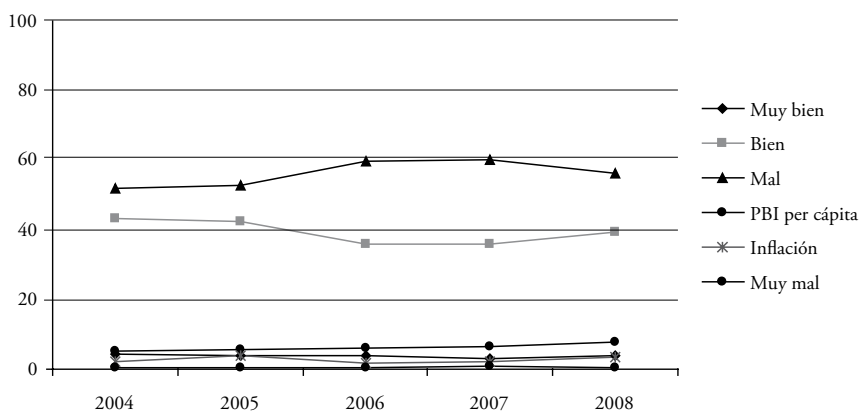
Nota: la línea trazada para el PBI per cápita solo muestra su tendencia mas no sus valores.

Fuentes: Enaho 2004-2008, BCRP.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Gráfico 8.7

Percepción del nivel de vida de las personas de los distritos que pertenecen al quintil II de pobreza (%), en contraste con el PBI per cápita y la inflación, 2004-2005



Nota: la línea trazada para el PBI per cápita solo muestra su tendencia mas no sus valores.

Fuentes: Enaho 2004-2008, BCRP.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Con el objetivo de ampliar el análisis, resulta útil comparar las percepciones de los hogares de quintiles tan diferentes como el más pobre y el más rico, de modo que se obtenga una noción de cuántos “países” Perú conviven¹¹⁸. En primer lugar, la pérdida del empleo en los hogares más ricos se convierte en el problema central. Ciertamente, parte de la explicación se encuentra en que el crecimiento demanda personas más jóvenes y más calificadas técnicamente¹¹⁹, por lo que es posible entender que algunos jefes de hogar que usualmente gozaban de buena posición hayan sufrido episodios de pérdida de empleo. En cambio, para los hogares muy pobres esta opción de pérdida es mínima: no tienen empleo permanente¹²⁰.

En segundo lugar, un punto en común: el abandono del jefe de hogar. Del análisis del cuadro 8.8, los casos son preocupantes en los distritos que pertenecen al quintil I, pues ello incrementa la vulnerabilidad del hogar que en términos de ingresos está en una mala situación. En el caso de los hogares del quintil V es una variable muy poderosa que explica la inestabilidad del bienestar.

Por último, los desastres naturales golpean a los más pobres como obviamente se puede entender, pues sus posibilidades de asentarse en terrenos propicios son muy limitadas¹²¹. Las cifras superiores a 57%, como la que explica cambios dramáticos del nivel de vida de los distritos que pertenecen al quintil I, evidencian que parte de su pobreza se explica por su limitada capacidad de enfrentar riesgos de la naturaleza.

118. Esto puede presentar limitaciones metodológicas debido a que, según Yamada y Castro, los sectores de ingresos bajos tienden a reportar ingresos por debajo de los reales debido a su carácter volátil y su asociación con formas de autoempleo. Asimismo, los segmentos de distribución de ingresos más altos no revelan la totalidad de consumo e ingresos (2006: 5).

119. “[...] los trabajadores más educados ganan *relativamente* más que los trabajadores menos educados y éstos a su vez ganan *relativamente* más que los trabajadores sin educación” (Yamada 2004: 19). La población joven desempleada (rango de edad de 15-24 años) pasó de ser 21% a 15% en el caso de mujeres, y de 18% a 14% en el caso de hombres para el período 2004-2008. Fuente: World Development Indicators – Banco Mundial.

120. “El subempleo invisible (o por ingresos) se mide actualmente como la proporción de la fuerza laboral con ocupaciones a tiempo completo que generan ingresos menores al valor de la canasta mínima de consumo familiar” (Yamada 2004: 33).

121. Por ejemplo, un indicador de la vulnerabilidad de la población rural dedicada al sector agricultura lo constituye la poca cantidad de tierras de cultivo, las cuales representan 17% del territorio nacional. Fuente: World Bank Development Indicators (2003-2005).

Cuadro 8.8
Principales problemas que afectaron a los hogares de los distritos que pertenecen a los quintiles I frente a V de ingresos, 2004-2008 (en porcentajes)

Quintil	2004		2005		2006		2007		2008	
	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V
Pérdida del empleo de algún miembro	2,01	35,71	1,69	28,44	1,30	28,34	0,79	6,16	0,91	5,82
Quiebra del negocio familiar	1,50	8,92	1,26	6,67	0,67	3,59	0,51	0,88	1,05	1,17
Enfermedad o accidente grave de algún miembro del hogar	2,76	7,28	2,63	4,83	2,71	4,31	6,58	9,00	7,96	11,25
Abandono del jefe del hogar	14,34	30,83	13,46	36,80	14,89	37,91	0,23	0,61	0,28	0,79
Hecho delictivo	0,88	2,47	1,27	4,25	0,42	2,42	3,11	3,72	2,64	3,76
Desastres naturales	0,87	0,31	0,85	0,23	0,35	1,05	24,67	0,79	28,79	0,90
Otro	10,34	14,09	9,60	17,05	8,49	21,45	1,41	2,05	0,96	2,01
Ninguno	67,30	0,38	69,24	1,73	71,16	0,94	62,69	76,80	57,41	74,30

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Cuadro 8. 9
Diferentes maneras de resolver la disminución o pérdida de ingresos / bienes / patrimonio que afectaron al hogar de los distritos de quintiles I frente a V de pobreza (%), 2004-2008

Quintil	2004		2005		2006		2007		2008	
	I	V	I	V	I	V	I	V	I	V
Gastaron sus ahorros o capital	16,3	23,0	16,4	26,7	11,0	23,0	10,1	18,9	10,1	19,9
Empeñaron o vendieron bienes	0,0	1,3	0,6	2,8	0,1	1,2	4,8	4,4	4,2	3,3
Obtuvieron préstamos	15,8	6,1	11,5	11,8	10,5	7,5	7,4	27,8	7,1	24,8
Consiguieron otros trabajos	13,8	29,7	12,7	26,1	18,4	29,8	8,7	10,4	6,2	10,9
Recibieron ayuda del gobierno	0,9	2,7	0,6	7,1	0,7	5,5	2,3	0,1	4,3	0,9
Disminuyeron alimentación, consumo	0,0	0,0	0,1	0,5	0,1	0,0	20,9	17,4	19,5	15,5
Otro	49,5	33,4	50,7	22,5	54,4	25,0	3,5	8,5	3,1	14,3
Ninguno	3,7	3,9	7,5	2,5	4,7	8,0	42,3	12,6	45,4	10,3

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Las contrastantes naturalezas de problemas que enfrentan los hogares de los distritos más pobres (quintil I) en comparación con los distritos más ricos (quintil V) también se expresan en términos de cómo resuelven las contingencias (cuadro 8.9). En primer lugar, los más pobres al decir que gastaron sus ahorros o capital ciertamente se refieren a los muy pocos activos productivos con los que cuentan para subsistir. En segundo lugar, los sectores de altos ingresos optan por obtener préstamos como mecanismo para resolver sus problemas en proporciones que alcanzan entre 25% y 28%. Finalmente, el conseguir otro trabajo se convirtió en la primera forma de enfrentar la disminución o pérdidas de ingresos¹²². Ello se muestra fuertemente en el quintil V, dadas sus mejores posibilidades de reinsertarse al mercado laboral en comparación con las de los jefes de hogar del quintil I más pobre.

Como se ha visto en estos últimos cuadros, los diferentes grupos de hogares de la población desarrollaron mecanismos para subsistir. Sin embargo, en muchas ocasiones las iniciativas sociales de organizaciones de base intentaron suplir los déficits de atención del propio hogar o del Estado mismo.

3.2 La búsqueda de la solución a través de la participación ciudadana

La población más pobre siempre ha desarrollado un capital social que le ha permitido acceder y usar los servicios del Estado. Un ejemplo elocuente lo constituye el Programa de Vaso de Leche, que nació de iniciativa local¹²³ y es el que mayor alcance percibido tiene en los distritos que pertenecen a los quintiles I y II de pobreza. La diferencia que presenta la organización de las mujeres del Vaso de Leche frente a otras organizaciones es largamente apreciada¹²⁴ (véase el cuadro 8.10). Sin embargo, los núcleos ejecutores de la década de 1990, y que se reavivaron en el 2009, aparecen como una opción de organización de alcance limitado: en este caso su crecimiento depende de la inyección de recursos públicos¹²⁵ que pueda recibir por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

122. Según Yamada y Gallegos, “[...] la oferta de horas de trabajo en Lima Metropolitana y el resto de áreas urbanas del país es de pendiente negativa. De esta manera, cuando la remuneración real por hora cae (aumenta) se ofrecen más (menos) horas trabajadas” (2005: 15).

123. Mediante la Ley 24059 se instituye el Programa del Vaso de Leche en todos los municipios provinciales de la República. Véase <<http://www.ins.gob.pe/gxpsites/hgxpp001.aspx?2,4,312,P,S,0,,>>.

124. García Naranjo (1994), Roelgien (1987), Stifel y Alderman (2003).

125. Alcázar sostiene: “El gasto social ha experimentado un incremento sustancial desde principios de la década de 1990 hasta la actualidad: de 3.9% del producto bruto interno (PBI) en 1990 a 9.1% en el 2004 [...] Sin embargo, los niveles de pobreza se han mantenido estables por encima de 50% de la población durante el mismo período” (Alcázar 2007: 186).

Cuadro 8.10
Evolución de la participación de la población de los distritos de quintiles I y II de pobreza en relación con el total en asociaciones, 2004-2008

Quintiles	2004		2005		2006		2007		2008	
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
Clubes de Madres	35.999	20.888	51.315	29.561	42.742	24.470	40.964	24.496	31.200	17.943
Vaso de Leche	298.065	161.676	480.345	283.043	500.645	262.023	423.986	296.475	379.444	302.222
Comedor Popular	28.811	26.667	46.733	47.710	58.407	48.541	37.720	33.877	61.780	51.632
Comité local administrativo de salud (CLAS)	475	2.857	1.557	4.161	1.446	391	539	934	1.362	1.411
Núcleo ejecutor	1.393	2.286	5.709	2.423	2.884	906	2.402	2.530	2.148	2.233

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Cuadro 8.11
Razones por las que la población de los distritos que pertenecen a los quintiles I y II de pobreza no participa en asociaciones (%), 2004-2008

Quintiles	2004		2005		2006		2007		2008	
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
No sabía que había algún proceso de elección	0,81	0,43	1,64	1,25	1,13	1,28	1,68	1,25	1,2	0,98
No tiene conocidos	10,41	7,7	5,25	6,91	3,49	6,34	5,70	7,81	6,57	7,85
No conoce personas influyentes	5,91	6,24	5,54	6,62	4,87	5,92	3,86	4,55	2,36	1,96
No es miembro del partido	0,08	0,09	0,18	0,08	0,31	0,23	0,10	0,13	0,37	0,27
No le interesa	31,1	23,02	26,95	24,72	29,27	29,28	27,02	22,69	21,87	22,08
No cree	6,94	5,07	4,67	5,82	2,82	4,05	3,43	3,04	2,78	2,12
Falta de tiempo	36,83	48,66	40,94	45,31	39,95	44,16	33,16	46,53	38,25	47,85
Otro	7,92	8,79	14,83	9,28	18,17	8,75	25,06	14,01	26,59	16,9

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Otros factores también influyen en el éxito de las políticas sociales que apuestan por la participación de la población en asociaciones de núcleos ejecutores. Según los resultados del cuadro 8.11, la indiferencia sobre los procesos de elección de dirigentes y la poca disponibilidad de tiempo hace que los jefes de hogar de los distritos de los quintiles I y II muestren un limitado interés de ser parte de asociaciones de ciudadanos comprometidos con los problemas de su jurisdicción.

3.3 La solución desde el gobierno: los programas alimentarios¹²⁶

La lectura de los gráficos de pirámide de esta sección nos muestra la dinámica del crecimiento y distribución poblacional de dos de las organizaciones sociales de base del Vaso de Leche y Comedores Populares más importantes del Perú. Se puede señalar dos observaciones importantes:

En primer lugar, el crecimiento del PBI del año 2004¹²⁷ y del gasto público alimentó el aumento del número de beneficiarios del programa Vaso de Leche en 81%. Ciertamente, las constantes movilizaciones de expresión de descontento y la proximidad de procesos electorales a finales del gobierno de Toledo pueden explicar el salto del tamaño poblacional de beneficiarios del Vaso de Leche del año 2004 al 2005¹²⁸.

En segundo lugar, la mirada al período 2004-2008 permite encontrar que si bien se da el salto del 2005 en el número de beneficiarios¹²⁹ y luego hay cierta estabilidad del total, se perciben dos situaciones extraordinarias. Por un lado, a medida que el crecimiento económico se hace más tangible y vigoroso en el período 2005-2008¹³⁰, el ritmo de decrecimiento de usuarios de los distritos que pertenecen a los quintiles I y II era imperceptible. Por otro

126. Alcázar afirma: “Los recursos destinados a programas de alimentación y nutrición han seguido una tendencia ligeramente creciente: de 593 millones de soles en 1997 a 830 millones de soles en el 2004. En cuanto a la composición del presupuesto total destinado a programas alimentarios, de los 850 millones correspondientes al 2005, los conceptos a los cuales se destinan más recursos son el Programa Vaso de Leche (347 millones de soles), el de Desayunos Escolares (200 millones de soles) y los de Complementación Alimentaria (98 millones de soles: 90% a Comedores Populares y los demás a Hogares y Albergues, así como a Alimentos por Trabajo)” (Alcázar 2007: 186).

127. La variación porcentual del PBI nominal en el 2004 fue de 11,5%. Fuente: BCRP.

128. Véase Mauro (2006), Vásquez (2007).

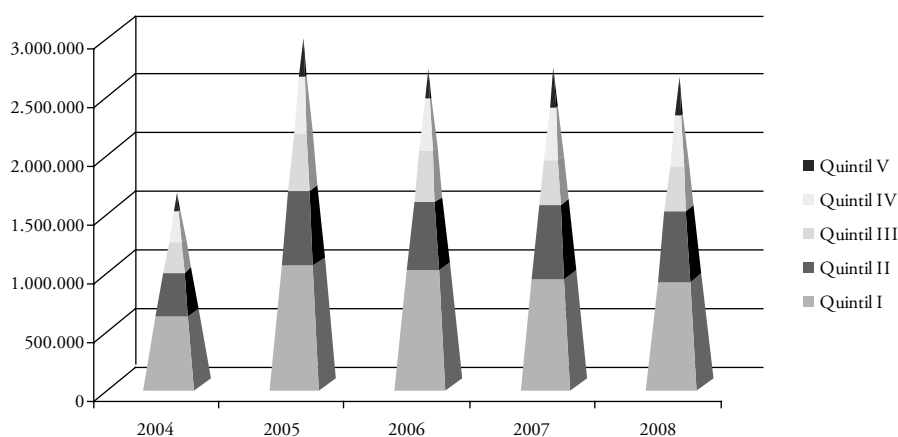
129. Véase el cuadro 8.6. La variación del número total de beneficiarios del año 2005 con respecto al 2004 es de 80,25%; del 2006 con respecto al 2005, de -8,76%; del 2007 con respecto al 2008, de 0,21%; y del 2008 con respecto al 2007, de -2,59%.

130. El índice del PBI (base 1994=100) pasó de 150,8 en el 2005 a 194,2 en el 2008. Fuente: Banco Central de Reserva.

lado, los beneficiarios (que no deberían ser) de los distritos que pertenecen a los quintiles IV y V prácticamente se resisten a salir del programa Vaso de Leche, pues en términos absolutos la población prácticamente se mantiene inamovible e incluso presenta un incremento porcentual de 96,88% en el año 2005 con respecto al período anterior. Este comportamiento resulta paradójico, pues supuestamente este 40% de la población de altos ingresos se está beneficiando del crecimiento 2004-2008¹³¹.

Gráfico 8.8

Evolución del número de beneficiarios del programa Vaso de Leche según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008



Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

131. La variación porcentual del PBI del año 2008 con respecto al PBI (en miles de soles de 1994) del 2004 es de 37,62%. Fuente: Banco Central de Reserva.

Cuadro 8.12
Evolución del número de beneficiarios del programa Vaso de Leche según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008

Quintil	2004		2005		2006		2007		2008	
	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%
I	607.075	37,17	1.048.680	35,62	1.009.609	37,59	931.845	34,62	904.970	34,52
II	364.232	22,30	618.240	21,00	563.167	20,97	619.255	23,01	598.879	22,84
III	256.545	15,71	478.914	16,27	433.835	16,15	376.973	14,01	373.024	14,23
IV	254.605	15,59	475.158	16,14	427.087	15,90	436.162	16,21	423.058	16,14
V	150.676	9,23	322.758	10,96	252.044	9,38	327.138	12,16	321.825	12,28
Total	1.633.133	100	2.943.750	100	2.685.742	100	2.691.374	100	2.621.756	100

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Cuadro 8.13
Evolución del número de beneficiarios del programa Comedores Populares según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008

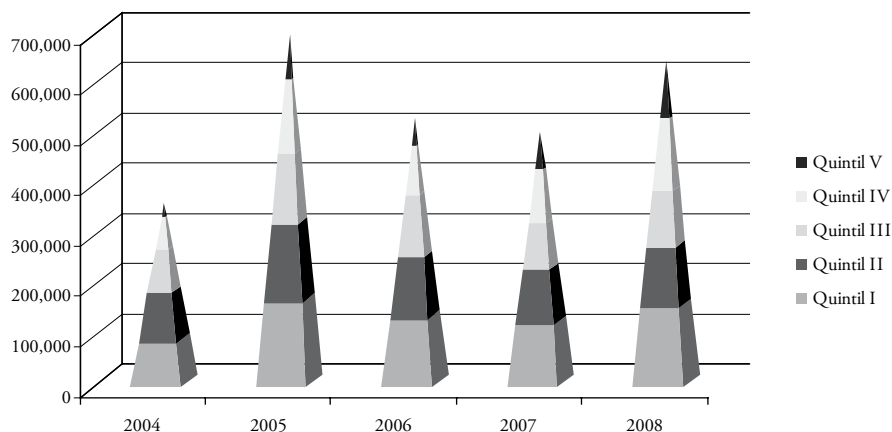
Quintil	2004		2005		2006		2007		2008	
	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%
I	84.463	23,84	163.827	23,86	129.995	24,84	119.428	24,12	152.589	23,97
II	95.449	26,94	153.927	22,42	121.760	23,27	107.247	21,66	117.882	18,52
III	83.134	23,46	138.513	20,18	121.884	23,29	92.039	18,59	112.755	17,71
IV	64.140	18,10	145.397	21,18	94.557	18,07	103.656	20,94	140.473	22,07
V	27.143	7,66	84.889	12,36	55.043	10,52	72.719	14,69	112.903	17,74
Total	354.329	100	686.554	100	523.239	100	495.088	100	636.602	100

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Gráfico 8.9

Evolución del número de beneficiarios del programa Comedores Populares según distritos de quintiles de pobreza, 2004-2008



Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Por otro lado, a pesar de que en el caso de los Comedores Populares se percibe cierta similitud con la dinámica poblacional del programa Vaso de Leche, prevalecen algunas diferencias. En primer lugar, el crecimiento de la población usuaria presenta un comportamiento cíclico sin ninguna relación con mejoras de la economía en términos de producto y de inflación¹³². En segundo lugar, los quintiles extremos presentan extremos comportamientos de crecimiento poblacional. Mientras en el quintil I (muy bajos ingresos) el número de usuarios crece en más de 80%, en el caso del quintil V (muy altos ingresos) el número crece en más de 400%.

Para concluir esta sección, es pertinente señalar algunas de las características de la forma de operación de los programas de ayuda alimentaria.

132. Las variables número de beneficiarios totales y PBI (nominal base 1994=100) siguen una tendencia positiva en el período 2004-2008, pero el número de beneficiarios presenta un comportamiento más irregular.

Existe un pago a pesar de que la ayuda del Estado es gratuita, lo que evidencia que mayoritariamente hay un intercambio de dinero por el bien público¹³³ (véase el cuadro 8.14). Una hipótesis que explica esto es que existe la necesidad de que se colabore para comprar bienes complementarios destinados a la preparación y logística.

Asimismo, la alta frecuencia de la distribución (cuadro 8.15) reafirma un cercano vínculo entre Estado y población. Los cuadros muestran que la mayoritaria recepción diaria y mensual es evidente por la labor de los programas Vaso de Leche (diaria) e integrado nutricional (mensual).

Finalmente, la coordinadora de la organización social de base se convierte en el vaso comunicante entre el Estado y la población. El hecho que un 46% reciba la ayuda alimentaria a través de la lideresa social por encargo del Estado, sustenta esta percepción.

133. Según el informe del programa Vaso de Leche para el año 2006 de la Contraloría General de la República, “la Subgerencia del Vaso de Leche hace los esfuerzos para motivar a las madres para que preparen las raciones en forma comunitaria, sin embargo ellas se niegan aduciendo que no cuentan con los recursos económicos necesarios para los gastos de combustible y otros enseres”. Posiblemente, este tipo de costos sean cubiertos por los beneficiarios (CGR 2006: 21).

Cuadro 8.14
Evolución de la importancia relativa del tipo de pago que el beneficiario realiza por la ayuda alimentaria, 2004-2008

Tipo de pago	2004		2005		2006		2007		2008	
	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%
Pagó en dinero	3.077.482	53,80	2.926.436	52,49	2.624.389	50,57	2.636.734	46,82	2.665.275	0,47
Pagó realizando una labor	281.895	4,93	345.966	6,20	340.155	6,55	328.259	5,83	378.296	0,07
Pagó en especie	68.399	1,20	68.633	1,23	40.455	0,78	215.987	3,84	202.333	0,04
No pagó	2.292.477	40,08	2.233.948	40,07	2.184.738	42,10	2.448.821	43,49	2.357.689	0,42
No sabe	-	0,00	631	0,01	-	0,00	1.394	0,02	8.217	0,00
Total	5.720.253	100	5.575.613	100	5.189.737	100	5.631.195	100	5.611.810	100

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Cuadro 8.15
Evolución de la importancia relativa de la frecuencia con la que el beneficiario recibió la ayuda alimentaria, 2004-2008

Frecuencia	2004		2005		2006		2007		2008	
	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%
Diaria	3.062.499	53,53	3.152.820	56,55	2.776.598	0,54	3.073.017	0,56	2.802.213	0,52
Semanal	209.708	3,67	215.052	3,86	239.639	0,05	291.548	0,05	359.980	0,07
Quincenal	51.424	0,90	59.958	1,08	69.431	0,01	65.192	0,01	104.525	0,02
Mensual	1.079.396	18,87	1.014.246	0,18	996.125	0,19	939.771	0,17	942.775	0,17
Bimestral	422.486	7,39	405.456	0,07	360.845	0,07	324.537	0,06	344.373	0,06
Trimestral	460.176	8,04	399.573	0,07	436.926	0,08	428.445	0,08	513.693	0,09
2 veces x semana	119.057	2,08	97.721	0,02	86.039	0,02	148.982	0,03	108.502	0,02
3 veces x semana	179.957	3,15	164.731	0,03	154.881	0,03	131.760	0,02	132.105	0,02
4 veces x semana	68.302	1,19	44.676	0,01	44.834	0,01	74.921	0,01	52.581	0,01
Otra frecuencia	67.615	1,18	21.378	0,00	24.419	0,00	33.067	0,01	59.123	0,01
Total	5.720.620	100	5.575.613	100	5.189.737	100	5.511.240	100	5.419.869	100

Fuente: Enahó 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Cuadro 8.16
Evolución de la importancia relativa del lugar donde el beneficiario recibió la ayuda alimentaria, 2004-2008

Lugar	2004		2005		2006		2007		2008	
	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%	Beneficiarios	%
Escuela	1.695.650	29,64	1.835.573	32,92	1.871.775	36,07	2.182.131	39,59	1.960.023	36,16
Local comunal	571.214	9,99	481.580	8,64	439.597	8,47	423.865	7,69	402.228	7,42
Comedor popular	638.425	11,16	676.408	12,13	491.675	9,47	448.812	8,14	582.134	10,74
En su casa	29.987	0,52	27.118	0,49	18.441	0,36	25.630	0,47	32.493	0,60
Municipio	247.236	4,32	247.517	4,44	227.798	4,39	226.234	4,10	216.072	3,99
Casa: coordinadora, presidente, socia,	2.360.520	41,26	2.082.254	37,35	1.885.162	36,32	1.887.114	34,24	1.848.137	34,09
Establecimiento de salud	85.168	1,49	113.784	2,04	132.240	2,55	166.196	3,02	233.527	4,31
Iglesia	8.570	0,15	9.110	0,16	13.041	0,25	13.495	0,24	12.293	0,23
Otro	83.851	1,47	102.271	1,83	110.006	2,12	137.762	2,50	133.905	2,47
Total	5.720.620	100	5.575.613	1	5.189.737	1	5.511.240	100	5.420.813	100

Fuente: Enaho 2004-2008.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

4. Síntesis y conclusiones

A partir del análisis realizado se ha llegado a las siguientes conclusiones. En primer lugar, la dinámica de crecimiento de las economías latinoamericanas en la década de 1990 se sustentó en medidas de liberalización de mercados de bienes y factores, así como de promoción a la inversión extranjera y reducción del tamaño del Estado. Si bien se pensó que, de **por sí**, la pobreza se iba a reducir, surgió la urgencia de formular y ejecutar políticas y programas sociales de forma más contundente pues el descontento social se hacía creciente. En el caso del Perú, la estabilidad macroeconómica no se tradujo en la reducción de la pobreza en los niveles esperados. Por ello, los programas sociales intentaron aliviar el problema que el modelo todavía no resolvía con firmeza: la incapacidad de la población pobre para obtener un ingreso permanente que les permitiese cubrir su canasta básica de necesidades. Sin embargo, las entidades públicas administradoras de los programas sociales sucumbieron al asistencialismo concentrándose en el corto plazo y en posponer las preocupaciones de largo plazo. La necesidad de llevar alimentos, vestido, calzado y otros ahora era más importante que generar oportunidades sostenibles de salida de la pobreza para quienes no se beneficiaban del modelo de economía de mercado. Aun más, los elementos de éxito de varios programas que emergían en América Latina no se vieron de manera tangible en el Perú. Lamentablemente, los programas sociales de la década de 1990 no desarrollaron adecuados sistemas de identificación de beneficiarios, de *delivery* del bien o servicio costo-efectivo, y de monitoreo y evaluación de impacto.

En segundo lugar, durante el período 1999-2009 el Perú desarrolló una dinámica institucional en torno a las políticas y programas sociales, muy particular en dos aspectos. En primer término, a finales de la década de 1990 la crisis del modelo, que se traducían en que la pobreza no se reducía, empujó al gobierno a tratar de compensar el posible fracaso del modelo. Los programas sociales se convirtieron en mecanismos de estabilización social para asegurar el clima adecuado para que el sector empresarial extranjero siga invirtiendo. A la vez, si bien los programas optaban por el asistencialismo, en muchos casos la sociedad civil se fue convirtiendo en una socia estratégica. Organizaciones sociales de base tuvieron mucho apoyo presupuestal y diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) se convirtieron, a través de subcontratos, en brazos ejecutores de políticas e iniciativas del gobierno de turno. En segundo término, a partir del nuevo milenio se evidenció más la existencia de dos mundos en la formulación y ejecución de políticas y programas sociales. Por un lado, las ONG encontraron en los gobiernos de los presidentes Paniagua y Toledo mayor accesibilidad a las esferas de poder. De ahí que el enfoque de derechos llegara a calar más en las altas direcciones de los ministerios de la Mujer, Salud, Trabajo y Educación. Por otro lado, la

tecnocracia de la escuela de mercado se asentó en el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que el criterio de costo-beneficio se imponía sobre toda intención de los sectores sociales de cambiar la lógica presupuestal. En medio de ambos mundos de lenguajes y personajes de diferente raigambre, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales intentaba jugar de árbitro de los diversos y contrastantes enfoques, pero sin ningún poder para dirimir. En suma, el Perú avanzó en la generación de la producción de bienes y servicios por parte del sector privado pero no evolucionó en el plano institucional de la administración pública orientada a luchar contra la pobreza. El hecho de que el Perú viviera épocas de bonanza macroeconómica pero no de bienestar microeconómico, como diría el profesor Jürgen Schuldt, evidenció un resultado poco deseable de una década perdida.

En tercer lugar, si bien los diferentes gobiernos del Perú entre 1999-2009 expresaron su preocupación por los pobres en el discurso y en la asignación presupuestal, los resultados de la eficacia apuntan a señalar que la gestión pública de la inversión social aún es muy limitada. Si bien los gobiernos de Paniagua, Toledo y García han desarrollado planes, normas y procedimientos para que las políticas sociales se conduzcan con enfoque de derechos, los más pobres todavía no gozan plenamente la garantía de ejercer sus derechos al año 2009. Las percepciones de los hogares sobre cambios en su bienestar no han cambiado en consonancia con las mejoras de los indicadores de PBI e inflación. Este resultado es producto del limitado desarrollo institucional expresado en términos de homogeneidad de pensamiento y obra. Parte de esta brecha se explica por dos factores. Por un lado, el Ministerio de Economía y Finanzas ha fortalecido su poder en dos frentes. Por una parte, el frente de la decisión final sobre la asignación y ejecución de presupuesto público. Por otra parte, el frente de la capacidad técnica de la plana administrativa que se torna inquebrantable ante todo enfoque diferente al de costo-beneficio. Por otro lado, los ministerios ligados a los sectores sociales presentan dos debilidades importantes. En primer lugar, las limitaciones de la gerencia de recursos que, aunque se encuentra basada en el enfoque de derechos, aún no se concibe como una administración con esta mirada. En segundo lugar, la variabilidad de los cuadros de la Alta Dirección, que impide estabilidad en la definición de prioridades de políticas y programas sociales.

Finalmente, y no por ello menos importante, ¿qué dicen los pobres? Podemos señalar tres factores que intervienen en esta percepción con mayor detalle: (a) grupos de comparación relevantes, (b) acciones de gobierno en su favor, (c) perspectiva del desarrollo económico general. Enfocándonos en los factores económicos, la percepción en el caso del Perú se puede diferenciar entre: (i) quintiles de distribución de ingreso que corresponden a segmentos en situación de pobreza y extrema pobreza, debido a su acceso diferenciado a oportunidades

de integrarse al mercado laboral, participación en microempresas de subsistencia, asistencia de ONG o programas de responsabilidad social empresarial, etc.; asimismo, (ii) en el ámbito de la localidad y en el ámbito del hogar la percepción varía, pues se comprometen otros factores. En este escenario, el gobierno apuesta por programas sociales que incluyen la participación ciudadana –por ejemplo, núcleos ejecutores, el programa Vaso de Leche o Comedores Populares– como dinamizador social. Por estas razones, la mirada de los jefes de hogar de los distritos que pertenecen a los quintiles I y II de pobreza percibe que, a pesar del discurso de la bonanza macroeconómica, la calidad de vida ha variado casi imperceptiblemente.

Bibliografía

- ABUSADA, Roberto; Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN y José VALDERRAMA
2000 *La reforma incompleta*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- ACUÑA, Carlos H.; Sebastián GALIANI y Mariano TOMMASI
2006 *Understanding the Political Economy of Structural Reform: The Case of Argentina*. Working Papers 91. Universidad de San Andrés, Departamento de Economía.
- ALCÁZAR, Lorena
2007 “¿Por qué no funcionan los programas alimentarios y nutricionales en el Perú?: riesgos y oportunidades para su reforma”. En: GRADE (Ed.). *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. 1ª ed. Vol. 1, capítulo 5, p. 185-234.
- ALCÁZAR, Lorena; José Roberto LÓPEZ-CALIX y Erick WACHTENHEIM
2003 *Las pérdidas en el camino, fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- ALVARADO, Betty
2008 “Costos de transacción generados en el proceso presupuestario en el Perú”. En: *Apuntes* N° 63, segundo semestre. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, p. 5-25.
- APOYO CONSULTORÍA S.A.
2006 “Cambios institucionales en los programas sociales (1980-2005)”. En: *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
2000 “La situación económica y el discurso del nuevo gobierno”. En: GRUPO APOYO. *Hechos y eventos*.
- ARRIAGADA, Irma y Charlotte MATHIVET
2007 *Los programas de alivio a la pobreza: puente y oportunidades. Una mirada desde los actores*. Serie Políticas Sociales, N° 134. CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.

BALLÉN, Mariana

2002 *Una evaluación de los programas de lucha contra la pobreza rural en el Perú: PRO-NAMACHCS y Foncodes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

BARRANTES, Roxana

2007 *Los fondos públicos o de cómo el presupuesto público va perdiendo capacidad redistributiva*. Documento de Trabajo 152. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (BCRP)

2009 *Reporte de estabilidad financiera*. Noviembre 2009. Lima: BCRP.

1999 *Memoria anual*. Lima: BCRP.

1998 *Memoria anual*. Lima: BCRP.

1997 *Memoria anual*. Lima: BCRP.

1996 *Memoria anual*. Lima: BCRP.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2009 *Calidad de vida más allá de los hechos*. Estados Unidos: BID.

2007 *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Estados Unidos: BID.

1998 *La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza*. Estados Unidos: BID.

BANCO MUNDIAL

2008 *Una mirada de la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*. Estados Unidos: Banco Mundial.

2006 *World Development Report: Equity and Development*. Estados Unidos: Banco Mundial.

1993 *Poverty Reduction Handbook*. Estados Unidos: Banco Mundial.

BOUILLON, César y Gustavo YAMADA

2000 *Lineamientos de protección social: el caso peruano*. Documento de trabajo. Estados Unidos: BID.

BRECEDA, Karla; Jamele RIGOLINI y Jaime SAAVEDRA

2008 *Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation*. World Bank Policy Research Working Paper N° 4604 . The World Bank.

CASTRO, Juan

2006 *Política fiscal y gasto social en el Perú: cuánto se ha avanzado y qué más se puede hacer para reducir la vulnerabilidad de los hogares*. Lima: Universidad del Pacífico.

CHACALTANA, Juan

2008 *Hacia una ventanilla única para los programas sociales en el Perú*. Lima: Promoviendo Alianzas y Estrategias, ABT Associates Inc., pp. 9-29.

2003 “Desafíos de las políticas de empleo”. En: *Economía y Sociedad*, N° 48, abril, p. 57-69. Lima: CIES.

2001 *Más allá de la focalización: riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

CHONG, Alberto y José GALDO

2006 *Training Quality and Earnings: The Effects of Competition on the Provision of Public-Sponsored Training Programs*. Banco Interamericano de Desarrollo.

COHEN, Ernesto; Alejandro MEDINA, Carlos GIL, Ana María CORREA, Gloria FANTA, Miguel Angel DÍAZ

2001 *Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos*. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. Santiago de Chile: Cepal.

COLLANTES, Héctor y José Carlos ESCOBEDO

2007 *Más allá de lo monetario: cómo evalúan su bienestar los peruanos*. Papers Economía. Seminario de Investigación Económica. Lima: Universidad del Pacífico.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2006 *Panorama social de América Latina*. LC/G.2288-P. Cepal.

2001 *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso*. COHEN, Ernesto; Leonel TAPIA, Cecilia NAVARRETE, Carlos GIL y Gloria FANTA. Serie Políticas Sociales N° 45. LC/L.1469-P/E.

1998 *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean. 1998 Report*. Chile: Cepal. LC/G.2042-P/I.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES)

2009 *Combate de la pobreza en el Perú en un contexto de recesión mundial*. Resumen del conversatorio del jueves 9 de julio de 2009. Lima: CIES

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2008 *Programas sociales en el Perú: elementos para una propuesta de control gubernamental*. Lima: Contraloría General de la República.
- 2006 *Informe Macro del Programa del Vaso de Leche*. Lima: Contraloría General de la República.

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO

- 2004 *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CORREA, Norma

- 2009 “Programas de transferencias condicionadas: aportes para el debate público”. En: *Economía y Sociedad*, N° 71, abril. Lima: CIES, p. 71-80.

CORTÁZAR, Juan Carlos

- 1999 *Entre el diseño y la evaluación. Implementación de los programas sociales*. BID.

COTLER, Julio

- 1994 “Democracia e integración nacional”. En *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 59-104.

CRABTREE, John

- 2004 *Retrato del Perú: su historia, sus desafíos, su gente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999 “Neopopulismo y el fenómeno Fujimori”. En: CRABTREE, John y Jim THOMAS (Ed.). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico, IEP, p. 45-71.

DE RATO, Rodrigo.

- 2007 *Políticas macroeconómicas y equidad social*. Sesión inaugural de la conferencia Cepal-FMI. Lima, septiembre.

DÍAZ, Ramón; Ludwig HUBER, Óscar MADALENGOITIA, Raphael SALDAÑA, Carolina TRIVELLI, Rosana VARGAS y Ximena SALAZAR

- 2009 *Análisis de la implementación del Programa Juntos en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: CIES.

DURAND, Francisco

2004 “Fuego y humo: reconfiguración de la clase empresarial y cambios políticos en la globalización”. En: *Aportes al Debate*, N° 11. Agosto. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

FIGUEROA, Adolfo

1999 “Distribución de ingresos y pobreza en el Perú”. En: CRABTREE, John y Jim THOMAS (Ed.). *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico, IEP, p. 221-54.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

2008 “Encarecimiento de los alimentos y los combustibles”. En: *Revista FMI*, Vol. 37, N° 7, p. 103.

FRANCKE, Pedro

2006 “Cambios institucionales en los programas sociales (1980-2005)”. En: CRABTREE, John (Ed.). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Universidad del Pacífico / Instituto de Estudios Peruanos, p. 93-115.

GARCÍA NARANJO, Aída

2001 *La experiencia del vaso de leche 1984-2001*. Informe de Investigación. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

1994 *Nosotras las mujeres del Vaso de Leche 1984 -1994*. 1ª ed. Perú.

GOÑI, Edwin; Humberto LÓPEZ y Luis SERVÉN

2008 *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*. The World Bank.

GRUEN Carola y Stephan KLASSEN

2003 *Growth, Income Distribution, and Well-Being: Comparisons across Space and Time*. CESifo Working Paper Series 837. Múnich: CESifo Group.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2008 “Evaluación de portales de transparencia de 25 gobiernos regionales”. Documento inédito.

HERRERA, Pedro y Pedro FRANCKE

2007 *Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

2000 *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización?* Lima: IEP.

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES)

2004 *Panorama de la gestión pública*. Primera parte: “El estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe”. LC/IP/L.243.

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (IPES)

2006a “Panorama general”. En: STEIN, Ernesto; Mariano TOMMASI, Kolso ECHEBARRÍA, Eduardo LORA y Mark PAYNE (Ed.). *La política de las políticas públicas*. 1ª ed. Primera Parte. Nueva York: Planeta Mexicana, S.A. de C.V., cap. 1.

2006b “El gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales y el Poder Judicial”. En: STEIN, Ernesto; Mariano TOMMASI, Kolso ECHEBARRÍA, Eduardo LORA y Mark PAYNE (Ed.). *La política de las políticas públicas*. 1ª ed. Primera Parte. Nueva York: Planeta Mexicana, S.A. de C.V., cap. 4.

IPSOS APOYO

2008 “Encuesta Nacional Urbana”. En: *Resumen de Encuestas a la Opinión Pública*, año 8, N° 102, p. 2.

LAVADO, Pablo

2007 *Desigualdad en los programas sociales en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

MAURO, Raúl

2006 “Una evaluación de las políticas sociales del gobierno de Toledo”. En: *Perú hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*. Lima: Desco, p. 341-79.

MENDOZA, Waldo

2008 *Crecimiento, inflación y pobreza en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

- 2007 *Futuro sin pobreza: balance de la lucha contra la pobreza y propuestas*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, p. 85-218.
- 2006 *Una vida digna para todos*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, p. 3.

MESA-LAGO, Carmelo

- 2000 *Desarrollo social, reforma del estado y la seguridad social, al umbral del siglo XX*. Serie Políticas Sociales. Chile: Cepal.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 2008 *Marco Social Multianual 2009-2011*. Lima.
- 2007 *Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010*. Lima.

MORÓN, Eduardo

- 2008 “La inflación de los pobres”. En: *El Comercio*, 14 de febrero. Sección Economía y Negocios, p. B4.

MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN

- 2007 *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documento de Trabajo 77. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

NEYRA, Gonzalo

- 2009 “Discrecionalidad presupuestaria en los gobiernos regionales. ¿Avances en la descentralización de las finanzas públicas?”. En: *Economía y Sociedad*, N° 72. Agosto. Lima: CIES.

ÑOPO, Hugo; Miguel ROBLES y Jaime SAAVEDRA

- 2002 *Una medición del impacto del Programa de Capacitación Laboral Juvenil PROJoven*. Documentos de Trabajo 36. Lima: Grade.

O'BRIEN, Eduardo

- 2001 *Informe sobre programas sociales*. Lima: Promudeh, Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

PORTOCARRERO, Felipe; Arlette BELTRÁN, María Elena ROMERO y Hanny CUEVA
2000 *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico y Programa Latinoamericano de Políticas Sociales, p. 19-73.

PRADHAN, Menno y Martín RAVALLION
1998 *Measuring Poverty Using Qualitative Perceptions of Welfare*. Policy Research Working Paper Series 2011. The World Bank.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2008a *Marco Social Multianual 2009-2011*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros - Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

2008b *Política social: compendio de normas para la Estrategia Nacional CRECER*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros – Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

2007 *Plan de Reforma de Programas Sociales*. Publicado en *El Peruano* el 30/03/07. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

QUINTANA BENAVIDES, Augusto

2004 *La perspectiva de derechos en programas sociales*. VI Foro de Equidad Social. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, SDS, Unidad de Pobreza y Desigualdad.

ROELGIEN, Haak

1987 “El programa del vaso de leche”. En: *Estrategias de vida en el sector urbano popular*. Lima.

ROJAS, Ingrid y Rossemary YURIVILCA

2008 *Efecto de las remesas del exterior sobre el bienestar de los adolescentes en el Perú: análisis de la educación y el trabajo infantil (2005-2006)*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico – Save the Children.

SANBORN, Cynthia

2008 “Del dicho al hecho: empresarios y responsabilidad social en el Perú”. En: *Revista Brújula*, abril-julio. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SANTA MARÍA, Mauricio; Fabián GARCÍA, Carlos Felipe PRADA, Maria José URIBE y Tatiana VÁSQUEZ

2009 *El sector salud en Colombia: impacto del SGSSS después de más de una década de reforma.*

SCARTASCINI, Carlos; Ernesto STEIN y Mariano TOMMASI

2009 *Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and The Quality of Policies.* Inter-American Development Bank.

2008a *Veto Players, Intertemporal Interactions and Policy Adaptability: How Do Political Institutions Work?* Inter-American Development Bank.

2008b *Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence.* Inter-American Development Bank.

STIFEL, David y Harold ALDERMAN

2003 *The “Glass of Milk” Subsidy Program and Malnutrition in Peru.* Policy Research Working Paper 3089. Estados Unidos: World Bank.

SZÉKELY, Miguel

2006 *Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina.* Washington: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI

2004 “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano”. En: *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio.* Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 93-112.

2002 *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori.* Instituto de Estudios Peruanos.

THE WORLD BANK

2006 *World Development Report 2006: Equity and Development.* Washington.

TOCHE, Eduardo

2003 *ONG enemigos imaginarios.* Lima: Desco.

VALADEZ, Joseph y Michael BAMBERGER

1994 *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers.*

VALDERRAMA, José

- 2000 “Estrategia de lucha contra la pobreza”. En ABUSADA, Roberto; Fritz DU BOIS, Eduardo MORÓN, José VALDERRAMA (eds.). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, p. 219-53.

VALDIVIA, Martín

- 2005 *Perú: Is Identifying the Poor the Main Problem in Reaching Them with Nutritional Programas?* Nueva York: The World Bank.

VÁSQUEZ, Enrique

- 2008 *Gerencia estratégica de la inversión social*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- 2007 *La brecha entre el discurso y la gestión a favor de los más pobres: un balance de los primeros meses del segundo gobierno de Alan García*. Lima: Universidad del Pacífico – Save the Children Suecia.
- 2005a *Orientación de las políticas de reducción de la pobreza entre el año 1990 y 2004 en el Perú*, Documento de trabajo preparado para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- 2005b “Cuán lejos está el Estado de los pobres”. En: *Buscando el bienestar de los pobres. Cuán lejos estamos*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, p. 7-20.
- 2004 *Presupuesto público y gasto social: la urgencia del monitoreo y evaluación*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico – Save The Children Suecia.

VÁSQUEZ, Enrique y María del Carmen FRANCO

- 2008 “La (in)viabilidad de la fusión de los programas sociales en el Perú”. En: *Apuntes*, 62. Primer semestre 2008. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

VÁSQUEZ, Enrique y Diego WINKELRIED

- 2005 *Buscando el bienestar de los pobres: ¿cuán lejos estamos?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

WINKELRIED, Diego

- 2005 *Income Distribution and the Size of the Informal Sector*. Development and Comp. Systems 0512005, EconWPA.

YAMADA, Gustavo

- 2009 “Desempeño de la microempresa familiar en el Perú”. En: *Apuntes*, 64. Primer semestre 2009. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, p. 5-29.
- 2004 *Economía laboral en el Perú: avances recientes y agenda pendiente*. Documento de trabajo. Versión final, 22 de marzo de 2004. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- 1994 *Autoempleo e informalidad urbana: teoría y evidencia empírica de Lima Metropolitana, 1985-86 y 1990*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y Ernesto BAZÁN

- 2001 “Salarios mínimos en el Perú: ¿cuándo dejaron de ser importantes?”. En: *Revista Apuntes*, 35, segundo semestre 1994.

YAMADA, Gustavo y Juan Francisco CASTRO

- 2006 *Poverty, Inequality and Social Policy in Peru*. Documento de Discusión DD/07/06. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

YAMADA, Gustavo y José GALLEGOS

- 2005 “Más horas de trabajo. ¿Quiénes y por qué?”. En: *Economía y Sociedad*, N° 55. Marzo. Lima: CIES, p. 15-20.

YANCARI, Johanna

- 2009 *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Perú*. Documento de Trabajo N° 41. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: Rimisp.

Páginas web

Banco de Proyectos, Ministerio de Economía y Finanzas

<http://ofi.mef.gob.pe>

Comisión Económica para América Latina

<http://www.cepal.org>

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales

<http://www.cias.gob.pe>

Estrategia Nacional Crecer

<http://www.crecer.gob.pe/>

Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social

<http://www.foncodes.gob.pe>

Grupo de Análisis para el Desarrollo

<http://www.grade.org.pe/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática

<http://www.inei.gob.pe>

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

<http://www.mesadeconcertacion.org.pe>

Partido Aprista Peruano

<http://www.apra.org.pe>

Presidencia de la República Federal del Brasil

<http://www.presidencia.gov.br>

Programa nacional de apoyo directo a los más pobres Juntos

<http://www.juntos.gob.pe>

Programa Oportunidades, Gobierno Federal de México

<http://www.oportunidades.gob.mx>

Sistema de Focalización de Hogares, Ministerio de Economía y Finanzas

<http://sisfoh.mef.gob.pe>

Transparencia Económica, Ministerio de Economía y Finanzas

<http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

World Bank Development Indicators

<http://ddp-ext.worldbank.org/>

Sobre los autores

Lorena Alcázar Ph.D.

La Dra. Lorena Alcázar es licenciada en Economía de la Universidad del Pacífico con maestrías en Economía Política e Internacional del Kiel Institute of World Economics y en Economía de la Washington University, y Ph.D. en Economía por la Washington University. En la actualidad es investigadora principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo. Ha sido vicepresidenta del Organismo Supervisor de la Inversión en la Infraestructura de Transporte de uso Público (Ositran), directora de investigaciones del Instituto Apoyo, profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico, economista del Banco Mundial, investigadora visitante en la Brookings Institution y asesora del ministro de Economía y Finanzas en temas de política social.

La Dra. Alcázar ha realizado diversas investigaciones, presentaciones y publicaciones en temas de evaluación de programas sociales, educación, salud y descentralización y gasto social. Entre los estudios recientes en los que ha participado cabe mencionar: “Monitoreo del gasto en programas orientados a la infancia: caso de Juntos y de los servicios de salud y educación asociados a sus condicionalidades”, “Evaluación del sistema general de participaciones en los sectores de educación y salud de Colombia”, “Análisis de la descentralización educativa presupuestal”, “Determinantes de la calidad de vida en Lima Metropolitana”, evaluaciones del Pronama y Pronaa y la estimación de fugas en el sector educación y Programa del Vaso de Leche.

Arlette Beltrán Barco

Master of Arts in Economics por la Georgetown University y licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico. Actualmente es profesora de los cursos de Evaluación Privada de Proyectos y Econometría II de la Facultad de Economía. Consultora internacional e investi-

gadora en gestión pública, políticas sociales en las áreas de salud y educación, y presupuestos participativos y con enfoque de género.

En los últimos años ha concentrado su interés en el análisis del estado de la salud reproductiva y la de los niños menores de 5 años, las principales acciones públicas y privadas llevadas a cabo al respecto, así como el costeo de las mismas en distintas regiones del país, especialmente las más pobres. Estos trabajos han sido realizados, principalmente, por encargo de las Naciones Unidas, en el marco del Reporte del Desarrollo Humano 2008 y como parte del seguimiento de los Objetivos del Milenio.

Desarrolló la guía general de evaluación de proyectos a nivel de perfil, a solicitud de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública. Asimismo, ha elaborado las guías específicas para los sectores de salud, educación y universidades públicas. En este mismo ámbito, ha colaborado con los ministerios de Salud y Educación en la formulación de dos grandes proyectos relacionados con ambos sectores: Parsalud y el fortalecimiento de la educación inicial, respectivamente.

Por encargo del Fondo para la Mujer de las Naciones Unidas (Unifem), desarrolló y sistematizó una metodología de análisis de los presupuestos públicos con enfoque de género, ad hoc para la región latinoamericana. Asimismo, ha publicado tres documentos de trabajo como parte de dos publicaciones internacionales vinculadas con el tema y con la aplicación de la metodología al caso de la Municipalidad de Villa El Salvador en Lima, Perú.

Santiago Cueto

Licenciado en Psicología Educacional por la Pontificia Universidad Católica del Perú y doctor en Psicología Educacional por la Universidad de Indiana, Estados Unidos. Ha sido investigador visitante de la Universidad de California en Davis, donde trabajó con el Dr. Ernesto Pollitt, y en las universidades de Pensilvania y Oxford. Actualmente es investigador principal de Grade, coordinador nacional para el Perú del estudio internacional Niños del Milenio y profesor ordinario del Departamento de Psicología de la Universidad Católica. Sus principales áreas de interés son educación y desarrollo humano, en particular en contextos de pobreza. El 2010 recibió el Premio Nacional de Psicología del Colegio de Psicólogos del Perú.

Ramón Díaz

Es economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de maestría en matemática en la PUCP. Es investigador auxiliar en el Instituto de Estudios Peruanos. Sus investigaciones abordan temas de desarrollo rural, pobreza, empleo y violencia familiar.

Juan León

Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se encuentra cursando estudios de Doctorado en el Departamento de Políticas Educativas Pennsylvania State University (EE.UU.). Sus principales áreas de interés son: inequidad en educación, educación bilingüe, evaluación de aprendizajes, evaluación de proyectos y eficacia escolar. Antes de empezar su doctorado, Juan León trabajó en Grade y se desempeñó como investigador asistente en el área de Educación.

Maritza Paredes

Es candidata al doctorado por la Universidad de Oxford, St Antony's College, Reino Unido. Ha sido becaria del programa Fulbright, del Centro de Investigación de la Inequidad, Seguridad Humana y Etnicidad (CRISE), Universidad de Oxford, y de la Asociación de Historia Económica (EHA). Ha publicado diversos artículos sobre etnicidad y política en el Perú. Es coautora (con R. Thorp) del libro *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru* (Palgrave, Macmillan, 2010). Obtuvo la maestría en políticas públicas en la Universidad de Columbia, Nueva York, y el bachillerato en Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Research Fellow del Centro de Estudios Latinoamericanos y Caribeños de la Universidad de Brown.

Sonia Rocha

Es Doctora, Ph.D. en Economía de la Universidad de París I (Panthéon-Sorbonne). Se desempeñó como asesora en el Banco Mundial e investigadora senior en el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Asimismo ocupó el cargo de profesora en la Universidad de Stanford durante el año 2009, donde impartió el curso "*Poverty in Brazil: From Empirical Evidence to Anti-Poverty Policies*".

La temática de sus trabajos abarca el desarrollo conceptual y empírico de herramientas para medir la incidencia de pobreza, la definición local de líneas de pobreza y el desarrollo de perfiles de pobreza en Brasil. Ha investigado la desigualdad de ingresos, los patrones de consumo, la dinámica del mercado laboral, los efectos distributivos de los impuestos sobre ingresos, la participación de las municipalidades y las políticas sociales en Brasil. Actualmente trabaja en el Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade y es investigadora senior del Conselho Nacional de Pesquisa Científica (CNPq).

Janice Seinfeld Lemlig

Doctora y magíster en Economía por la Universidad de Harvard, con especializaciones en Economía de la Salud, Economía Pública y Organización Industrial. Realizó estudios de postdoctorado en Economía de la Salud en el National Bureau of Economic Research (NBER) en Cambridge, Massachusetts. Su tesis doctoral, “Ensayos sobre respuestas de las empresas a cambios en el sector salud”, analiza las decisiones de adopción de tecnología de los hospitales ante cambios en los esquemas de aseguramiento en Estados Unidos. Es licenciada y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico.

Desde el 2003 se desempeña como profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico, donde enseña cursos de Microeconomía y de Políticas Públicas en el Perú. En el 2009 diseñó y desarrolló, a pedido del Ministerio de Salud, un curso sobre Economía de la Salud para gerentes y directores del Ministerio de Salud, financiado por el proyecto Capacity, Usaid.

Como investigadora, ha desarrollado proyectos relacionados con esquemas de aseguramiento público en salud, análisis económico de las compras públicas centralizadas de medicamentos, análisis de las políticas costo-efectivas para combatir la desnutrición crónica infantil, entre otros.

Es consultora de organizaciones públicas –como el Ministerio de Salud, el Proyecto Amares, la Defensoría del Pueblo– y privadas, en temas relacionados con la salud en el Perú. En el 2009 ha realizado trabajos para el Banco Mundial, el PNUD y la Global Development Network (GDN), en temas relacionados con el parto institucional en el Perú, los determinantes de la desnutrición infantil y la transparencia presupuestaria en el sector salud, respectivamente.

Ha publicado el libro *Repensando la salud en el Perú* con Margarita Petrera en el 2007, así como diversos artículos sobre temas vinculados con las políticas de salud en el Perú y los Estados Unidos.

Rosemary Thorp

Es Emeritus Fellow en St Antony's College, Universidad de Oxford, Reino Unido, y también Emeritus Reader de esta Universidad. Ha sido Directora del Centro de América Latina de dicha institución por tres períodos; entre los años 2003 y 2004 fue Directora de Queen Elizabeth House. Ha sido Chair de Oxfam GB entre los años 2001 y 2006. Entre sus principales trabajos se encuentran *Peru 1890–1977: Growth and Policy in an Open Economy* (con Geoffrey Bertram), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Twentieth Century Latin America* y *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru* (con Maritza Paredes).

Carolina Trivelli

Es economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Economía Agraria por The Pennsylvania State University. Es Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y miembro del consejo directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, de Care Perú y presidenta del consejo directivo del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (Condesan). Ha sido Directora General del IEP y Presidenta del Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia). Trabaja temas de finanzas rurales, pobreza y desarrollo rural.

Enrique Vásquez

Economista graduado con la calificación de sobresaliente cum laude de la Universidad del Pacífico, M.Sc. en Política Pública y Ph.D. en Política de la Universidad de Oxford (Inglaterra), especialista en políticas y programas de lucha contra la pobreza con 15 años en docencia, investigación, gerencia, asesoría gubernamental y consultoría a organismos internacionales. Ocupó cargos en el Ministerio de Salud, como asesor del Viceministro de Salud, así como en el *Journal of Global Social Policy* como editor regional para Latinoamérica. Además, laboró en el Programa Infocus sobre Inseguridad Socio-Económica de la OIT como coordinador residente de Red Norte de Latinoamérica, y en el Centro de Promoción de la Pequeña Empresa Propyme como Director Ejecutivo.

Es autor/editor de 25 publicaciones especializadas. Ha sido expositor en foros internacionales realizados en 39 países en América, Europa, Asia y África. Actualmente se desempeña como profesor principal en la Universidad del Pacífico, adscrito al Departamento Académico de Economía e investigador en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Es Director de Desarrollo de la misma universidad desde diciembre del 2009 hasta la fecha.

Gustavo Yamada Ph.D.

Doctor en Economía de la Columbia University y economista, profesor e investigador principal de la Universidad del Pacífico. Ha sido viceministro de Promoción Social del Ministerio de Trabajo, consultor de Naciones Unidas y el Banco Mundial, economista *senior* del BID y economista fiscal del FMI. Actualmente también se desempeña como consejero del Consejo Nacional de Educación. Entre sus principales publicaciones destacan *Caminos entrelazados: empleo urbano en el Perú*, *Autoempleo informal urbano: teoría y evidencia*, *Economía laboral en el Perú*, *Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo*, *Objetivos de Desarrollo del Milenio en el Perú*, *Cambios globales y el mercado laboral peruano*, *Horas de trabajo en el Perú urbano: determinantes y dinámica*, *Retornos a la educación superior en el Perú*, *Generación de empleo: seis casos recientes de éxito*, *Capacitación de alto impacto: las becas Propoli y lineamientos de política*, *Reinserción laboral adecuada: dificultades e implicancias de política* y *Hacia un sistema de crédito para la educación superior en el Perú*, así como artículos en *journals* como *Economic Development and Cultural Change*, *International Journal of Manpower*, *Información Comercial Española*, *Review of Development Economics* y *El Trimestre Económico*.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 – BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM

PÁGINA WEB: WWW.TAREAGRAFICA.COM

TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582

NOVIEMBRE DE 2010

LIMA – PERÚ

El propósito de este libro es dar cuenta de las dificultades a las que se enfrentan los esfuerzos estatales por encarar los problemas de aquellos sectores sociales más vulnerables que no logran tener acceso a la salud, la educación, el empleo y a una adecuada protección social. Las diversas perspectivas analíticas formuladas en los artículos que se incluye en este volumen aspiran a responder a preguntas como las siguientes: **¿Qué avances se puede identificar en la manera como se formulan y ejecutan actualmente las políticas sociales en nuestro país?** **¿Han ganado en eficacia y en eficiencia los nuevos programas sociales frente a los que predominaron en los últimos diez años?** **¿Qué papel juegan los factores étnicos en la persistencia de la pobreza y desigualdad en el Perú?** **¿A qué criterios de política y a qué concepción del desarrollo responde la nueva institucionalidad estatal que ha surgido en estos años para enfrentar la exclusión social?** Por último, **¿a qué nuevos desafíos tienen que enfrentarse las políticas y los programas sociales en el Perú?**



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FONDO
EDITORIAL



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

IEP Instituto de Estudios Peruanos