

# ¿POR QUÉ NO FUNCIONAN LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES EN EL PERÚ? RIESGOS Y OPORTUNIDADES PARA SU REFORMA

*Lorena Alcázar\**

## INTRODUCCIÓN

La política social comprende múltiples programas alimentarios, basados en diferentes estrategias de intervención que atienden a distintos grupos objetivo. Durante la última década se observa un importante énfasis en programas de asistencia alimentaria y nutricionales: alrededor de 55% del gasto de los programas sociales corresponde a programas de este tipo. Sin embargo, este importante gasto no parece estar acompañado de resultados en términos de reducción de la pobreza, de la pobreza extrema, del déficit calórico o de la desnutrición. Persisten, además, importantes diferencias entre las zonas urbanas y las rurales, así como entre las diversas regiones geográficas.

Las evaluaciones de los programas alimentarios, aunque pocas, hallaron efectos diversos; sin embargo, la mayoría no encontraron resultados significativos en el cumplimiento de los objetivos trazados. Dado que los recursos que el Estado puede destinar a estas acciones son limitados, y que el país mantiene aún altos niveles de pobreza y desnutrición, es crucial determinar por qué los programas alimentarios no están logrando los resultados esperados.

El presente documento explora, mediante una revisión de los estudios sobre el tema, algunas hipótesis que tratan de explicar las características comunes a los programas alimentarios que pueden estar obstaculizando el cumplimiento de sus objetivos. Como veremos, no solo se trata de lo limitado de los recursos sino que hay superposición de áreas de intervención, problemas en la asignación de los

---

\* La autora agradece la colaboración de Rodrigo Lovatón, asistente de investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

recursos e ineficiencias en la ejecución; pero principalmente existen deficiencias en el propio diseño de los programas y carencia de mecanismos efectivos de información, monitoreo y evaluación, lo que reduce el desarrollo de una cultura de provisión de servicios por resultados y la vigilancia social de los programas.

A partir del trabajo exploratorio de las deficiencias de la política social en este campo, se examinan además las oportunidades y los riesgos de los actuales esfuerzos de reforma de los programas alimentarios y sociales en general; en particular, aquellos referidos a la puesta en marcha de un programa de transferencias condicionadas (Juntos) y a la transferencia de la responsabilidad de la gestión de estos programas a los municipios provinciales.

## 1. ¿CUÁNTO GASTAMOS EN PROGRAMAS ALIMENTARIOS?

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 (ver el cuadro 1), aunque este porcentaje se encuentra aún por debajo del promedio latinoamericano. Sin embargo, los niveles de pobreza se han mantenido estables y por encima de 50% de la población durante el mismo periodo. A ello se debe añadir que el gasto social presenta problemas de ineficiencia, insuficiente focalización y debilidad en el diseño y manejo de los programas sociales.

En el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2004, el componente más importante del gasto social correspondió a las pensiones (34%), seguido de educación (32%) y salud (15%). A pesar de que en el gasto social la participación de los recursos correspondientes a los programas alimentarios total es pequeña (4% en promedio entre el año 2000 y el 2004), la proporción que estos representan en el conjunto de programas sociales es bastante significativa (alrededor de 55% en el mismo periodo). Además, cabe resaltar que, aunque hubo una ligera caída del gasto social total como porcentaje del PBI entre el 2000 y el 2004, el gasto destinado a los programas alimentarios se mantuvo casi constante en alrededor de 0,4% del PBI.

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 (ver el gráfico 1). En cuanto a la composición del presupuesto total destinado a programas alimentarios, de los 850 millones correspondientes al 2005 (ver el gráfico 2), 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 lo demás a Hogares y Albergues, así como a Alimentos por Trabajo).

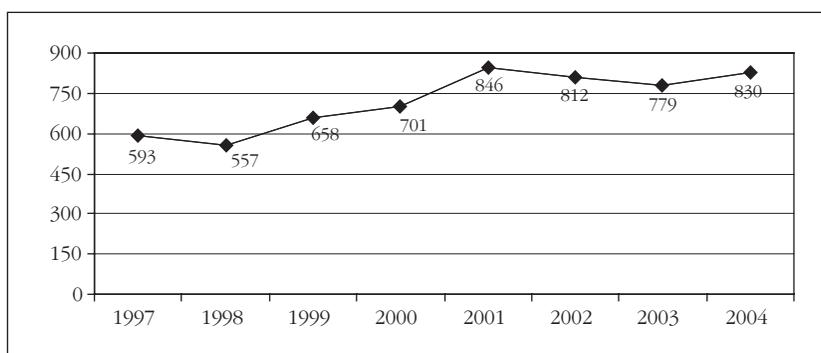
**Cuadro 1**  
**Evolución del gasto social, como porcentaje del PBI**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
A. Educación	2,53	2,65	2,96	2,87	2,88	3,04	3,11	3,00
B. Salud	1,27	1,34	1,39	1,35	1,37	1,45	1,51	1,50
C. Protección social	3,41	3,37	3,89	3,92	4,02	4,10	3,82	3,90
C.1. Pensiones	2,52	2,63	2,93	3,16	3,25	3,35	3,17	3,10
C.2. Programas sociales	0,88	0,74	0,96	0,76	0,77	0,75	0,65	0,76
(i) Programas alimentarios	0,40	0,36	0,41	0,40	0,48	0,43	0,39	0,40
(ii) Apoyo al empleo	-	-	-	-	0,05	0,14	0,11	0,06
(iii) Fondos sociales	0,48	0,38	0,55	0,36	0,24	0,18	0,15	0,30
D. Otros gastos sociales	1,26	1,22	1,31	1,43	1,17	1,00	0,79	0,74
<b>Total</b>	<b>8,46</b>	<b>8,58</b>	<b>9,56</b>	<b>9,58</b>	<b>9,43</b>	<b>9,60</b>	<b>9,23</b>	<b>9,14</b>

\* Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

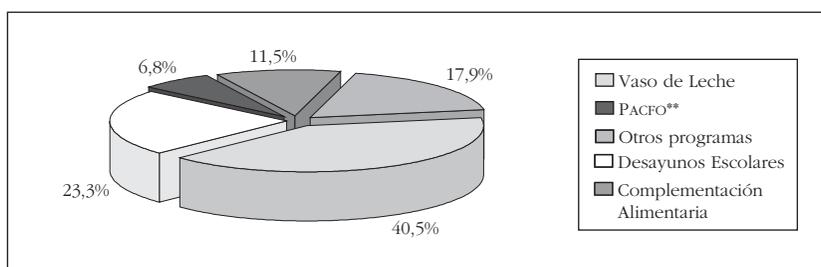
Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público (MEF), tomado de Banco Mundial (2005b).

**Gráfico 1**  
**Gasto en programas alimentarios (millones de soles)**



Fuente: Banco Mundial (2005).

**Gráfico 2**  
**Principales programas alimentarios, año 2005\***  
*(% del presupuesto total dirigido a programas alimentarios)*



\* Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

\*\* Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo.

Fuentes: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y Ministerio de Economía y Finanzas.

## 2. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE POBREZA Y DESNUTRICIÓN

Durante la década de 1990, el crecimiento económico promedio anual de 4% y el incremento del gasto público social influyeron en la disminución de la tasa de pobreza total y pobreza extrema, que cayeron entre 1991 y 1997 de 55,3% a 50,7% y de 24,2% a 14,7% respectivamente, de acuerdo con estimaciones basadas en las Encuestas Nacionales sobre Niveles de Vida (ENNIV). No obstante, estos logros fueron revertidos durante la recesión económica que atravesó el país entre 1998 y el 2002: la pobreza total llegó a 50% y la pobreza extrema a 18,7%, si observamos estimaciones basadas en información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de dicho periodo (Herrera 2003b). Más tarde, en el 2004, aunque las cifras no son directamente comparables, la pobreza y la pobreza extrema llegaron a 51,6% y 19,2% respectivamente.<sup>1</sup>

Un aspecto que cabe resaltar es la importante brecha entre los niveles de pobreza de la población urbana y la población rural. Entre el 2001 y el 2003, alrededor de 75% de la población rural se encuentra en situación de pobreza y 45% en pobreza extrema, mientras que las zonas urbanas registran cifras de 42% de pobreza y 9% de pobreza extrema (ver el cuadro 2). Cabe agregar que durante el mismo periodo la desigualdad se incrementó, en la medida en que el coeficiente de Gini (calculado sobre el gasto) se mantuvo cercano a 0,34 en 1991 y 1994, pero llegó a 0,45 en el 2002 y a 0,42 en el 2003.<sup>2</sup>

Una medición alternativa de los niveles de pobreza es el déficit calórico, que representa el porcentaje de individuos miembros de hogares que han adquirido, sea a través de compra directa, autosuministro, autoconsumo, donaciones privadas o donaciones públicas, una cantidad inferior a los requerimientos calóricos individuales según sexo y edad. En la medida en que se trata de una opción para medir los niveles de pobreza, el comportamiento de este indicador muestra semejanzas con los resultados analizados previamente (ver el cuadro 3): en el periodo de crisis 1998-2002 se registra un aumento considerable del déficit

---

1 Resulta necesario hacer algunas precisiones respecto a las metodologías empleadas para el cálculo de la pobreza, que impiden contar con una serie comparable de datos para todo el periodo analizado (Herrera 2003a, 2003b y 2004, y Escobal y Valdivia 2004). La ENAHO sufrió cambios metodológicos importantes, entre los que destacan: a) un nuevo marco muestra para la selección de viviendas introducido en el 2001 (precenso de 1993); b) la aplicación continua de la encuesta desde el 2003 (antes aplicada en el cuarto trimestre de cada año); y c) modificaciones en el tamaño de muestra. Además, a partir del 2001 el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) introdujo cambios en la metodología para obtener los indicadores de pobreza. Esos cambios incluyeron, entre otros, la adopción de una nueva norma calórica y una sola población de referencia para la construcción de la línea de pobreza. Por otra parte, tampoco es posible comparar la información de la ENAHO con la proveniente de la ENNIV, en la medida en que la cobertura del gasto en esta es mayor que en la ENAHO y se utiliza una metodología distinta para la construcción de las líneas de pobreza.

2 Datos tomados de Escobal, Saavedra y Torero (1998), y de Herrera (2004).

**Cuadro 2**  
**Perú: evolución de la pobreza total y pobreza extrema\***

	ENNIV				ENAHO							
	1991	1994	1997	2000	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Pobreza	55,3	53,4	50,7	54,1	42,7	42,4	47,5	48,4	49,8	50,0	52,2	51,6
Urbana	nd	nd	nd	nd	29,7	29,7	34,7	36,9	35,7	36,9	43,2	nd
Rural	nd	nd	nd	nd	66,3	65,9	71,8	70,0	75,9	74,3	76,0	nd
Pobreza extrema	24,2	19,0	14,7	14,8	18,2	17,4	18,4	15,0	19,5	18,7	21,9	19,2
Urbana	nd	nd	nd	nd	5,3	5,2	4,7	4,1	5,7	6	8,6	nd
Rural	nd	nd	nd	nd	41,5	40	44,4	35,6	45,2	42,4	45,7	nd

\* Las cifras de pobreza de la ENAHO entre 1997 y 2002 corresponden a las reestimaciones elaboradas por Herrera (2003b) considerando el marco muestral de 1993. Los datos para los años 2003 (mayo-diciembre) y 2004 (enero-diciembre) son estimaciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a partir de la muestra continua y considerando el nuevo marco muestral del precenso de 1999.

nd: no disponible.

Fuentes: ENNIV 1991, 1994, 1997 y 2000, ENAHO 1997-2004, tomado de Instituto Cuánto (2000), Ponce y Torres (2001), Herrera (2003b) e INEI (2005).

**Cuadro 3**  
**Incidencia de déficit calórico**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nacional	32,9	22,3	26,7	29,0	33,3	35,8	34,2
Áreas							
Rural	50,4	35,3	41,4	40,2	46,6	47,7	39,2
Urbana	23,5	15,3	18,9	23,0	26,2	29,4	31,4
Dominio geográfico							
Costa	21,7	14,8	18,1	21,4	21,9	28,2	28,8
Sierra	47,8	34,1	38,7	37,2	45,9	43,7	42,8
Selva	36,1	19,9	28,5	36,8	44,2	43,8	31,5

Fuentes: Herrera (2001, 2003b, 2004), sobre la base de ENAHO (1997-2003).

calórico (de 22,3% en 1998 a cerca de 35% en el 2002), aunque hay importantes diferencias según se trate de zonas urbanas o rurales y de una u otra región geográfica.

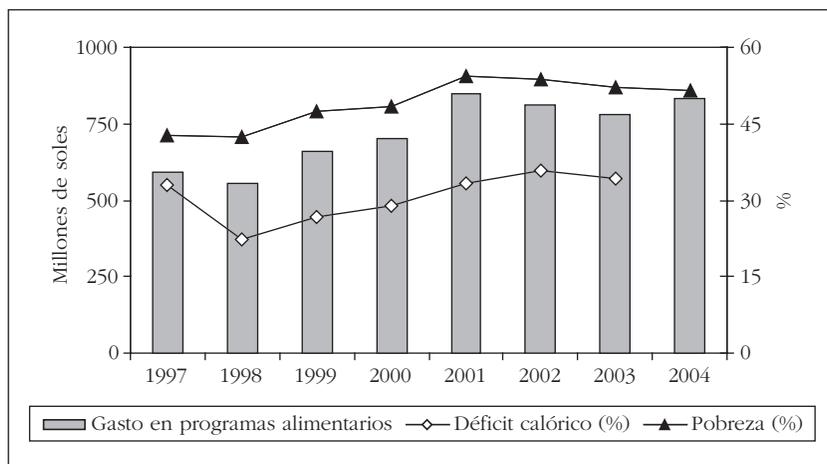
La pobreza es un elemento normalmente asociado a la desnutrición crónica (talla para la edad), debido a que se vincula con la posibilidad de acceder a una canasta alimentaria e incide sobre otros factores como el acceso a servicios de salud y saneamiento, considerados como determinantes clave de la desnutrición crónica. No obstante, es posible encontrar casos en los que no hay una relación tan clara entre el nivel nutricional y la tasa de pobreza. De hecho, de acuerdo con información de la ENNIV 2000, 65% de hogares pobres extremos no tienen niños afectados por desnutrición crónica, mientras que 13% de hogares no pobres

tienen niños con desnutrición crónica (Francke 2004a). Ello se explica porque factores como los malos hábitos de higiene, salud y alimentación también son fundamentales en la desnutrición.

El aumento del gasto social alimentario y nutricional ha estado acompañado de una reducción de la desnutrición crónica infantil de 33,2% en 1992 a 30% en 1996 y a 28,8% en el 2000. Sin embargo, el progreso ha sido desigual y lento. De acuerdo con la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) del 2000, la desnutrición crónica infantil es de 15% en zonas urbanas y 40% en zonas rurales.

A manera de resumen, se puede decir que el importante gasto en programas alimentarios registrado durante los últimos años (ver el gráfico 3) no se ha visto correspondido con una mejora sistemática en indicadores como nivel de pobreza, déficit calórico o desnutrición. Cabe mencionar, sin embargo, que estos programas no están directamente orientados a luchar contra la pobreza, sino sobre todo a mejorar los niveles de vida de los pobres —mediante el apoyo alimentario y el aumento del gasto en el hogar como producto de la valorización de la transferencia—, en el caso de los programas de asistencia alimentaria, y a reducir la desnutrición crónica, en el caso de los nutricionales; estos últimos tienen, además, un objetivo de largo plazo asociado al alivio de las consecuencias de la pobreza. El apoyo de los programas nutricionales debe contribuir a alcanzar una adecuada inversión en capital humano (por ejemplo, mediante el nivel nutricional necesario para mejorar las capacidades cognitivas y lograr un mejor rendimiento en la escuela), y de este modo aumentar las posibilidades

**Gráfico 3**  
Evolución de gasto en programas alimentarios, pobreza total y déficit calórico



Fuentes: Banco Mundial (2005), Herrera (2001, 2003b, 2004) e INEI (2005).

de escapar de la situación de pobreza en el futuro, gracias a los retornos esperados del capital humano. En este sentido, se debe resaltar que el análisis de los indicadores actuales de pobreza puede subestimar los efectos potenciales de estos programas, ya que dichos indicadores no reflejan las consecuencias de las intervenciones en el largo plazo. Por ello, en las siguientes secciones se analizan los efectos logrados por cada uno de estos programas.

### 3. ¿QUÉ PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES EXISTEN Y QUÉ EFECTOS LOGRAN?

La acción del Estado orientada a la lucha contra la pobreza se concreta en diversos programas y proyectos, muchos de ellos con más de un objetivo. Las principales intervenciones públicas orientadas a la reducción de la pobreza son: a) los fondos sociales para la inversión en infraestructura social y productiva, como en el caso de los proyectos financiados por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) o el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS); b) la generación de empleo temporal, casos de A Trabajar Urbano y A Trabajar Rural; y c) aquellas cuyo propósito es ofrecer asistencia alimentaria o nutricional.

En el grupo de programas sociales alimentarios y nutricionales existen veintisiete programas que se ejecutan de manera descoordinada, y con objetivos a menudo yuxtapuestos que se pueden resumir en: reducción de la desnutrición, alivio de la pobreza y mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables. En términos de tamaño, los principales programas se pueden dividir también en tres grupos: los de asistencia alimentaria basados en organizaciones sociales de base (Vaso de Leche y Comedores Populares); los ligados a establecimientos educativos (Almuerzos Escolares y Desayunos Escolares); y los nutricionales, dirigidos a niños de menos de 6 años (Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo-PACFO, Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo-PANFAR y Programa Nacional Wawa Wasi). Hay, además, una serie de pequeños programas (individualmente no representan más de 1,5% del total) que atienden en su mayoría a grupos vulnerables más específicos (enfermos de tuberculosis, menores en estado de abandono y similares) o que funcionan en convenio con otros programas sociales (ver el cuadro 4).

Los programas alimentarios concentran alrededor de 4,5% del gasto social, pero tienen una gran importancia para la población sobre todo debido a su amplia cobertura. Según la ENAHO 2003, 20% de la población accedió a por lo menos alguno de estos programas, porcentaje que se eleva a 24% si consideramos los hogares de pobreza moderada y a 32% tomando en cuenta solo los pobres extremos (ver el cuadro 5). Sin embargo, alrededor de 30% de los pobres

**Cuadro 4**  
**Programas de alimentación y nutrición del gobierno peruano,**  
**según institución ejecutora**

Programa	Objetivo	Población objetivo	Presupuesto 2005 (millones de S/.)	Participación en programas alimentarios (%)	Institución
Vaso de Leche	Elevar el nivel nutricional de infantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y madres lactantes. Mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población.	Primera prioridad: niños de 6 años o menos, mujeres embarazadas y madres lactantes. Segunda prioridad: niños entre 7 y 13 años, adultos mayores y personas con tuberculosis.	346,6	40,5	Gobiernos locales
Wawa Wasi	Proveer un cuidado comprensivo a los niños pobres, para promover su salud, bienestar y desarrollo.	Niños pobres entre 6 y 36 meses.	48,5	5,7	MIMDES
Desayunos Escolares	Mejorar la nutrición de la población escolar en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y extrema pobreza.	Niños en edad escolar.	199,9	23,3	
Almuerzos Escolares	Complementar la alimentación de la población escolar en zonas con alta tasa de desnutrición infantil y extrema pobreza.	Niños en edad escolar.	25,1	2,9	
Centros de Educación Inicial - Programa No Estandarizado de Educación Inicial (PRONOEI)	Mejorar el nivel nutricional de la población en edad preescolar y escolar, prioritariamente en zonas con alta tasa de desnutrición y extrema pobreza.	Niños en edad preescolar.	30,0	3,5	
Comedores Infantiles	Mejorar el estado nutricional de la población menor de 6 años.	Niños de menos de 6 años.	16,1	1,9	PRONAA
PAGFO	Prevenir la desnutrición en niños de 6 a 36 meses de edad en los departamentos de mayor pobreza del país.	Niños de 6 a 36 meses.	58,2	6,8	
PANFAR	Mejorar la nutrición de los niños menores de 36 meses y de sus madres en zonas de extrema pobreza.	Niños de 0 a 36 meses y madres gestantes.	9,4	1,1	
PANTBC	Brindar atención alimentaria a grupos especiales afectados por tuberculosis en zonas de extrema pobreza.	Población con tuberculosis.	7,3	0,9	
Emergencias	Brindar apoyo alimentario oportuno a las personas afectadas por desastres naturales, sismos y/o cualquier inclemencia natural.	Población afectada por desastres.	12,2	1,4	
Otros programas PRONAA			5,0	0,6	
Comedores Populares	Mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de personas de bajos recursos que habitan en sectores urbanomarginales y rurales del país, brindando atención alimentaria a grupos vulnerables en alto riesgo nutricional mediante los comedores organizados por la comunidad.	Población en condición de pobreza y pobreza extrema.			
Alimentos por Trabajo	Promoción del trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias rurales y periurbanas que participan en la ejecución de obras de beneficio comunal, mediante la entrega de alimentos como compensación por el aporte de mano de obra no calificada.	Familias rurales y periurbanas.	98,1	11,5	PRONAA y gobiernos locales
Hogares y Albergues	Proveer raciones alimentarias a niños abandonados que viven en hogares, albergues o centros de rehabilitación social de menores.	Niños y adolescentes en riesgo moral y de salud.			

Fuentes: PRONAA y MIMDES.

**Cuadro 5**  
**Cobertura de programas alimentarios**  
*(% de la población que es beneficiario)*

	Quintiles de pobreza					Nivel de pobreza			Total
	Más pobre	2	3	4	Más rico	Extrema	Moderada	No pobres	
<b>Total</b>	32,1	26,8	20,6	14,1	6,5	32,9	24,3	11,7	20,0
Vaso de Leche	17,0	14,7	12,4	8,5	4,2	17,3	13,9	7,2	11,4
Comedor Popular	2,9	3,5	2,5	2,2	1,0	2,6	3,3	1,8	2,4
Desayuno Escolar	8,8	5,6	3,4	2,3	0,8	9,5	4,4	1,8	4,2
Club de Madres	0,2	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2	0,3
Almuerzo Escolar	1,9	1,6	1,2	0,5	0,2	2,1	1,4	0,4	1,1
Comedor Infantil	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	0,4	0,3	0,1	0,2
Otro	0,9	0,6	0,5	0,2	0,1	0,9	0,5	0,2	0,4
<b>Rural</b>	36,8	33,3	29,7	24,7	21,0	36,5	31,6	24,8	31,9
Vaso de Leche	18,3	17,0	16,0	13,5	11,9	18,4	16,1	13,8	16,5
Comedor Popular	2,7	2,7	2,3	3,3	3,9	2,5	2,8	3,3	2,8
Desayuno Escolar	11,8	8,6	6,6	5,2	2,8	11,4	7,6	4,8	8,5
Club de Madres	0,2	0,7	0,8	0,5	0,5	0,2	1,0	0,5	0,5
Almuerzo Escolar	2,3	2,9	2,6	1,5	0,9	2,4	2,9	1,5	2,3
Comedor Infantil	0,5	0,5	0,5	0,2	0,5	0,5	0,6	0,3	0,5
Otro	1,1	0,9	0,9	0,5	0,4	1,1	0,7	0,6	0,9
<b>Urbano</b>	24,4	21,5	16,1	10,9	4,7	23,7	20,3	8,6	13,6
Vaso de Leche	14,9	12,9	10,6	7,0	3,2	14,3	12,7	5,6	8,6
Comedor Popular	3,1	4,1	2,6	1,9	0,7	2,6	3,6	1,4	2,2
Desayuno Escolar	4,0	3,2	1,8	1,4	0,5	4,5	2,7	1,0	1,9
Club de Madres	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2
Almuerzo Escolar	1,3	0,5	0,5	0,2	0,1	1,4	0,6	0,2	0,4
Comedor Infantil	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,1
Otro	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	0,2

Fuente: ENAHO (2003), tomado de Banco Mundial (2005).

extremos no acceden a ninguno de estos programas. Más aún, 75% de los niños que asisten a la escuela primaria del quintil más pobre no acceden al Programa Desayunos Escolares y 40% de los niños de entre 0 y 6 años del mismo quintil no acceden al Programa Vaso de Leche.

Desde hace algunos años, el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES), órgano del Estado encargado de atender a las personas en situación de pobreza y exclusión, y de contribuir al desarrollo social y a la mejora de la calidad de vida de la población, concentra el manejo de la mayoría de los programas alimentarios y nutricionales. Una importante excepción es el Programa Vaso de Leche, desde su creación directamente ejecutado por los municipios.

A fines de la década pasada, los programas alimentarios se encontraban dispersos en varias instituciones del Estado. Por ello, en el 2002 el gobierno transfirió diversos programas de ayuda alimentaria al MIMDES, específicamente bajo el mandato del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Estos son el Programa de Alimentación y Nutrición al Menor en Abandono y

Riesgo Nutricional (PRONARM), el PANFAR, el PACFO y el Programa de Desayunos Escolares, antes administrados por el Instituto Nacional de Salud. Lamentablemente, el proceso no estuvo acompañado del traspaso de capacidades técnicas a la institución receptora y además se vio interrumpido por el inicio del proceso de descentralización, por cambios de autoridades en el Ministerio, y por presiones políticas de representantes de beneficiarios y *lobbies* de los productores de alimentos para mantener el statu quo. Así, estos esfuerzos se limitaron a una “mudanza” de programas y no a una real integración de estos.<sup>3</sup>

Cabe resaltar que la institucionalidad de estos programas está cambiando sustancialmente, como consecuencia de la implementación del proceso de descentralización que implica la transferencia progresiva de responsabilidades de gestión a las instancias descentralizadas (iniciada en el 2003). Los avances del proceso en el campo de los programas alimentarios se refieren básicamente, hasta el 2005, a la transferencia a los gobiernos locales provinciales del presupuesto destinado a los programas de complementación alimentaria —Comedores Populares, Hogares y Albergues, y Alimentos por Trabajo—, lo que conlleva la transferencia de la responsabilidad de comprar y distribuir los alimentos. En líneas generales, esto ha supuesto una redefinición de funciones del gobierno central (específicamente, del MIMDES) y de los gobiernos locales para cumplir los objetivos de los programas transferidos. En los próximos años el proceso se debería expandir para incluir la transferencia de otros programas a la gestión local, como es el caso de los programas nutricionales administrados por el PRONAA.

En lo que sigue se ofrece una breve descripción de los principales programas, así como de los resultados hallados en evaluaciones y estudios previos sobre sus efectos.

### 3.1. Programa Vaso de Leche

Este programa se inició en 1989 como una iniciativa del alcalde de Lima de ese entonces para distribuir vasos de leche a los niños pobres de la capital del país. Desde entonces ha crecido enormemente, hasta alcanzar una amplia cobertura nacional y convertirse en el programa social alimentario más grande del Perú.

Actualmente se encuentra regido por la Ley 27470, del año 2001, que establece como sus objetivos elevar el nivel nutricional y mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población. Asimismo, la ley señala que sus beneficiarios objetivo son los niños hasta los 6 años, las mujeres gestantes y

---

3 En el Programa Desayunos Escolares, por ejemplo, persisten cuatro tipos de raciones distintas que corresponden a los programas previamente existentes.

lactantes y, si existen recursos disponibles, los niños de 7 a 13 años, los adultos mayores y los enfermos de tuberculosis. La ley establece, además, que se deberá distribuir una ración diaria de 250 mililitros de leche o algún alimento equivalente preparado. Sin embargo, en la mayor parte de los casos las raciones no se entregan diariamente sino semanal o mensualmente; se distribuye una variedad de productos (lácteos y otros); en más de 50% de los casos el alimento no se distribuye preparado; y los beneficiarios no son necesariamente parte del grupo objetivo (Alcázar y otros 2003).

El Vaso de Leche es el único programa en el cual los gobiernos locales son responsables de su operación en sus respectivos ámbitos, de manera autónoma, aunque sujetos a regulaciones específicas. Las principales restricciones son: a) la obligación de destinar el total de los recursos transferidos por el gobierno central a la compra de alimentos; y b) conformar un comité administrativo que decide, entre otros aspectos, qué alimentos comprar. Este comité debe estar integrado por el alcalde, un empleado municipal, un representante del Ministerio de Salud, tres representantes de los beneficiarios y un representante de la asociación agrícola o campesina local.

Otro aspecto importante de este programa es que su operación descansa en gran medida en las madres beneficiarias organizadas en clubes o comités, quienes se encargan de recoger el producto, prepararlo y distribuirlo. Estas organizaciones, como veremos en secciones siguientes, han tenido un importante papel en el programa y en la formación del capital social del país.

Excepto por acciones de supervisión *ex post* de la Contraloría de la República, relacionadas únicamente con la ejecución de los recursos asignados, no existe sistema ni autoridad que regule este programa en términos del cumplimiento de sus metas o de su operación en general. Se ejecuta, además, en un contexto de autonomía y heterogeneidad municipal, de un papel preponderante y variado de organizaciones sociales de base, y de presión por parte de los proveedores de productos.

A pesar de todo ello, y de ser el Vaso de Leche el programa más antiguo y amplio en términos de recursos y beneficiarios, no ha sido objeto de muchos estudios y menos aún de estudios de monitoreo o de evaluación de impacto. Durante los últimos años algunos estudios (Alcázar, López-Calix y Wachtenheim 2003, Gajate e Inurritegui 2001, Stifel y Alderman 2003, 2002 y 2004b) encontraron importantes deficiencias, en particular que no cumple con sus objetivos, que enfrenta serios problemas de focalización y que un porcentaje muy significativo de los recursos que le son asignados se pierden en el camino y no llegan a los beneficiarios objetivo, debido a ineficiencias, falta de información y corrupción en distintos niveles. Estos resultados suscitaban mucho interés y motivaron más de un proyecto de ley para modificar aspectos del programa, pero la fuerte oposición de grupos afectados impidió que los cambios se concretaran.

En cuanto a los efectos del programa, Gajate e Inurritegui (2001) estimaron su impacto nutricional utilizando datos de la ENNIV 2000, complementada con información distrital de los censos disponibles y los mapas de pobreza del FONCODES, y utilizando la metodología Propensity Score Matching. El estudio se concentró en la evaluación del impacto del programa en la nutrición de niños de hasta 5 años, usando como variable *proxy* la talla para la edad, y como variables de control características del niño, la madre y el jefe del hogar, el hogar, el distrito y geográficas. Los modelos alternativos utilizados hallaron un efecto negativo del programa. De acuerdo con las autoras, tal efecto se podría deber a la existencia de variables omitidas (nivel de nutrición de la madre u orden de nacimiento del niño) o a un sesgo de selección (características de quienes participan en el programa).

Stifel y Alderman (2003) buscaron medir el impacto nutricional del programa utilizando información de ENAHO, ENNIV, ENDES y las encuestas de monitoreo y seguimiento del gasto aplicadas por el Instituto Apoyo (encuestas de seguimiento del gasto público, PETS por sus siglas en inglés). Su modelo evalúa el impacto del programa en los niveles de nutrición, calculado sobre la base de la talla para la edad, controlando también las características del niño, del hogar y de los padres, y el acceso a los servicios públicos. A diferencia del estudio anterior, que se basa en la participación en el programa, el efecto se mide en el gasto per cápita del programa a nivel distrital. Los resultados muestran que el efecto en la nutrición de los niños implicados no es significativo.

Los estudios reseñados confirman resultados bastante predecibles, asociados a las características nutricionales de los productos distribuidos y, sobre todo, a las cantidades incluidas en las raciones entregadas a los beneficiarios del programa, factores que hacen pensar a los especialistas que no es esperable un efecto nutricional como resultado de esta intervención. Más aún: independientemente del diseño nutricional adecuado o no del programa, la “fuga” de recursos en la cadena de distribución y el hecho de que el beneficiario no reciba la totalidad de los alimentos que le son asignados<sup>4</sup> influyen sobre los resultados esperados, y es una característica que se podría reproducir en otros programas alimentarios.

### 3.2. Programa Comedores Populares

Al igual que el Vaso de Leche, el Programa Comedores Populares surgió como respuesta política a un problema social. Su objetivo es elevar el nivel nutricional de los grupos más vulnerables y brindar seguridad alimentaria a la población

---

4 Como se discutirá con mayor detalle en la sección IV de este mismo texto.

en extrema pobreza. Se basa en grupos de entre veinte y cuarenta madres que se organizan para comprar, preparar y distribuir menús de alimentos. Estos comedores venden las raciones alimenticias a precios subsidiados debido al apoyo que reciben del gobierno (un paquete de alimentos), y a su organización y trabajo.

En el Perú hay alrededor de 15.000 comedores populares, de los cuales cerca de 5.000 en Lima, según datos del 2005). Un estudio de Blondet y Trivelli (2004), basado en una encuesta aplicada en 670 comedores de la capital del país, encuentra que producen en promedio 102 raciones diarias, de las cuales 61% van a las socias que pagan por sus raciones, 18% se venden a gente que no forma parte de comedor (del barrio o “gente de paso”), 14% se destinan a las socias que cocinan y 9% a “casos sociales” (personas que no están en capacidad de pagar, seleccionadas por las socias). Las socias pagan en promedio un sol por ración, frente a 1,5 soles que pagan los no socios.

El paquete de alimentos que generalmente distribuye el PRONAA consiste en arroz, alguna menestra, aceite y algún cereal. Cabe mencionar que los alimentos que entrega este organismo a los comedores cubren entre 25% y 30% de lo que estos usan para preparar las raciones que venden y distribuyen.

Existe un subgrupo de comedores de Lima que reciben, además del apoyo alimentario, un subsidio monetario equivalente a 0,25 soles por ración servida en el comedor. Esta diferenciación tuvo su origen durante el periodo del primer gobierno aprista, que en 1988 decretó tal subsidio para 600 comedores de Lima. El grupo fue ampliado durante la década de 1990, sin justificación técnica alguna, y actualmente los comedores beneficiados con este plus son alrededor de 1.800 (de los cerca de 5.000 que hay Lima, como ya se mencionó).

La focalización de este programa adolece de serios problemas, como veremos más adelante, principalmente debido a la fuerte politización de las administraciones centrales y de las organizaciones de base receptoras de los beneficios. Al respecto, Portocarrero y Romero (2000: 71) afirman que

[...] el PRONAA, desde su constitución, fue siempre una organización con una autonomía muy limitada y orientada a mejorar la imagen pública del gobierno. En efecto, nuestros entrevistados reportan la continua tensión institucional entre lo que ellos consideraban su mandato original y las presiones y exigencias para repartir alimentos entre aquellos sectores que pudieran ofrecer una base social de apoyo político al gobierno. De ahí que los clubes de madres, comedores populares y los agricultores locales a los que se compraba alimentos fueran percibidos no tanto como beneficiarios, sino como una clientela política cuyas demandas debían ser satisfechas.

Durante los años 2002 y 2003 se realizaron esfuerzos por implementar mecanismos más transparentes de asignación geográfica de recursos, mediante la

aplicación de un índice. Dichos mecanismos pusieron en evidencia que algunos distritos no pobres también tienen comedores populares (por ejemplo, siete en San Borja y uno en San Isidro). Sin embargo, los esfuerzos de implementación enfrentaron una gran resistencia de los distritos afectados.<sup>5</sup>

Por otro lado, es importante mencionar que —aunque no está entre sus objetivos— el programa ha cumplido un importante papel de formación de capital social. Al respecto, Blondet y Trivelli (2004) señalan que los comedores populares funcionan como una importante red de producción de comidas balanceadas a muy bajo costo, lo que permite que mientras unas socias cocinan colectivamente otras vayan a trabajar sabiendo que sus niños recibirán un plato de comida.<sup>6</sup>

### 3.3. Programa Desayunos Escolares<sup>7</sup>

Este programa tiene objetivos que van más allá de elevar los niveles nutricionales de su población objetivo. Usado en muchos países en desarrollo, está dirigido a mejorar el aprendizaje de los niños escolares mediante el apoyo nutricional (en particular reduciendo la anemia), así como a incentivar la asistencia escolar. También se considera que el programa reduce el hambre de corto plazo y con ello puede aumentar la atención de los niños durante la clase.

En el Perú, el programa distribuye a los niños que asisten a las escuelas públicas una ración de alimentos, consistente generalmente en una galleta fortificada y un producto lácteo (hay algunas variaciones). Si bien el contenido de cada ración es alto en términos nutricionales, hay problemas de aceptación por parte de los beneficiarios.

Pollit, Jacoby y Cueto (1996) realizaron una evaluación experimental con el objetivo de determinar si la contribución alimentaria del programa tenía algún efecto en el proceso educativo de los niños beneficiados, en términos de asistencia escolar y capacidad cognoscitiva. El estudio contó con una línea de base en una muestra de escuelas rurales de Huaraz: cinco como grupo de tratamiento y cinco como grupo de control. Los resultados mostraron un efecto significativo en la ingesta dietética de los niños (consumo de energía, proteínas y hierro). Se encontró también un efecto significativo en la asistencia de los niños a la escuela, aunque no se halló que el programa lograra un impacto significativo en su capacidad cognoscitiva, medida con pruebas de comprensión de lectura,

5 Ver más al respecto en la sección 4 de este mismo texto.

6 Ver más al respecto en la sección sobre participación social de este mismo texto.

7 Además de los reseñados, existe el Programa Almuerzos Escolares, más reducido y con características similares, que se ha estudiado menos todavía.

de vocabulario y matemáticas. Resultados similares halló varios años después una evaluación cuasi experimental del programa en Apurímac y Cusco (Cueto y Chinen 2001). Este estudio encontró efectos positivos en asistencia diaria, tasa de deserción, memoria a corto plazo y hemoglobina; por el contrario, no los halló en otros indicadores nutricionales como talla para la edad, ni en las pruebas de rendimiento escolar. Otro resultado importante es que el programa reducía el tiempo que alumnos y profesores pasaban juntos en el aula.

Ravina y Paulini (2002), en un estudio que analiza el costo efectividad de los Programas Desayunos Escolares (en ese entonces del PRONAA y FONCODES), encontraron que la probabilidad de asistencia a la escuela aumentaba entre 1% y 2% en las escuelas donde se aplicaban estos programas.

### 3.4. Programas nutricionales infantiles

Los programas nutricionales infantiles son más pequeños que los antes descritos. Se caracterizan por estar orientados, en mayor o menor medida, a enfrentar la desnutrición infantil (su población objetivo son niños de hasta 3 años y mujeres gestantes y lactantes). En este grupo se encuentran el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO), el Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo (PANFAR), el Programa Comedores Infantiles y el Programa Wawa Wasi, aunque este último tiene objetivos más amplios que los nutricionales. El PACFO y el PANFAR cumplen un objetivo nutricional, pero tienen importantes deficiencias de implementación y diseño.

El Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO) existe desde 1994 y tiene como objetivo mejorar el estado nutricional de los niños de 0 a 3 años de los departamentos más pobres del país, principalmente mediante la entrega de raciones de una papilla en polvo de alto contenido nutricional,<sup>8</sup> además de acciones para facilitar el acceso a los servicios de salud y orientación sobre prácticas de higiene, vigilancia nutricional y educación nutricional.

Este programa fue evaluado por el Instituto Cuánto y Maximize en el año 2002. El estudio, basado en el seguimiento de las tendencias del nivel nutricional de beneficiarios y no beneficiarios con información de ENDES 1996 y 2000, así como de la encuesta del propio estudio,<sup>9</sup> encontró que los resultados nutricio-

8 La ración provee 30% de la energía, las grasas y las proteínas requeridas diariamente por los niños de 6 a 36 meses, 60% de las vitaminas y los minerales, y 100% del hierro y las vitaminas A y C.

9 Cabe mencionar que el estudio enfrentó dificultades metodológicas para establecer un grupo de control adecuado. Se utilizó como control el departamento de Áncash, donde el programa

nales de los beneficiarios eran mejores que los de los no beneficiarios, aunque halló también evidencia de altos niveles de desnutrición entre los beneficiarios del programa, posiblemente debido a la dilución del complemento alimenticio al interior de las familias y a la existencia de barreras culturales.

El Programa de Alimentación y Nutrición de Familias en Alto Riesgo (PANFAR) se inició en 1988 como un convenio entre la organización no gubernamental Prisma y el Ministerio de Salud (MINSa). En el 2000 pasó a ser directamente ejecutado por el Instituto Nacional de Salud, del MINSa, hasta el 2002, cuando pasó al PRONAA, del MIMDES. Consiste en distribuir mensualmente alimentos no preparados a determinadas familias, durante un periodo de seis meses. Otorga, además, servicios de salud para el niño y la madre (controles de peso y talla), así como charlas de capacitación mensuales sobre nutrición, diarrea y enfermedades respiratorias. Su población objetivo son las familias con niños de menos de 3 años en alto riesgo de desnutrición o muerte. Sin embargo, el PANFAR entrega una canasta alimentaria general, lo que conlleva la dilución de los productos entre todos los miembros del hogar, con lo cual disminuye el potencial efecto del programa en la reducción de la desnutrición infantil.

En el año 2002, un estudio sobre el funcionamiento de este programa y de las características socioeconómicas y de salud de sus beneficiarios (Prisma 2002)<sup>10</sup> encontró una serie de deficiencias. Por ejemplo, que solo 25% de los niños habían recibido todas las raciones que les correspondían, y únicamente 45% de las familias habían recibido las charlas y los controles de salud correspondientes. En cuanto al impacto nutricional, los resultados indicaron que los niños experimentaban una mejora pero solo en el corto plazo.

### 3.5. Los efectos de la participación social

Detrás de los comedores populares y, en menor medida, de los comités del Vaso de Leche, hay sin duda una importante organización de mujeres que cumplen una función relevante para sus familias y comunidades. Según Blondet y Trivelli (2004), el trabajo de las socias de los comedores organizándose para comprar y cocinar juntas en un sistema de turnos, o incluso para recoger los alimentos que el gobierno les otorga —logrando así abaratar costos y tener más tiempo para

---

tenía seis meses de implementación, y como grupo de tratamiento los departamentos de Apurímac y Ayacucho, donde el programa tenía tres años de ejecución.

10 Aunque el estudio intentó evaluar los efectos del programa en el estado nutricional de los niños, se basó solo en una encuesta aplicada a 708 niños beneficiarios del programa (y a los establecimientos respectivos), por lo que no contó con elementos de comparación en el tiempo o grupo de control.

trabajar o dedicarse a sus familias— genera un importante canal de aprendizaje ciudadano e integración social y, por lo tanto, de formación de capital social. Sin embargo, de acuerdo con las mismas autoras, durante la década de 1990 se produjo una desorganización y cierto debilitamiento de este capital social, lo que favoreció el desarrollo de prácticas clientelares y manejables por el Estado.

En el caso del Vaso de Leche, la participación social ha permitido organizar una enorme red nacional y que el programa llegue a más de 5.200.000 beneficiarios en todos los departamentos, provincias y distritos del país. Esta red permite una cobertura extraordinaria, además de fortalecer el capital social —ya que las asociaciones de madres beneficiarias suelen servir como base para elevar la voz de sus comunidades respecto a otros asuntos—. Debido a su enorme cobertura y a lo limitado de los recursos para su administración,<sup>11</sup> el programa depende en gran medida de los comités de madres. Sin embargo, con mucha frecuencia estos comités no cuentan con los recursos, la capacitación, la supervisión y la información necesarios para tomar decisiones y llevar a cabo las acciones más adecuadas para cumplir los objetivos del programa (Alcázar, López-Calix y Wachtenheim 2003).

Las posibilidades y limitaciones de la participación social en los programas sociales son analizadas por Tanaka (2001), quien concluye que es necesario tomar en cuenta las diferencias de los contextos en que esta participación se produce. Tomando como referencia los núcleos ejecutores del FONCODES de dos comunidades de Ayacucho, cuatro del Cusco y dos de San Martín, así como organizaciones de apoyo alimentario de comedores populares y comités del Vaso de Leche del distrito de San Juan de Lurigancho, en Lima, Tanaka distingue tres grandes contextos en los que ocurre la participación, todos de diversa complejidad: rurales remotas, rurales más integradas al mercado, y ciudades y comunidades urbanas. En las organizaciones de apoyo alimentario del distrito de San Juan de Lurigancho, Tanaka encuentra una proliferación de actores de líneas también diversas. En este contexto, los beneficios de la participación en las políticas sociales dependen de la adecuada coordinación entre los líderes, en formatos pluralistas que eviten la pretensión del monopolio de la representación y que traten de que la participación no devenga en grupos de interés particulares enfrentados al interés general.

Otras investigaciones encuentran también que las organizaciones sociales de base sobre las que descansan fuertemente algunos programas alimentarios se han convertido en buena medida en grupos de interés, es decir, en grupos que responden a intereses particulares (Beltrán y otros 2001). Al analizar el compor-

---

11 Cabe recordar que los recursos asignados por el gobierno central deben ser totalmente destinados a la compra de alimentos.

tamiento de estas organizaciones, encuentran que las decisiones se concentran en la o las dirigentes, mientras que el resto de las socias tienen un papel fiscalizador limitado, y por ello se encuentra poca renovación de dirigentes (Tanaka y Trivelli 2002). Esto se explica porque las capacidades son muy escasas y están concentradas en unas pocas personas.

#### 4. ¿POR QUÉ NO FUNCIONAN LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES?

Como se desprende de lo anterior, los programas alimentarios y nutricionales no logran los efectos esperados. Cabe entonces preguntarse: ¿se gasta poco en estos programas?, ¿se asignan recursos a las áreas u hogares equivocados?, ¿hay ineficiencia en la ejecución de los programas, que determinan que se desperdicien recursos? ¿O simplemente los programas están mal diseñados?

Las principales hipótesis identificadas por la literatura, que explicarían los escasos logros de los programas, son las siguientes: a) lo que se asigna a los beneficiarios es muy poco y de bajo contenido nutricional; b) los programas tienen problemas de diseño: confusión de objetivos, débil vinculación con salud y educación, falta de capacitación de beneficiarios, discrecionalidad en el ingreso de beneficiarios y falta de mecanismos de salida; c) existencia de múltiples programas con objetivos y poblaciones objetivo superpuestos; d) mala distribución del gasto, que no llega como debiera a las áreas o beneficiarios más necesitados; e) ineficiencia en el manejo de los programas, principalmente fugas en la transferencia de recursos e ineficiencias asociadas a las compras de alimentos; y f) falta de un adecuado sistema de monitoreo y evaluación, lo que hace que no se genere la información necesaria para conocer los resultados y permitir una adecuada vigilancia social. A continuación, un desarrollo de las hipótesis mencionadas.

##### 4.1. El apoyo alimentario por beneficiario es muy reducido

Debido a lo limitado del gasto y a que son muchos los pobres que se requiere atender, el apoyo alimentario que reciben los beneficiarios de los programas alimentarios, escolares y nutricionales es poco significativo. De acuerdo con estimaciones recientes del Banco Mundial (2005b), el valor unitario promedio de este apoyo representa menos de 2% del consumo total de los hogares beneficiarios (ver el cuadro 6). Si bien la incidencia relativa de los programas es mayor en los grupos más pobres, no alcanza el 4% en el caso de los pobres extremos.

Los pocos recursos destinados a estos programas —el Vaso de Leche, es decir, el más grande, tan solo transfiere en promedio alrededor de 6 soles al

**Cuadro 6**  
**Incidencia relativa de los programas alimentarios**  
*(equivalente monetario de la transferencia como %  
del consumo total del hogar)\**

Programas	Total	Nivel de pobreza		
		Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
Vaso de Leche	2,0	4,0	1,8	1,3
Comedores Populares	2,2	4,3	2,5	1,4
Desayunos Escolares	1,7	3,2	1,5	0,8
Almuerzos Escolares	0,9	1,7	0,8	0,4
Total	1,8	3,5	1,7	1,1

\* Solo considera los hogares que recibieron transferencia de alimentos.

Fuente: ENAHO 2003, IV trimestre, Instituto Nacional de Estadística e Informática, tomado de Banco Mundial 2005b.

mes por beneficiario—<sup>12</sup> se dirigen a un amplio porcentaje de la población, por lo que no logran impacto en la reducción de la pobreza ni de la desigualdad. Estimaciones del Banco Mundial (2005) encuentran que si se eliminaran todos los programas alimentarios, el porcentaje de pobres solo aumentaría en menos de 1% (de 54,7% a 55,2%). Incluso considerando lo que ocurriría a los actuales beneficiarios de los programas, el porcentaje de pobreza solo se incrementaría de 74,5% a 75,6%; y el de pobreza extrema de 35,7% a 37,5%.

Debido a lo insuficiente del apoyo alimentario, entre otras razones, el efecto nutricional de varios programas es a menudo no significativo. Es el caso del Vaso de Leche, pues los alimentos distribuidos por este programa solo proporcionan a sus beneficiarios entre 12% y 15% de los requerimientos mínimos calóricos, y entre 8% y 10% de los requerimientos de proteínas (Vásquez 2002). Por otro lado, evaluaciones realizadas a los programas nutricionales, aunque con algunas limitaciones metodológicas, encuentran algún efecto nutricional (Yamada y Pérez 2005).

#### 4.2. Problemas de diseño y confusión de objetivos

Para analizar el funcionamiento y efecto de los programas es necesario identificar claramente sus objetivos. Sin embargo, la mayor parte de los programas

12 Dato correspondiente al año 2003.

alimentarios carecen de un diseño técnico inicial, pues surgieron como respuestas temporales a problemas específicos y luego han evolucionado para dar respuesta a otros problemas. Es el caso, por ejemplo, de los programas Vaso de Leche y Comedores Populares, que nacieron como respuestas políticas a problemas sociales y sin un diseño técnico.

En general, el diseño y la operación de estos programas adolecen de confusión de objetivos. En primer lugar, existe confusión *entre el objetivo nutricional y el de lucha contra la pobreza*. Si bien ambos problemas están correlacionados, hay un porcentaje significativo de niños pobres que no están desnutridos (dos de cada tres niños en pobreza extrema no son desnutridos) (Francke 2004a). Además, la desnutrición tiene características particulares que requieren una atención especializada e integral que incluye, además de apoyo alimentario de alto contenido nutricional, acceso a servicios de salud, capacitación a la madre sobre hábitos de higiene y alimentación, y acceso a servicios de agua y saneamiento, entre otros.

Todos los programas alimentarios analizados especifican objetivos nutricionales; a pesar de ello, no incorporan, en su mayoría, elementos suficientes para enfrentar el problema nutricional. Es el caso, claramente, de los programas Vaso de Leche y Comedores Populares, que no contienen elementos para combatir la desnutrición sino que se trata de programas de alivio a la pobreza. Las preguntas entonces deben ser: ¿están estos programas adecuadamente diseñados para enfrentar la pobreza?, ¿han logrado incidir en el nivel de pobreza de sus beneficiarios? Por su naturaleza asistencialista, pueden brindar alivio temporal a los pobres; sin embargo, no incorporan elementos que los ayuden a salir de la pobreza. Los programas nutricionales PACFO y PANFAR tienen, en cambio, una orientación más claramente nutricional, aunque en la práctica se concentran en repartir alimentos. Los componentes de atención a la salud y capacitación a las madres, claves para lograr objetivos nutricionales, son descuidados.

En segundo lugar, los programas alimentarios confunden *el objetivo nutricional con el de seguridad alimentaria*, concepto que incluye asegurar que el hogar tenga acceso a los alimentos necesarios (Francke 2004a).<sup>13</sup> Más aún: los programas incorporan como objetivo el apoyo a la producción agropecuaria local, propósito que puede incluso enfrentarse al nutricional.<sup>14</sup> Este objetivo, además, convierte en grupos de interés a los productores locales. Es el caso del Vaso de Leche y de la mayor parte de los programas del PRONAA, que incluyen entre sus normas la obligatoriedad de comprar productos locales. Esto puede

13 El acceso a alimentos en una economía de mercado está fundamentalmente limitado por la falta de ingresos.

14 El desarrollo agropecuario tiende a obtener productos que carecen del contenido nutricional requerido y no representan la opción más costoeficiente.

convertirse en un problema mayor en el actual contexto de descentralización de los programas sociales, debido a los problemas que enfrentan los municipios provinciales para realizar compras locales que satisfagan las demandas de los comedores populares de su jurisdicción. Los riesgos serán aún mayores cuando se transfieran los programas nutricionales infantiles, que dependen de una ración alimentaria especializada que requiere un volumen considerable de compras y un alto nivel técnico para incluir micronutrientes e insumos específicos, requisitos que difícilmente puede cubrir la producción local distrital o provincial.

### 4.3. Multiplicidad de programas y problemas de superposición

Como se mostró en el cuadro 5, hay una proliferación de programas cuyos objetivos y beneficiarios se superponen. La descoordinación, a su vez, duplica los esfuerzos, y esto se traduce en ineficiencia del Estado, que desarrolla por separado labores que podrían realizarse conjuntamente, a menos costo y sin burocracia innecesaria que eleva los gastos de administración y dificulta el monitoreo y la efectividad de los programas.

En la actualidad existen cuatro programas que atienden a la misma población infantil de menos de 3 años, dos que apoyan a la misma población escolar, tres que atienden a mujeres gestantes y en estado de lactancia, y el Programa Vaso de Leche, que atiende a todos los grupos anteriores. Además, existen otros programas para mejorar el nivel nutricional de las familias en riesgo físico, que atienden a la población de extrema pobreza en general. Al mismo tiempo, en el 2002 la asignación distrital hizo que 29 distritos no fueran atendidos por ningún programa y 467 distritos solo accedieron a uno o dos programas, mientras que 608 distritos resultaron atendidos por cinco o más programas.

La superposición de programas llama particularmente la atención en el caso de los programas nutricionales, bastante similares y orientados casi exactamente al mismo grupo objetivo (PACFO y PANFAR, y en menor medida Wawa Wasi y Comedores Infantiles), y la coexistencia de los programas de desayunos y almuerzos escolares. Cabe mencionar que la yuxtaposición efectiva —beneficiarios que reciben atención de más de un programa— no es tan significativa, debido sobre todo a la limitada cobertura de la mayoría de los programas, y en algunos casos a la “coordinación” entre los ejecutores para no intervenir en las mismas áreas específicas (PACFO y PANFAR, y programas Desayunos Escolares y Almuerzos Escolares).

Sin embargo, existe efectivamente una yuxtaposición en cuanto a las personas que se benefician de más de un programa, que en algunos casos resulta

considerable. A nivel de pares de programas (ver el cuadro 7),<sup>15</sup> se tiene que, por ejemplo, 14% de los beneficiarios de Desayunos Escolares se favorecen también con el Vaso de Leche. Otros niveles importantes de duplicación se dan entre este último y el Programa Comedores Populares (30% de los beneficiarios de comedores reciben el vaso de leche) y entre Vaso de Leche y Comedores Infantiles (48% de los beneficiarios del segundo reciben el primero).

**Cuadro 7**  
**Duplicación de beneficiarios entre programas alimentarios**

Programa 1	Programa 2	Beneficiarios Prog.1	Beneficiarios Prog.2	Cruces de beneficiarios	% de duplicación*
Vaso de Leche	Desayunos Escolares	2.959.959	1.517.514	205.780	14%
Vaso de Leche	Comedores Populares	2.959.959	586.763	177.332	30%
Vaso de Leche	Almuerzos Escolares	2.959.959	287.756	46.354	16%
Desayunos Escolares	Almuerzos Escolares	1.517.514	287.756	35.431	12%
Vaso de Leche	Comedores Infantiles	2.959.959	61.853	29.519	48%
Desayunos Escolares	Comedores Populares	1.517.514	586.763	28.060	5%
Comedores Populares	Alimentos Escolares	586.763	287.756	10.353	4%
Vaso de Leche	Wawa Wasi	2.959.959	21.272	7.311	34%
Desayunos Escolares	Comedores Infantiles	1.517.514	61.853	6.564	11%
Vaso de Leche	PACFO	2.599.595	14.010	5.443	39%
Vaso de Leche	PANFAR	2.959.959	12.533	5.410	43%
Wawa Wasi	PACFO	21.272	14.010	694	5%

\* Porcentaje de beneficiarios del Programa 2 que se benefician también del Programa 1.

Fuente: ENAHO 2001-IV. Elaboración propia.

#### 4.4. Los recursos no se asignan a donde ni a quienes se debe

Los programas alimentarios utilizan sobre todo un criterio de focalización geográfica en combinación con varios métodos para la focalización individual, en su mayoría de demanda. Es allí, en la focalización individual, donde se encuentran los principales problemas, por falta de mecanismos e incentivos adecuados para identificar los hogares más pobres.

La focalización es uno de los aspectos más estudiados por los investigadores de los programas alimentarios. La mayoría de los estudios coinciden en que hay espacios para mejorar los criterios de focalización, aunque se observan importantes diferencias en cuanto a la importancia y la fuente principal de este problema.

15 La identificación de duplicidad de programas se realizó a nivel de individuos. Las cifras mostradas en el cuadro corresponden al porcentaje de beneficiarios del "Programa 2" que también lo son del "Programa 1".

Algunos autores —como Vásquez (2002, 2004b y 2005)— consideran que el problema fundamental de los programas alimentarios reside en la composición de los beneficiarios y en la regresividad que caracteriza al gasto social dirigido a la alimentación. Vásquez indica que el gasto per cápita destinado a los programas del PRONAA no considera las necesidades de las poblaciones a las que se dirige. El 28% del gasto del PRONAA se destina a departamentos con una tasa de desnutrición infantil de menos de 20%, mientras que solo 27% de los recursos se destina a los departamentos con tasas de desnutrición de más de 40%.

Utilizando información de la ENAHO 2002, Vásquez (2004b) estima las tasas de filtración de los principales programas alimentarios: 26% en el Vaso de Leche, 36% en Comedores Populares, 46% en Desayunos Escolares y 47% en Almuerzos Escolares. Sobre la base de estas tasas, para el año 2003 estima el costo de la filtración o ineficacia de estos programas en 240 millones de soles (de los cuales 173,5 corresponden al Vaso de Leche). Estos resultados llevan a Vásquez a subrayar la necesidad de focalizar los recursos de los programas alimentarios en la población pobre extrema y en niños de hasta 6 años de edad.

Un estudio del Banco Mundial (2005b) señala que la distribución de los recursos de los programas alimentarios es moderadamente progresiva, por cuanto transfiere más a los pobres que si se usara una distribución aleatoria o universal. Sin embargo, la focalización ya no resulta tan adecuada si se considera cuánto se transfiere a los pobres extremos o cuánto llega a los no pobres. El programa que mejor focaliza en este sentido es Desayunos Escolares, que asigna más de 50% de sus recursos a los niños del quintil más pobre, seguido del Vaso de Leche. Comedores Populares es el programa que peor focaliza, al punto que lo haría mejor con una distribución aleatoria. No obstante, el estudio del Banco Mundial considera que el problema es más *cuánto* se distribuye a cada beneficiario que *cómo* se focalizan los recursos.

De manera similar, Chacaltana (2001) plantea que, a pesar de que los programas sociales han estado razonablemente bien focalizados en las zonas más pobres del país (aunque el estudio reconoce que los del PRONAA gastan más en distritos con menos porcentaje de pobres y mayor número de pobres: distritos urbanos), no han logrado resultados significativos. Por lo tanto, el problema no es cómo llegar a los pobres sino más bien qué ocurre cuando se los encuentra. Chacaltana sostiene que los programas presentan distorsiones en su diseño y su implementación, relacionadas principalmente con falta de claridad respecto a sus objetivos y a quiénes deben ser los beneficiarios, y con la falta de control y supervisión de los ejecutores y de la comunidad.

Tanaka y Trivelli (2002) profundizan el análisis y hallan algunas “trampas” de los mecanismos de focalización, sobre todo en los programas de apoyo alimentario. En primer lugar, encuentran que un gran porcentaje de los no pobres que se benefician de ellos están muy cerca de la línea de pobreza. El problema

principal, de acuerdo con los autores, es el sesgo urbano de los programas, y que estos benefician a quienes tienen una mayor capacidad de presión y acción colectiva. En segundo lugar, debido a que usan criterios geográficos para la focalización, el acceso a los programas deja un amplio margen para el clientelismo. Haciendo un análisis de la distribución y los tipos de pobreza, los autores observan que porcentajes muy elevados de pobres y no pobres de tipo I (aquellos que se encuentran muy cerca de la línea de pobreza) habitan en las grandes ciudades y en particular en Lima Metropolitana. Por tal razón, resulta políticamente rentable ejecutar los programas de alivio a la pobreza en estas zonas. Los pobres extremos están dispersos y desorganizados, y por ello tienden a ser desplazados.

A pesar de los problemas apuntados respecto a la distribución actual de los recursos en programas alimentarios, es posible que cambios potenciales en su cobertura tengan un mayor sesgo pro pobre. Valdivia (2005) distingue la focalización promedio actual respecto a la focalización marginal resultado de cambios en la cobertura, sobre la base del análisis de los programas Vaso de Leche y Desayunos Escolares. En particular, estima el impacto de un aumento de la tasa de participación del programa sobre la probabilidad de participar de cada individuo, diferenciando los efectos por quintiles de gasto. Los resultados indican que los dos programas mencionados tienen un sesgo pro pobre más fuerte marginalmente que en promedio. Así, concluye que si los programas fueran expandidos, la proporción de nuevos beneficiarios de algunos quintiles más pobres sería mayor que la actual.<sup>16</sup> De acuerdo con la interpretación de Valdivia, estos hallazgos estarían vinculados a las posibilidades de una captura temprana de los programas por la población no pobre y a la falta de reglas de salida exigibles a los beneficiarios.

En general, queda claro que los problemas de focalización de los programas alimentarios son importantes (conocidos y aceptados por todos) y que hay espacios para asignar mejor los recursos. En todo caso, para conocer y entender más claramente los aspectos positivos y negativos de la focalización, es necesario hacer el análisis distinguiendo los dos niveles del proceso: focalización geográfica (distritos) y focalización individual (hogares).

- *Focalización geográfica*

La falta de efectividad de los programas sociales se ha debido en parte a que estos han asignado los recursos a nivel territorial sobre la base de criterios poco

---

16 Así por ejemplo, indica que ante una expansión del Programa Vaso de Leche, 51% de los nuevos beneficiarios pertenecerían al segundo quintil más pobre, lo cual es bastante mayor que la proporción actual de beneficiarios en dicho quintil (26%).

transparentes y poco técnicos, a menudo sustentados en niveles de población y presupuesto histórico, lo que ha resultado en una asignación no equitativa. Desde el año 2004 el gobierno intentó mejorar la distribución de estos recursos con un criterio de población ajustado por nivel de pobreza; sin embargo, estos esfuerzos se han enfrentado a dos problemas principales: a) la información utilizada y única disponible tiene como referencia el Censo de Población y Vivienda de 1993; y b) existe un escaso margen para reasignar los recursos, debido a restricciones legales o políticas (en muchos casos no se ha respetado la nueva distribución geográfica de los recursos).

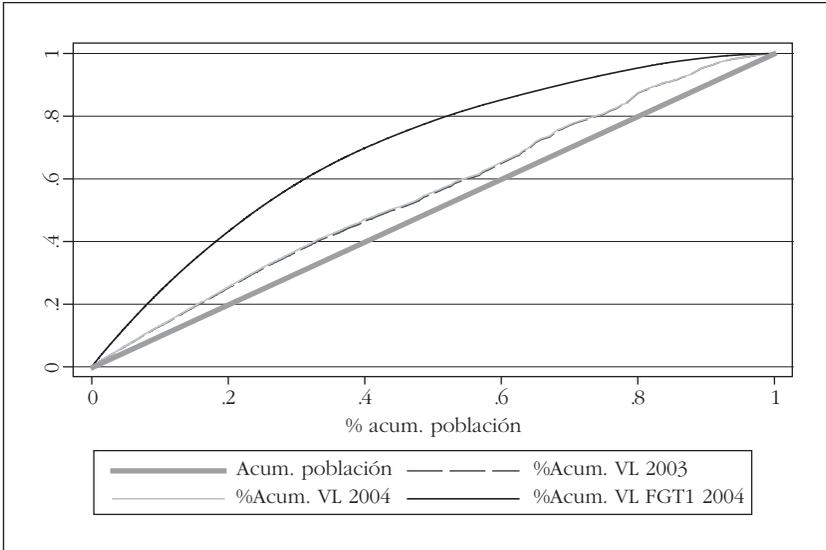
En el caso del Programa Vaso de Leche, según la Ley 26637 no es posible asignar montos menores que los del presupuesto aprobado el año anterior. Así, a pesar de que el año 2004 el Ministerio de Economía estableció un índice de asignación que usaba como criterio base un indicador de desnutrición de niños de menos de 5 años, solo pudo realizar correcciones redistribuyendo los escasos recursos adicionales. Como se ve en el gráfico 4, si bien la distribución de los recursos del Vaso de Leche favorece en alguna medida a los distritos con una brecha de pobreza más alta, aún se muestra lejana a lo que se podría alcanzar con una distribución distrital basada en el indicador de brecha de pobreza (FGT1).<sup>17</sup> Asimismo, es casi imposible distinguir la diferencia entre las curvas de concentración de los años 2003 y 2004, lo que muestra que los recursos adicionales destinados al programa y reorientados a los distritos desfavorecidos con la distribución previa no han conseguido cambiar significativamente la distribución geográfica de los recursos.

Las asignaciones para los programas alimentarios manejados por el MIMDES enfrentan problemas similares. Antes del 2004 se desconocían los criterios de distribución de los recursos de los programas del PRONAA, no existía la desagregación presupuestal de sus diferentes programas y la asignación no se entregaba a las municipalidades sino a sus oficinas zonales. En el 2004 se intentó una distribución de recursos más transparente, por lo cual no se asignaron recursos de Comedores Populares a distritos con un reducido número de beneficiarios en zonas pobres, sobre todo en Lima Metropolitana, y los recursos liberados se reasignaron a nuevos comedores de zonas en el quintil más pobre (a Huancavelica, por ejemplo). Sin embargo, los comedores privados de recursos entablaron demandas hasta conseguir la reposición. Esto llevó a adicionar recursos para los nuevos comedores, y el presupuesto del programa terminó siendo 98 millones de soles más alto que el del 2003. Como se observa en el gráfico 5, la distribución de recursos del Programa Comedores Populares muestra un comportamiento

---

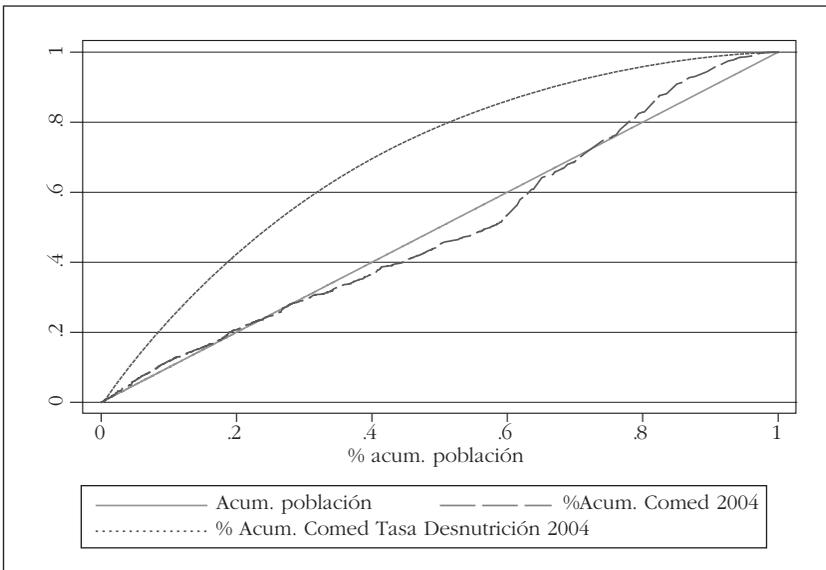
17 El indicador FGT1 se refiere a la brecha de pobreza (déficit entre el ingreso percibido por los hogares pobres en relación con la línea de pobreza).

**Gráfico 4**  
**Asignación del gasto del Programa Vaso de Leche por distrito, 2003 y 2004**



Elaboración propia basada en información de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Gráfico 5**  
**Asignación del gasto del Programa Comedores Populares, 2004**



Elaboración propia basada en información de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

incluso algo regresivo y dista mucho del escenario ideal basado en un indicador de desnutrición.

Las asignaciones de los demás programas nutricionales del MIMDES para el año 2004 no toman en cuenta los montos mínimos ni las asignaciones del año anterior, sino que utilizan una fórmula general que pondera la desnutrición con un peso de 70% y el déficit en infraestructura con un peso de 30% (según el indicador de necesidades básicas insatisfechas del INED). Sin embargo, debido a presiones de algunos municipios y programas para captar recursos o conservar los que venían recibiendo, los montos determinados por las fórmulas no habrían sido del todo respetados en la ejecución.

### • Focalización individual

Los problemas de focalización se explican, como se mencionó líneas antes, por el propio diseño de los programas: se concentran en población que, siendo pobre (de áreas urbanas, principalmente), no es la más pobre ni vulnerable del país (ver el cuadro 8). En los programas Vaso de Leche y Comedores Populares, donde los errores de focalización son mayores, los problemas se explican porque no hay mecanismos de focalización individual sino que se basan en la demanda, mediante organizaciones sociales de base, y sobre todo porque no existen mecanismos de graduación (salida de beneficiarios).

**Cuadro 8**  
**Errores de focalización de los programas de asistencia alimentaria**

	Según población objetivo*		Según población objetivo en pobreza extrema	
	Filtración	Subcobertura	Filtración	Subcobertura
Alimentación Escolar	23,28%	89,05%	54,24%	86,62%
Desayunos Escolares	24,55%	43,21%	47,12%	30,66%
Desayuno y Alimentación Escolar	24,20%	66,41%	47,84%	53,48%
Comedores Infantiles	45,01%	97,30%	59,25%	96,56%
Wawa Wasi			73,47%	98,49%
Vaso de Leche	39,99%	43,06%	69,87%	49,94%
Comedores Populares	29,75%	89,01%	80,70%	94,40%
Programa de Complementación Alimentaria (PACFO)			62,28%	98,31%
Canasta Alimentaria (PANFAR)			54,06%	99,26%

Fuente: ENAHO 2001.IV

\* La población objetivo considerada en cada caso es la siguiente:

Alimentación Escolar:	Niños entre 5 y 14 años que asisten a escuelas pobres
Desayunos Escolares:	Niños entre 5 y 14 años que asisten a escuelas pobres.
Comedores Infantiles:	Niños entre 6 meses y 6 años de condición económica pobre.
Wawa Wasi:	Niños menores de 3 años en extrema pobreza
Vaso de Leche:	Niños menores de 13 años, madres pobres con hijos lactantes (menores de 1 año) y ancianos mayores de 65 años.
Comedores Populares:	Población pobre.
PACFO:	Población en pobreza extrema: niños entre 6 y 3 años de los departamentos de Áncash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica y Puno.
PANFAR:	Población en pobreza extrema: niños menores de 3 años v sus madres.

La eficiencia del gasto social está afectada por una focalización inadecuada que resulta en alta filtración y exclusión. Usando datos de la ENAHO (IV trimestre del 2001) se estiman errores de filtración (porcentaje de no pobres que recibieron beneficios en relación con población objetivo de cada programa) bastante considerables: 39% en Vaso de Leche y casi 30% en Comedores Populares. El Programa Desayunos Escolares es el que presenta menos problemas de filtración debido a que, por diseño, solo llega a niños que asisten a escuelas públicas. La población atendida que no está en pobreza extrema es elevada en la mayoría de los programas (los porcentajes superan el 50% en casi todos los casos).

Se observan también enormes problemas de exclusión (porcentaje de personas pobres que no recibieron beneficios),<sup>18</sup> excepto tal vez en los programas Desayunos Escolares y Vaso de Leche (que alcanzan a cubrir más de 50% de su población objetivo). Considerando la exclusión como porcentaje de pobres extremos no atendidos, las cifras son menores pero aún significativas (el de Desayunos Escolares tiene nuevamente el menor porcentaje: 30%). Cabe mencionar el caso de los programas nutricionales, que no atienden ni a 5% de su población objetivo.

En conclusión, la focalización de los programas alimentarios enfrenta deficiencias que se explican sobre todo porque muchos atienden población pobre en general, sin utilizar mayores filtros, y porque se basan principalmente en mecanismos geográficos, cuando, sobre todo en las áreas urbanas, la pobreza coexiste con la no pobreza en las mismas zonas o barrios. El gasto se distribuye de manera inadecuada, en algunos casos como producto de una intencionalidad política antes que técnica, y en otros por la incapacidad de identificar con certeza a los beneficiarios. Cabe señalar que a finales de septiembre del 2004 el gobierno aprobó —mediante una comisión multisectorial— un decreto supremo que dictamina los criterios de focalización que se utilizarán en la distribución de recursos. Este decreto también establece la identificación individual de hogares como instrumento de focalización en áreas urbanas, donde la heterogeneidad de la población dificulta la eficacia de otras formas de focalización.<sup>19</sup> Hasta el 2005, sin embargo, no se avanzó con este proceso.

---

18 Debe tomarse en cuenta que varios de estos programas atienden solo algunos departamentos y los indicadores calculados se basan en la población total (a excepción del PACFO), lo cual de algún modo presupone su extensión al resto del país. Estudios recientes indican que, dados sus ámbitos de acción, el PACFO tendría una subcobertura de 27% en sus ocho departamentos (explicada en gran parte por Cajamarca y Áncash, pues es de 11% en el resto de departamentos), mientras que la cobertura del PANFAR en sus dieciséis departamentos fue solo de 25% en el quintil con más enanismo nutricional, y de 16% en el quintil con menos enanismo nutricional.

19 Este nuevo mecanismo combina dos criterios de focalización, uno inicial según índice socioeconómico, que considera pobreza monetaria y no monetaria a nivel distrital, y un segundo criterio, únicamente para los distritos con niveles de pobreza de menos de 75%, donde los hogares beneficiarios se seleccionan de acuerdo con una ficha socioeconómica única (censo).

Los errores de focalización, cuya corrección enfrenta problemas políticos y de resistencia de grupos afectados, se pueden ver enmendados por el actual proceso de descentralización. Las autoridades municipales y la sociedad civil que participa en los comités de gestión están en mejor posición para refocalizar los recursos, e incluso existe evidencia de esfuerzos ya realizados en este sentido.<sup>20</sup>

#### 4.5. Otras ineficiencias en la implementación de los programas

Más allá de una adecuada focalización geográfica e individual, una posibilidad latente en los programas alimentarios es que los recursos asignados no estén llegando hasta el beneficiario objetivo del programa o lo hagan en una proporción menor que la efectivamente dispuesta, por ineficiencia o malversación de recursos. La probabilidad de que exista un problema de esta naturaleza se vincula sobre todo a deficiencias en los mecanismos de monitoreo diseñados como parte de cada programa.

En el caso particular del Programa Vaso de Leche, Alcázar, López-Calix y Wachtenheim (2003) aplican la metodología de las Encuestas de Monitoreo del Gasto Público (PETS) para examinar cómo se canalizan los recursos desde el gobierno central hasta el beneficiario. Los resultados del estudio muestran una fuga combinada de 71% en los diferentes niveles involucrados en la transferencia de recursos, con las siguientes pérdidas específicas:

- No se encuentran fugas significativas entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- Al interior de las municipalidades, se encuentran fugas de 3% en Lima y 0,63% en el resto del Perú, vinculadas a las adquisiciones que realizan los gobiernos locales para su posterior distribución en el marco del programa. Cabe mencionar que estas estimaciones no consideran las “fugas” que se podrían estar generando en sobrepuestos pagados por los productos (como se indica más adelante).
- Entre las municipalidades y los comités de madres del Programa Vaso de Leche, las fugas promedio son de 10% en Lima y 3% en el resto del país. Ocurren durante la distribución de los recursos y se calculan como la diferencia entre lo que el gobierno local declara distribuir y lo que efectivamente reciben los comités.
- Entre los comités de madres del Vaso de Leche y los beneficiarios se encontró una fuga promedio, sin considerar Lima, de más de 25% del producto

---

20 Ver más al respecto en la sección 5 de este mismo texto.

distribuido. Se asocia a la diferencia entre los recursos por beneficiario que en promedio declara distribuir el comité respecto a la cifra comparable en cada hogar.

- Por último, al interior del hogar ocurre un efecto de dilución (típico de este tipo de programas), que implica que los productos recibidos se reparten entre otros miembros del hogar no beneficiarios, de modo que 60% de lo que recibe el hogar no llega a los beneficiarios objetivo del programa.

Vásquez (2002) llama la atención sobre otro problema importante de los programas alimentarios y nutricionales: lo que distribuyen es, además de insuficiente —tanto en términos de su incidencia absoluta y relativa como en su contenido nutricional—, ineficiente. Las raciones alimentarias distribuidas no son costo efectivas: la calidad de los productos distribuidos por 45% de las instituciones públicas es inferior al promedio de calidad nutricional —en cuanto a fuente de energía y proteína— ofrecido por instituciones privadas sin fines de lucro (aunque se debe tomar en cuenta que las diferencias de logística influyen en los costos). Más aún: el costo por kilocaloría de las raciones distribuidas por el Estado es aproximadamente 48% más alto que el costo promedio de las raciones provistas por las instituciones sin fines de lucro (el Programa para el Desarrollo de la Seguridad Alimentaria-PRODESA, por ejemplo). De acuerdo con sus estimaciones, el Vaso de Leche es el programa menos eficiente en cuanto al costo por caloría de las raciones que distribuye.

Las ineficiencias en cuanto a las raciones se manifiestan también claramente en el Programa Desayunos Escolares, en el que coexisten varias raciones de costos bastante diferentes. Aunque se supone que las raciones se ajustan a las diferencias geográficas, según información del PRONAA se tiene que los beneficiarios de Lima y Callao reciben leche UHT y pan fortificado, que constituye la combinación más cara (0,93 soles por ración, frente a 0,52 en Andahuaylas o 0,56 en Apurímac).

Los efectos de los programas se ven obstaculizados, además, por ineficiencias asociadas a la compra de alimentos, en particular a *lobbies* de compradores que presionan para obtener beneficios. Esto da como resultado la compra de productos que no son los más adecuados para los fines de los programas o la no obtención de los mejores precios. La falta de una adecuada regulación y supervisión de estas compras y la influencia de estos *lobbies* generan también corrupción a diferentes niveles de manejo de los programas. Muchos estudios se refieren a estos problemas, particularmente en los casos de los programas Vaso de Leche y Comedores Populares. Para aproximarse a una estimación de la magnitud de este problema en particular, Alcázar, López-Calix y Wachtenheim (2003) comparan los precios de los productos adquiridos por una muestra de municipios para el Vaso de Leche. En el caso de la leche evaporada enlatada, un

producto totalmente estandarizado, encuentran una alta dispersión de precios —desde 0,89 soles hasta más de 4 soles por lata— que no se explica por las diferencias de monto de las compras ni por las distancias. Las variaciones son también enormes en los casos de enriquecidos lácteos y cereales.

#### 4.6. Ausencia de monitoreo y evaluación

En la actualidad no existe un sistema ordenado de monitoreo y evaluación de los programas sociales. Hay algunos esfuerzos individuales en cada programa por monitorear su propia gestión y sus resultados, pero dependen en buena medida del compromiso y la capacidad de cada dirección, y de la participación de organismos internacionales en el financiamiento y en el apoyo técnico.

Ortiz de Zevallos y otros (2000) analizan los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos públicos con énfasis en lo social, e identifican un desarrollo escaso y desigual de estos sistemas.<sup>21</sup> Los resultados indican que apenas tres de los veinte proyectos de la muestra (2% del gasto total de los programas de la muestra) contaban con manuales para sus operaciones de monitoreo y evaluación; y solo once indicaron que efectivamente habían aplicado alguna corrección al proyecto como producto del proceso de monitoreo y evaluación.

Otro resultado del mismo estudio indica que seis proyectos —de los veinte considerados— no trazaron perfiles durante su etapa inicial. Finalmente, detectó que casi la mitad de los proyectos de la muestra realizaron evaluaciones intermedias o *ex post*, principalmente cualitativas, pero que en muy pocos casos hubo verdaderas evaluaciones de impacto. Este análisis se confirmó con la comprobación de que ningún proyecto tenía línea de base y solo tres contaban con un grupo de control o comparación. Estos hallazgos se explican por el escaso compromiso político para introducir y mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación por parte de los encargados del manejo de los proyectos, así como por la poca cultura de monitoreo y evaluación entre los mismos. El papel de la cooperación y del financiamiento externos también resulta fundamental para explicar el desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación.

Más recientemente, Yamada y Pérez (2005) identifican las principales evaluaciones para medir el efecto de diversos programas y proyectos de desarrollo, incluidos el Vaso de Leche, Desayunos Escolares, PACFO, PANFAR y Comedores

---

21 El estudio trabajó con una muestra de veinte programas de distintos sectores, que representaban el 12% de los gastos totales no financieros del gobierno central, a los que se les aplicó un cuestionario con preguntas referentes a los sistemas de monitoreo y evaluación existentes en el programa.

Populares. Analizan asimismo las metodologías usadas y las restricciones que enfrentaron. Los autores encuentran que, debido a que la mayoría de las evaluaciones se realizan una vez iniciado el programa, se recurre a metodologías cuasi experimentales; esto es, que no logran replicar una asignación experimental totalmente aleatoria de los individuos entre el grupo de control y el grupo de tratamiento. Además, en varios casos no se cuenta con línea de base y en otros no se puede hablar de una evaluación de impacto propiamente dicha (evaluaciones de PANFAR, PACFO y Comedores Populares). En algunos casos estas evaluaciones fueron encargadas por el propio programa, y en otros se trató de estudios independientes (evaluaciones del Vaso de Leche).<sup>22</sup>

En todo caso, queda claro que no existe una cultura de monitoreo y evaluación por parte del Estado. Por ejemplo, a inicios de la presente década, el Estado encargó una serie de evaluaciones de los principales programas alimentarios y nutricionales, pero la mayor parte se limitaron a evaluar procesos, pues enfrentaron restricciones metodológicas para realizar evaluaciones de impacto. Más aún: los resultados fueron escasamente difundidos y, al igual que las recomendaciones, no se han usado como insumos para rediseñar o corregir los programas y proyectos mencionados.

Hoy, el MIMDES carece aún de un sistema de monitoreo y evaluación de programas sociales, y más aún de un sistema de información que permita hacerles un adecuado seguimiento. Desde hace ya algunos años la institución se esfuerza por implementar un sistema de este tipo (Sistema de Información para el Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales-SIME), que incluya tanto el monitoreo y seguimiento de las intervenciones del MIMDES como otro componente de evaluación orientado a medir los efectos de las intervenciones. Sin embargo, hasta el momento los avances son muy limitados. Solo se puede acceder a información sobre algunos programas o proyectos, y únicamente a aquella relacionada con compra y reparto de alimentos: descripción de la ración, presupuesto, raciones distribuidas y número de beneficiarios (caso de Comedores Populares y otros programas del PRONAA). La información se basa en la programación, pero no es contrastada con datos recogidos acerca de los alimentos efectivamente distribuidos o a quiénes se distribuyeron. Adicionalmente, no es posible encontrar información con indicadores que vayan más allá del gasto.

Un caso particularmente desalentador en cuanto al monitoreo y la evaluación de programas sociales es el Programa Vaso de Leche, manejado de manera descentralizada por los municipios distritales y provinciales, y carente de una institución coordinadora responsable. Como consecuencia de ello, este

---

22 Los resultados de estas evaluaciones han sido presentados en la sección 3, de este mismo texto, en el marco de cada programa.

programa, a pesar del largo tiempo durante el cual se viene implementando, no ha sido sujeto de ninguna evaluación de impacto. Recientemente, estudios independientes orientados a conocer el efecto del gasto del programa sobre la población objetivo y sus indicadores nutricionales mostraron resultados deficientes sobre fuga del gasto y efectividad, como se mencionó antes. La difusión de estos resultados ha generado preocupación entre la ciudadanía y hay iniciativas legislativas orientadas a mejorar el manejo de los recursos del programa y su diseño. Sin embargo, persiste la inacción por parte del Ejecutivo, debido a que ninguna institución estatal asume la responsabilidad del programa (solamente lo hace en cierta medida la Contraloría, aunque en el marco específico de sus funciones) y se enfrenta una fuerte presión social por parte de las organizaciones sociales de comités de madres.

En conclusión, las acciones de monitoreo y evaluación en los sectores que manejan los programas sociales son aún bastante limitadas. Cuando estas se realizan, por lo general es de manera aislada, a nivel de programas o proyectos, y los resultados son muy poco difundidos; más aún, normalmente no son compartidos dentro del mismo gobierno y menos aún utilizados para retroalimentar el diseño o la implementación de las políticas y los programas sociales. Los programas no solo carecen de indicadores de resultados, sino que el escaso seguimiento que se realiza se ocupa solo de la cobertura (raciones compradas y distribuidas). Es necesario promover y asegurar una supervisión de los programas que vaya más allá de los procedimientos; y, sobre todo, generar y difundir la información necesaria para que la sociedad civil realice una labor de fiscalización sobre el manejo de los recursos que provee el Estado.

## 5. OPORTUNIDADES Y RIESGOS EN LA REFORMA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Existen actualmente dos esfuerzos de reforma que podrían implicar importantes cambios en la política social —y en los programas alimentarios en particular—, que representan una gran oportunidad y a la vez un riesgo: la implementación del programa de transferencias condicionadas bautizado como Juntos, y la descentralización de los programas de complementación alimentaria, transfiriendo la responsabilidad de su ejecución a los municipios provinciales.

### 5.1. Programas de transferencias condicionadas: Juntos

Muchos problemas de los programas alimentarios mencionados en las secciones anteriores —comunes a programas sociales de la mayoría de países— han sido

enfrentados con éxito por lo menos parcial mediante la implementación de programas de transferencias condicionadas, tal como se evidencia en la abundante literatura sobre estas experiencias internacionales (Skoufias 2001, Behrman Sengupta y Todd 2000, Gertler 2000, Behrman, Parker y Todd 2005, Levogini y Regalia 2001, Rawlings y Rubio 2003, entre otros).

En México, Colombia, Nicaragua y otros países, estos programas han logrado identificar adecuadamente a sus beneficiarios mediante la aplicación de encuestas socioeconómicas a hogares; han mostrado ser muy eficientes en el manejo administrativo; han evitado fugas e ineficiencias asociadas a las compras de alimentos; han logrado actuar concertadamente en ámbitos de salud, educación y nutrición; y, sobre todo, han obtenido resultados muy positivos en tasas de matrícula escolar, acciones de salud preventiva, aumento de peso y talla de niños, y aumento de consumo del hogar, entre otros indicadores. Con el programa Oportunidades, de México, por ejemplo, las tasas de matrícula en secundaria se incrementaron en 8% y 5% para las niñas y los niños beneficiarios del programa, respectivamente; la morbilidad en niños de 0 a 5 años se redujo en 12%; se registró un aumento del crecimiento promedio por año de 16,5% para niños de entre 1 y 3 años; y se redujo el número de pobres en 10% y el de pobres extremos en 30% (Skoufias 2001, Behrman y Hoddinott 2000).<sup>23</sup>

En septiembre del 2005 el gobierno del Perú puso en marcha por primera vez un programa de transferencias condicionadas: Juntos. Sin embargo, resultó bastante cuestionado debido sobre todo al contexto político en que se comenzó a implementar (año preelectoral) y al apresuramiento con que se anunció que avanzaría. El programa se inició en el distrito de Chuschi (Ayacucho), registrando como beneficiarios del programa a 815 hogares. Se esperaba llegar en el resto de ese año a setenta distritos rurales de la sierra del país (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Huánuco) seleccionados sobre la base de criterios de pobreza (necesidades básicas insatisfechas), tasas de desnutrición infantil y haber sufrido la violencia interna.

En esta primera etapa solo hay una focalización geográfica, con una validación de la lista de beneficiarios inscritos por representantes de la comunidad. Se anunció que se aplicará un sistema de focalización de hogares cuando el programa ingrese a las zonas urbanas. Los hogares beneficiarios —que deben tener niños o niñas menores de 14 años o madres gestantes— recibirán 100 soles mensuales a través de las madres, previa suscripción voluntaria de las condiciones del programa, que incluyen asistencia con los hijos a los puestos de salud,

---

23 Ver, además, presentación de Rogelio Gómez Hermosillo (coordinador nacional de Oportunidades), diciembre del 2005.

controles de natalidad y prevención de embarazos, así como asistencia de los niños a la escuela.

Aunque es poco lo que se conoce de este programa hasta el momento, es importante plantear algunas interrogantes y hacer un seguimiento estricto del programa para evitar improvisaciones que lleven a un diseño deficiente, dado el contexto en el que se viene implementando. Esto es aún más importante cuando se habla de cifras mucho mayores que las involucradas en cualquier otro programa social: la transferencia mensual de Juntos (30 dólares mensuales por hogar beneficiado) sería equivalente a casi seis veces lo que entrega el programa Vaso de Leche al mes a una familia con tres beneficiarios.

1. Los programas de transferencias directas condicionadas no han sido diseñados solo con fines asistenciales o de reactivación de la demanda, sino que tienen como objetivo principal obtener logros en términos de desarrollo de capital humano. En este sentido, la selección y control de las condiciones es clave para el éxito del programa, así como el establecimiento de claros criterios de graduación.
  - Riesgo: si no se ejecuta con las características y los candados técnicos necesarios, Juntos se puede convertir en un programa de regalo de dinero que luego puede pasar, además, a ser un derecho adquirido.
2. El programa se está ejecutando mediante un piloto que se expandiría sustancialmente en una etapa posterior. Ello implica que en la primera etapa se defina claramente que con el piloto se desea lograr una medición de la situación inicial (línea de base), establecer un grupo de control y definir los instrumentos de evaluación de los resultados, todo esto imprescindible para una evaluación adecuada del piloto.
  - Riesgo: no establecer un adecuado sistema de monitoreo y condiciones para una adecuada evaluación posterior, por lo que se pasaría a una siguiente etapa sin conocer realmente los logros y las debilidades de esta primera etapa.
3. El éxito de un programa de este tipo depende en gran medida de un adecuado sistema de identificación de los pobres extremos, sobre todo si se quiere incluir zonas urbanas. Esto aún no existe en el país, y su implementación tomará tiempo y muchos recursos. Igualmente, es necesario establecer desde el inicio mecanismos de salida del programa claros y definitivos.
  - Riesgo: para la identificación de beneficiarios se descansa en criterios discrecionales que pueden resultar en manipulación política o en altas

filtraciones, lo que implica un costo mucho más significativo que el de los errores de focalización de los programas alimentarios existentes, debido a los considerablemente mayores montos de transferencia de este programa.

4. El éxito de Juntos depende de la capacidad del gobierno para ofrecer servicios de educación y salud suficientes y de calidad. En el caso de la educación primaria las tasas de matrícula son bastante altas, por lo que existe muy poco espacio para ver mejoras en la cobertura; existe, sin embargo, un importante problema de calidad del servicio. En educación inicial hay falta de oferta de servicios, especialmente en las zonas rurales. La cobertura de servicios de salud y de apoyo nutricional también es limitada, en particular en las zonas rurales.
  - Riesgo: si los sectores no responden al incremento de la demanda de servicios que resulte del programa, se puede generar una fuerte presión por servicios, así como frustración de la población si no se logran los objetivos del programa.
5. El programa debe actuar coordinadamente con los sectores involucrados y con los programas sociales existentes para evitar duplicaciones e ineficiencias. Se debe incluso diseñar la sustitución de programas con los mismos objetivos y beneficiarios a mediano o largo plazo, tal como ocurrió por ejemplo en el caso de Oportunidades, de México.
  - Riesgo: si se agrega un programa más que se superpone con otros en objetivos y beneficiarios, pueden no lograrse los beneficios de atención coordinada y eficiente que prometen los programas de transferencias condicionadas.

## **5.2. Riesgos y oportunidades de la descentralización de programas sociales: el caso de los comedores populares**

El proceso de descentralización iniciado en el 2003, aunque ha avanzado más lentamente que lo planeado, ha traído consigo importantes cambios en la gestión de los programas sociales al otorgar un papel preponderante a los gobiernos locales. En el ámbito de los programas de protección social, los objetivos básicos de la transferencia de responsabilidades hacia el nivel local comprenden el fomento de una administración más eficiente de los recursos asignados a dichos programas, la canalización de estos esfuerzos mediante instancias más cercanas a los beneficiarios, y el impulso de una mayor participación y vigilancia de parte de la sociedad civil. Sin embargo, estas oportunidades requieren una estrategia

social transparente, una clara asignación de roles y funciones para los diferentes niveles de gobierno, un ordenamiento y revisión de los objetivos y problemas de los programas a transferir, y, sobre todo, mecanismos de monitoreo que permitan asociar el uso de recursos a sus resultados y a la vigilancia social de estos. Ante el no cumplimiento de estos requisitos, la descentralización enfrenta el riesgo de generar fragmentación y captura local de las políticas y programas sociales, así como mayores desigualdades entre las regiones o municipios del país.

A tres años de iniciado el proceso de transferencias a los gobiernos locales, un total de 125 municipalidades provinciales accedieron a la gestión de los programas del PRONAA.<sup>24</sup> Como resultado, han asumido la administración de alrededor de la mitad del presupuesto de los programas transferidos para el PRONAA. No obstante, el avance de la descentralización de los programas sociales es aún parcial, ya que no solo queda por concluir la entrega de lo ya iniciado sino que existen otros programas para los cuales aún no se ha dado el primer paso. Cabe señalar el caso de los programas nutricionales del PRONAA —cuya transferencia ha sido postergada en varios procesos—, que involucran recursos considerables del presupuesto que maneja la institución.

La norma que definió las transferencias del 2003 también establece que diversos ministerios deben suscribir convenios de gestión con los gobiernos regionales y locales acreditados, para establecer los mecanismos y las modalidades de ejecución, así como las obligaciones de los pliegos del gobierno central, entre otros asuntos. Las transferencias presupuestarias se realizarían luego de firmados dichos convenios.

La implementación de un proceso de reformas implica necesariamente fortalezas y debilidades que afectan en mayor o menor medida el cumplimiento de los objetivos trazados. En este caso, el proceso ha estado acompañado sobre todo de dificultades, varias de estas resultantes de la propia dinámica del proceso, pero muchas otras como reflejo de la falta de un planeamiento adecuado. Entre los principales problemas y oportunidades que se pueden identificar hasta la fecha, cabe mencionar los que se reseñan a continuación.

- *Oportunidad: creación de espacios de participación de la sociedad civil*

Un primer cambio importante asociado a la transferencia es la creación de los comités de gestión vinculados a los programas alimentarios, que constituyen un requisito para la verificación de los gobiernos locales. Las responsabilidades de

---

24 Adicionalmente, en el mismo año se inició la transferencia de PROVIAS Rural a las municipalidades provinciales y del FONCODES a los municipios distritales. El avance, en estos casos, ha sido menor que el logro en el PRONAA.

estos comités comprenden diversos aspectos del funcionamiento de los programas transferidos, como plantear criterios para seleccionar beneficiarios, proponer la canasta alimentaria y coordinar con la municipalidad provincial la adquisición de alimentos, así como la fiscalización de estos procesos. La composición base de estos organismos comprende a tres representantes de los beneficiarios, uno de la municipalidad y dos del MIMDES. En muchos casos los representantes de los beneficiarios son dirigentes de los comedores populares, aunque hay también miembros de juntas vecinales, de organizaciones de productores, de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza, de las comisiones de regantes o del Vaso de Leche, entre otros.

Hasta el momento, los comités de gestión parecen haberse constituido no solo en una importante instancia de concertación local; han implicado, además, la activa participación civil en decisiones relevantes para los programas transferidos, tales como la definición de la canasta alimentaria, la supervisión de las compras y el manejo logístico de los programas transferidos. Por otro lado, puede ser un problema que la composición de los comités de gestión haya considerado inicialmente la representación de los comedores populares como organizaciones sociales de base, dado que esta instancia de concertación tendrá injerencia sobre decisiones concernientes a otros programas alimentarios (por transferir).

- *Oportunidad: mejor focalización*

En coordinación con los comités de gestión, en el nuevo esquema los gobiernos locales asumen una tarea de identificación de las zonas que requieren atención prioritaria y de la población beneficiaria de los programas, así como el tiempo que permanecerán en el programa, sobre la base de las fuentes de financiamiento disponibles (recursos ordinarios y otras fuentes financieras), con lo cual este aspecto queda abierto a la iniciativa local.

En cuanto a las listas de beneficiarios atendidos, inicialmente los gobiernos locales replicaron lo que hizo el PRONAA, lo cual es coherente con la brevedad del periodo en el que han pasado a administrar los programas de complementación alimentaria. Sin embargo, debido a que la transferencia de los recursos estuvo acompañada por un recorte de lo que antes se destinaba a la compra de alimentos, de modo que se pudieran cubrir los gastos administrativos (hasta 10% de los recursos, de acuerdo con la normativa establecida), en muchos casos los municipios se vieron obligados a intentar una mejor focalización. Los esfuerzos se dirigieron sobre todo a la depuración de padrones (verificando que existieran los beneficiarios y que las raciones se entregaran). En algunos casos se iniciaron coordinaciones con los comités de gestión y con representantes de los comedores, para intentar una refocalización.

- *Riesgo: confusión de objetivos y dificultades en las compras locales*

En el nuevo esquema, en la mayor parte de los casos el gobierno provincial, en coordinación con el comité de gestión, ha redefinido la canasta alimentaria. Sin embargo, se debe resaltar que el criterio nutricional no ha sido necesariamente el más importante en esta redefinición. Un propósito que parece haber adquirido más peso es favorecer la producción local, como producto, entre otras razones, de la normativa vigente, que establece la obligatoriedad de realizar compras locales (antes nacionales y hoy provinciales o regionales). Esto puede constituir un problema más importante aún cuando se transfieran los programas nutricionales.

Como consecuencia de lo señalado, en muchas provincias se han generado dificultades frente a las cuales es necesario evaluar posibles salidas. El problema es que muchos proveedores locales no producen aquello que conforma la canasta alimentaria o no califican para abastecer los programas, pues no son formales o les es imposible cumplir con determinados requisitos de una licitación (por ejemplo, un cierto volumen de producción mínimo para abastecer al gobierno local). Por otra parte, entre los grandes proveedores que antes participaban en el programa se ha reducido el interés por abastecer a los gobiernos locales, pues se realizan compras de menor escala.<sup>25</sup> En algunas provincias se ha tratado de organizar a los productores locales para satisfacer las demandas del programa, aunque ello también ha implicado retrasos en los procesos de adquisiciones.

- *Riesgo: falta de un adecuado sistema de monitoreo y rendición de cuentas*

La transferencia de programas sociales no se puede desligar de un elemento indispensable: la implementación de un adecuado sistema de monitoreo que permita informarse sistemáticamente sobre la gestión de los gobiernos locales. Este sistema descansa principalmente en los convenios de gestión. En tal sentido, el objetivo de estos convenios es delimitar cómo se llevaría a cabo la ejecución de las transferencias para el cumplimiento de las políticas relativas al sector, fijar resultados y metas para la gestión de los programas y proyectos transferidos (como un mecanismo de medición de desempeño *ex post*), y establecer las obligaciones que asumirían los sectores.

Sin embargo, los indicadores incluidos en los convenios de gestión tienen serias deficiencias, en especial debido a que se refieren básicamente a aspectos de gestión (por ejemplo, se incluye el monto de los recursos asignados o la

---

25 A ello se añade que la menor escala de las compras a través de los gobiernos locales también determina menos posibilidades de negociar mejores precios con los proveedores.

cantidad de alimentos adquiridos) y a que para los gobiernos locales no es posible cuantificar algunos de ellos (por ejemplo, el número de comedores atendidos en zonas de extrema pobreza). El vacío más importante se refiere a los resultados o el impacto del programa, aspecto problemático porque los programas de complementación alimentaria no implican ningún objetivo nutricional.

El instrumento mediante el cual operan los indicadores incluidos en los convenios de gestión son los informes que los gobiernos locales se comprometen a elaborar y enviar al MIMDES. Sin embargo, las municipalidades no vienen cumpliendo con esta obligación.<sup>26</sup> Más importante aún, el principal problema es que no será posible monitorear o evaluar el desempeño si no hay metas o criterios objetivos de evaluación; el análisis estará limitado, en el mejor de los casos, a comparaciones entre periodos. En los convenios del 2004 hubo dificultades para fijar criterios objetivos de evaluación, por lo que se incluyeron únicamente “metas” referidas a beneficiarios, comedores y cantidad de alimentos repartidos sobre la base de información histórica. Frente a estos problemas, en el 2005 se optó simplemente por no fijar metas para los indicadores en los convenios de ese año.

En este marco, para lograr un adecuado sistema de seguimiento y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales, es necesario, además, establecer incentivos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los convenios de gestión. Hasta el 2005, el incumplimiento no generaba ninguna intervención ni mecanismos de corrección, solo implicaba que “se considerarán” los resultados de la gestión para futuras transferencias, además de la suspensión temporal de las obligaciones del MIMDES. En la práctica, de acuerdo con lo que indican algunos entrevistados, el reglamento de estímulos y sanciones no habría funcionado<sup>27</sup> y el único incentivo real sería la fiscalización de la Contraloría.

En suma, no funciona ningún sistema de monitoreo y rendición de cuentas. Más allá de las importantes limitaciones del marco normativo y de la institucionalidad del sistema en cuanto a los convenios de gestión, la calidad de los indicadores, los estímulos y las sanciones, no hay información sobre lo que ocurre, ni sobre metas u objetivos que se deban cumplir, que permita conocer el desempeño de los gobiernos locales en la gestión de los programas transferidos, y menos aún evaluarlo.

26 De acuerdo con un entrevistado del MIMDES, se habrían recibido solamente alrededor de treinta informes de gobiernos locales provinciales.

27 Así por ejemplo, se incumplió dicho reglamento desde que se firmó el convenio de gestión para el año 2005 sin que se hubiesen enviado los informes correspondientes al año 2004.

- *Riesgo: falta de un adecuado planeamiento*

El planeamiento para el proceso de transferencias ha sido escaso, lo que se tradujo en problemas de coyuntura que requirieron la adaptación constante del marco normativo e institucional. Se pueden mencionar, por ejemplo, los retrasos en la entrega efectiva de recursos y otras dificultades de manejo presupuestal, como el establecimiento de 10% de los recursos para gastos administrativos.

Esta falta de planeamiento se manifestó también en los problemas que tuvieron los gobiernos locales para adquirir los productos. El marco normativo relacionado con las adquisiciones no fue adecuadamente analizado antes de transferir; por ello, se presentaron problemas prácticos en su aplicación, e incluso, en algunos casos, implicó importantes retrasos en las compras de alimentos. No solo hubo una confusión legal inicial sobre cuál era la norma aplicable para las compras de los gobiernos locales, sino que persisten problemas como la escasa oferta local y la falta de formalidad de los productores. Todo esto debió preverse oportunamente para encontrar alternativas adecuadas.

Mas grave aún es que, debido a lo apresurado del proceso, no se analizaron las posibilidades de rediseño de los programas antes de su transferencia. Tampoco se completó un trabajo previo de diseño de instrumentos para la transferencia, ni de programas de capacitación para los municipios.

- *¿Autonomía local?*

Un mejor desempeño en la gestión local depende en gran medida de la creación de condiciones para impulsar la autonomía local, sobre la base de lineamientos establecidos de manera central. En la actualidad, a pesar de que el marco normativo es poco claro respecto a la posibilidad de introducir cambios en la administración de los programas, se encuentra alguna evidencia positiva sobre las oportunidades que ofrece el proceso para que los gobiernos locales implementen mejoras y reformas de diseño. Aunque aún no se conocen con certeza logros en este sentido, hay indicios de que se están generando esfuerzos para mejorar aspectos como la identificación de beneficiarios y zonas de intervención, la definición de la canasta alimentaria, y los sistemas de compras y distribución. Incluso se estaría discutiendo, en algunos casos, la reconversión del Programa Comedores Populares por el Programa Alimentos por Trabajo.

Por último, de no concretarse los esfuerzos mencionados en el párrafo anterior, cabe preguntarse en qué medida la transferencia de los programas alimentarios, con las limitaciones de la normativa y del monitoreo de la gestión, no irá a significar en la práctica casi una extensión del Programa Vaso de Leche, con todos sus problemas y limitaciones.

## 6. CONCLUSIONES

A pesar de que el gasto social como porcentaje del PBI del Perú es aún bajo considerando los estándares internacionales, se observa un énfasis importante en programas alimentarios y nutricionales al interior del rubro de programas sociales, que se ha mantenido durante toda la última década: alrededor de 55% del gasto en programas sociales. Como consecuencia de este énfasis, por lo menos un miembro del 45% de los hogares del país accede a por lo menos un programa alimentario o nutricional (75% de los hogares pobres). Sin embargo, el importante gasto en este grupo de programas no parece haberse traducido en resultados sistemáticos en términos de reducción del nivel de pobreza o de pobreza extrema, del déficit calórico, de la desnutrición crónica o de los indicadores de desigualdad.

Existe un gran número de programas alimentarios y nutricionales (veintisiete), aunque unos pocos concentran un porcentaje muy importante del total de los recursos que reciben: solo los programas Vaso de Leche, Desayunos Escolares y Comedores Populares explican algo más de 75% del total de esos recursos. Algunos de los programas alimentarios más importantes se caracterizan, además, por que su implementación descansa en gran medida en organizaciones sociales de base (comités de vaso de leche y comedores populares) que han constituido una enorme red social a nivel nacional.

A pesar de la importancia de estos programas en términos de recursos y de sus posibles impactos en la población, estos han sido escasamente evaluados y existen pocos estudios que midan sus resultados. Una revisión de los estudios y las evaluaciones de los principales programas alimentarios muestra que, en su mayoría, no logran impactos significativos, con la excepción del Programa Desayunos Escolares y del PACFO que, aunque con importantes debilidades, satisfacen algunos de sus objetivos. Por otro lado, aunque no se encuentra entre sus objetivos, el Programa Comedores Populares —y en menor medida el del Vaso de Leche— ha logrado importantes resultados en términos de capital social, en particular relacionados con el *empoderamiento* de las mujeres. Sin embargo, estudios sobre este aspecto encuentran también un debilitamiento de la representatividad de este capital social y una tendencia hacia la politización y el clientelismo.

Entre las posibles causas de por qué los programas alimentarios no logran los efectos esperados, hay problemas relacionados con el diseño mismo de los programas y con su implementación:

1. Dado que lo que se transfiere a los beneficiarios es muy poco, no es posible lograr efectos significativos en términos de valor ni de contenido nutricional (tal vez con excepción del PACFO). El Vaso de Leche, por ejemplo, transfiere

alrededor de 6 soles mensuales por beneficiario y los productos no cubren ni 15% de los requerimientos nutricionales de los beneficiarios. En general, la incidencia relativa promedio de los programas alimentarios es de menos de 2% del consumo total del hogar.

2. Existen múltiples programas con objetivos y poblaciones meta superpuestos, lo que limita su eficiencia y efectividad. En términos de objetivos y de beneficiarios, el caso más claro es el del Vaso de Leche, que se cruza en porcentajes significativos con los programas Desayunos Escolares, Comedores Infantiles y otros.
3. Los programas tienen problemas de diseño que se resumen principalmente en que confunden objetivos nutricionales con objetivos de alivio de la pobreza, de seguridad alimentaria e incluso de fomento de la producción local.<sup>28</sup> Cuando hay una mayor claridad con respecto al objetivo nutricional, los programas adolecen de falta de articulación con los componentes de salud y educación, así como de falta de capacitación de las familias beneficiarias.
4. Hay un cierto consenso en cuanto a que el gasto asignado a los programas alimentarios no llega como debiera a las áreas o beneficiarios más necesitados, y a que hay espacios para mejorar los criterios de focalización. Los programas aplican principalmente un criterio de focalización geográfica en combinación con diferentes métodos para determinar la focalización individual —de acuerdo con el tipo de programa—, la mayoría de los cuales utilizan mecanismos de demanda. Es allí, en el ámbito de la focalización individual, donde se encuentran los principales problemas debido a la falta de mecanismos e incentivos adecuados para identificar los hogares más pobres. En muchos casos, los problemas de focalización son resultado de problemas de diseño de los programas: otorgan una fuerte discrecionalidad a la entrada de beneficiarios, no incluyen criterios claros de graduación o no consideran mecanismos para el control efectivo de la salida de beneficiarios del programa.
5. En el manejo de los programas hay ineficiencias asociadas a las compras de alimentos y a otros aspectos como falta de información y supervisión. Esto se traduce en fugas en la transferencia de recursos y determina que una importante parte de los recursos se pierda en el camino; es decir, que no llegue a los beneficiarios del programa.
6. Finalmente, uno de los problemas más importantes es que el monitoreo y la evaluación de los programas son muy limitados. Las pocas evaluaciones

---

28 Algunos programas incluso carecen de diseño técnico, debido a que surgieron como respuestas políticas a problemas sociales.

se han realizado de manera aislada y han sido escasamente difundidas incluso al interior de las instituciones encargadas de los programas, por lo que sus hallazgos no han sido utilizados para retroalimentar el diseño ni la implementación de los programas. Más aún: la carencia de información y de indicadores de ejecución y resultados de los programas genera que su manejo se limite al cumplimiento de procesos e impide que la sociedad civil realice una labor de vigilancia sobre el manejo de los recursos del Estado.

En general, las explicaciones de por qué los logros han sido tan limitados son múltiples y su complejidad hace que no exista una solución fácil y posible, al menos en el corto o mediano plazo. Por ello, como se ha discutido a lo largo de este documento, hay muchos estudios de diagnóstico pero faltan soluciones, sobre todo de carácter integral. Es posible, sí, plantear respuestas específicas ante algunas dificultades identificadas por la literatura, tales como establecer claros mecanismos de graduación, juntar programas superpuestos, aumentar los mecanismos de supervisión e incluir más programas de información y capacitación sobre salud, nutrición y hábitos, entre otros.

Las propuestas para mejorar los programas alimentarios trabajando con los programas existentes (rescatando lo mejor de ellos) se sustentan principalmente en plantear reformas sobre la base del Programa Desayunos Escolares y un PACFO o un programa nutricional infantil mejorado —más articulado con programas de salud y capacitación, entre otros aspectos— y con cobertura mucho más amplia. Quedan sin embargo algunos importantes problemas por resolver, como qué hacer con los niños de entre 3 y 6 años a los cuales no están dirigidos los programas nutricionales y que aún no asisten a la escuela. El otro gran problema es qué hacer con los comités del Vaso de Leche, que implican a más de 50% de la población pobre del país, y con los 15.000 comedores populares. ¿Es posible apoyar con asistencia técnica y financiera a estos últimos para que se conviertan en microempresas autosostenibles, tal como se propone en algunos estudios?

Con respecto a la reforma de los programas sociales, existen dos esfuerzos en curso que podrían implicar importantes cambios, y que por ello representan una gran oportunidad y riesgo: la implementación de Juntos, un programa de transferencias condicionadas, y la descentralización de los programas de complementación alimentaria —con la transferencia de la responsabilidad de su ejecución— a los municipios provinciales.

En la experiencia internacional, los programas de transferencias condicionadas han mostrado efectos muy importantes en términos de reducción de la pobreza, aumento de la asistencia escolar y descenso de la desnutrición, entre otros. Estos programas, bien ejecutados y luego de mostrar algunos logros, ofrecen además la oportunidad real de sustituir programas inefectivos e ineficientes, tal como se logró en México con la sustitución del Programa Tortilla por el

Programa Oportunidades. Sin embargo, la concreción de los logros supone un adecuado diseño, que incorpore las características propias de la problemática nacional, un manejo eficiente y transparente, la mejora de la oferta de programas de educación y salud, y un adecuado sistema de monitoreo y evaluación. Todo ello difícil de lograr con el apresuramiento que caracterizó la implementación del programa Juntos los últimos meses de gobierno del presidente Alejandro Toledo.

Finalmente, la descentralización de los programas sociales ofrece también una importante oportunidad de mejora de los programas alimentarios, al fomentar una mayor participación social y por la posibilidad de reformar la definición de la canasta de productos, de los criterios de focalización y del manejo administrativo. Pero más aún por la opción de aplicar reformas más integrales que pueden llegar incluso a la sustitución, tal como se viene evaluando en algunos municipios (sustitución de Comedores Populares por Alimentos por Trabajo). Sin embargo, los potenciales logros de la descentralización se ven limitados por la falta de definición de objetivos, metas e indicadores a nivel central, y por la poca determinación de las funciones de los diversos niveles de gobierno respecto a la gestión descentralizada de los programas transferidos. Sumado a ello, el proceso enfrenta el reto de diseñar e implementar instrumentos que garanticen la adecuada gestión de los programas por parte de los municipios, además de incluir indicadores adecuados y sistemas de información que permitan al gobierno central y a la sociedad civil su constante seguimiento y evaluación.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALCÁZAR, Lorena; José Roberto LÓPEZ-CALIX y Eric WACHTENHEIM (2003). *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector educación*. Lima: Instituto Apoyo.
- BANCO MUNDIAL (2005a). "Economic and Social Opportunities for All. Peru Poverty Assessment". Report 29825-PE, World Bank. Washington, abril.
- (2005b). "Social safety nets in Peru: Background paper for the RECURSO study". Washington DC, mayo.
- (2002). Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. Report 24286-PE.
- (1999). *Poverty and Social Developments in Peru: 1994-1997*. Washington DC: The World Bank Country Study.
- BARRANTES, Roxana y Javier IGUÍÑIZ (2004). *La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Diagnóstico y Propuesta 15. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos.
- BEHRMAN, Jere y John HODDINOTT (2000). *An evaluation of the impact of Progresá on pre-school child height*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- BEHRMAN, Jere; Suan PARKER y Petra TODD (2005). "Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico". Ibero-America Institute for Economic Research, Georg-August-Universität Göttingen.
- BEHRMAN, Jere; Piyali SENGUPTA y Petra TODD (2000). "The impact of PROGRESA on achievement test scores in the first year". Washington DC: International Food Policy Research Institute. Mimeo.
- BELTRÁN, Arlette; Rafael CORTEZ, Juan CHACALTANA y Enrique VÁSQUEZ (2000). *Desarrollo para una estrategia social para el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- BELTRÁN, Arlette; María Elena PLANAS, Hanny CUEVA y Armando MILLÁN (2001). *Estudio sobre el contexto social en donde se desarrollan las acciones de apoyo alimentario con organizaciones sociales para la alimentación*. Lima: Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.
- BLONDET, Cecilia y Carolina TRIVELLI (2004). *Cucharas en alto. Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- CHACALTANA Juan (2001). *Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Diagnóstico y Propuesta 8. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- CONTERNO, Elena, coordinadora (2004). *Evaluación rápida del proceso de descentralización. Informe de hallazgos*. Lima: Pro Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.
- CORTEZ, Rafael (2001). *El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil*. Documento de Trabajo 38. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- CUETO, Santiago y Marjorie CHINEN (2001). *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Documento de Trabajo 34. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- DÍAZ, Juvenal (2001). *Grado de focalización de algunos programas sociales, 1998-2000*. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Asuntos Económicos y Financieros, Lima.
- DU BOIS, Fritz (2004). *Un balance de las políticas sociales: democratizando el gasto social*. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado y Fundación Konrad Adenauer, Lima.
- ESCOBAL, Javier y Martín VALDIVIA (2004). “Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- ESCOBAL, Javier; Jaime SAAVEDRA y Máximo TORERO (1998). *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de Trabajo 26. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- ESCOBAL, Javier; Máximo TORERO y Carmen PONCE (2001). “Focalización geográfica del gasto social: mapas de pobreza”. Informe final. Lima: Red CIES de Pobreza, Grupo de Apoyo para el Desarrollo e Instituto Apoyo.
- FRANCKE, Pedro (2004a). “Propuesta de reforma de programas nutricionales infantiles en el Perú”. Mimeo.
- (2004b). “Propuesta de reforma de programas escolares en el Perú”. Mimeo.
- (2003). “¿Qué nos dicen las recientes investigaciones sobre programas sociales? Una nota para la discusión”. Presentado en el taller *Programas sociales: balances y sugerencias*, organizado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consorcio de Investigación Económica y Social (11 de junio).
- GAJATE, Gissele y Marisol INURRETEGUI (2001). “El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir

- de la metodología del ‘Propensity Score Matching’”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Mimeo.
- GERTLER, Paul (2000). “The impact of PROGRESA on health”. Washington DC: International Food Policy Research Institute. Mimeo.
- HERRERA, Javier (2004). *La pobreza en el Perú en 2003*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Institut de Recherche pour le Développement.
- (2003a). *Resultados. Pobreza 2002*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Institut de Recherche pour le Développement.
- (2003b). *La pobreza en el Perú en 2002. Una visión departamental*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Institut de Recherche pour le Développement.
- (2001). *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú, 1997-2000*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Consorcio de Investigación Económica y Social, Institut de Recherche pour le Développement.
- INSTITUTO CUÁNTO (2000). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida. Ficha técnica y resultados de la encuesta*. Lima: Instituto Cuánto.
- INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2005). *Resultados de la pobreza (2001-2004)*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- LEVOGINI, Arianna y Ferdinando REGALIA (2001). *Targeted human development programs: investing in the next generation. Sustainable development department best practice series*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MIMDES-MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL, DIRECCIÓN GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN, CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL (2004). *Una primera mirada al proceso de descentralización: la transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales*. Lima: MIMDES.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel; Rosa SANDOVAL y Sebastián HUSNI SABATINI (2000). “Estado de los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas sociales públicos en el Perú”. Lima: Instituto Apoyo. Mimeo.
- POLLIT, Ernesto; Enrique JACOBY y Santiago CUETO (1996). *Desayuno escolar y rendimiento. A propósito del programa de desayunos escolares de FONCODES en el Perú*. Lima: Editorial Apoyo.
- PONCE, Carmen y Javier TORRES (2001). “Movilidad de ingresos y transiciones

- fuera de la pobreza. Un análisis dinámico para el Perú”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Mimeo.
- PORTOCARRERO, Felipe, editor (2000). *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Pontificia Universidad Católica, Universidad del Pacífico e Instituto de Estudios Peruanos.
- PORTOCARRERO, Felipe y María Elena ROMERO (2000). “La caja negra o el proceso de formulación e implementación de políticas públicas: el caso del PRONAA”, en F. Portocarrero (ed.), *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales.
- PRISMA (2002). *Evaluación de impacto nutricional PANFAR*. Lima: Prisma.
- RAVINA, Renato; Javier PAULINI y César CANCHO (2002). “Costo efectividad del programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el programa de alimentación escolar del PRONAA”. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- RAWLINGS, Laura y Gloria RUBIO (2003). *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America*. Policy Research Working Paper 3119, Washington DC: Banco Mundial.
- SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA (1999). “Evaluación de la situación de la pobreza en el Perú y de los programas y políticas de lucha contra la pobreza”. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Mimeo.
- SCHADY, Norbert (1999). *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95*. Washington: Banco Mundial.
- SKOUFIAS, Emmanuel (2001). *Is PROGRESA working? Summary of the results of an Evaluation by International Food Policy Research Institute (IFPRI)*. Washington DC: IFPRI.
- STIFEL, David y Harold ALDERMAN (2003). “The ‘Glass of Milk’ Subsidy Program and Malnutrition in Peru”. World Bank Policy Research Working Paper 3089.
- TANAKA, Martín (2001). *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Colección Mínima. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social e Instituto de Estudios Peruanos.
- 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*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- TORERO, Máximo y Martín VALDIVIA (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- VÁSQUEZ, Enrique (2005). *Programas alimentarios en el Perú: ¿por qué y cómo reformarlos?* Serie Reforma del Estado: Aportes para el Debate. Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.
- (2004a). *¿Los niños... primero?*, volumen II. Lima: Universidad del Pacífico y Save the Children.
- (2004b). “Gasto social y niñez: las limitaciones de una gestión”, informe especial por la inauguración del Observatorio por la Infancia y Adolescencia. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, agosto.
- (2002). *¿Los niños... primero?* Lima: Universidad del Pacífico y Save the Children.
- VALDIVIA, Martín (2005). “Peru: Is identifying the poor the main problem in targeting nutritional programs?”. HNP Discusión Paper. Reaching the Poor Program Paper 7. The World Bank, febrero.
- VALDIVIA, Martín y A. DAMMERT (2001). *Focalizando las transferencias públicas en el Perú: evaluando instrumentos de identificación del nivel socioeconómico de los individuos/hogares*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo y Consorcio de Investigación Económica y Social.
- YAMADA, Gustavo y Patricia PÉREZ (2005). “Evaluación de impacto de proyectos de desarrollo en el Perú”. Documento de Discusión 05/01. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.