MÁS ALLÁ DE LA FOCALIZACIÓN

Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú

MÁS ALLÁ DE LA FOCALIZACIÓN
Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú

Juan Chacaltana J.

consorcio de investigación económica y social

grade
Grupo de Análisis para el Desarrollo

Edición: Lima, setiembre del 2001
Impreso en el Perú
© Consorcio de Investigación Económica y Social
www.consorcio.org

Cuidado de edición: Alberto Ñiquen
Arte de carátula: Elena González

Hecho el Depósito Legal No. 1501162001-3614
Impreso por Visual Service SRL

ISBN 9972-804-17-8

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de veinticinco instituciones de investigación y/o docencia y cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y otras fuentes de cooperación.

El CIES y GRADE no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son respondabilidad de su autor.

Contenido

1. Introducción 9

2. Marco de análisis 13
   2.1. Planeamiento 14
   2.2. Ejecución 17
   2.3. Resultados 23

3. El gasto social (focalizado) de lucha contra la pobreza 25
   3.1. Gasto social y pobreza 27
   3.2. ¿Cómo se ha focalizado el gasto de lucha contra la pobreza? 28
   3.3. ¿Ha sido el gasto pro pobre? 32
   3.4. ¿Cuánto ha llegado a los pobres? 36
   3.5. ¿Qué acciones ha financiado el gasto de lucha contra la pobreza? 40

4. Acciones de lucha contra la pobreza 45
   4.1. Eficiencia 47
   4.2. Equidad 49
   4.3. El efecto de los programas sobre la probabilidad de salir de la pobreza 51
   4.4. El impacto de programas sociales 54
      4.4.1. Metodología 55
      4.4.2. Resultados 57

5. Un análisis exploratorio del proceso de ejecución 61
   5.1. Las distorsiones más frecuentes 62
   5.2. Un análisis más formal 70

6. Conclusiones y recomendaciones 77

7. Referencias 81

I. Introducción

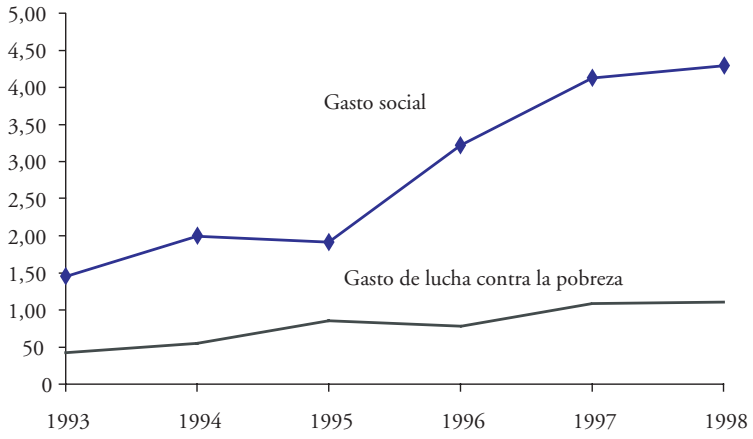
Al constatarse las frecuentes limitaciones presupuestales para aplicar políticas sociales universales –que beneficien a toda la población– a inicios de la década de los noventa se consolidó en el país una fuerte tendencia hacia la focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población[1]. Así, progresivamente fue tomando forma el gasto social focalizado de lucha contra la pobreza, que está compuesto por una serie de programas y proyectos precisamente orientados a la población de más bajos recursos del país. En 1998 el gasto social focalizado de lucha contra la pobreza representó unos 1,100 millones de dólares y, aunque ha crecido de manera significativa, aún es pequeño con relación al gasto social total (ver gráfico 1).

Uno de los argumentos más importantes en favor de la existencia de programas sociales focalizados hacia los pobres es que supuestamente aumentan la eficiencia y equidad en el gasto social y, por tanto, aceleran la reducción de la pobreza (Grosh y Baker, 1995). Algunos estudios incluso mencionan que, en el caso peruano, programas que no han estado focalizados han contenido importantes sesgos contra los sectores más desfavorecidos de la sociedad, especialmente aquellos localizados en las áreas rurales (Henchtel, Poggi y Schady, 1996).

La pregunta es, entonces, si el gasto social (focalizado) de lucha contra la pobreza estuvo efectivamente orientado hacia los pobres y si ha producido los resultados esperados. Curiosamente, gran parte de la literatura al respecto ha asumido que el ejercicio de focalización, *per se*, resolvería el problema de la

[1] "Focalización" proviene del inglés *focus*, aunque la traducción usual proviene de *targeting*. Alude al ejercicio de identificar en forma precisa a los beneficiarios de los programas sociales para que sus beneficios lleguen exclusivamente a ellos.

Gráfico 1
Perú: Evolución del gasto social y de lucha contra la pobreza (mills. US$)



Fuente: INEI.

eficiencia y equidad en el gasto social. Sin embargo, esto puede no estar ocurriendo. De hecho, una de las primeras constataciones de este estudio consiste en que no obstante que los programas focalizados de lucha contra la pobreza han estado razonablemente orientados hacia las zonas más pobres del país, éstas no parecen exhibir cambios notables en sus condiciones de vida. Por consiguiente, algo debe estar mal. El problema no es cómo llegar a los pobres sino más bien qué ocurre una vez que se les encuentra.

Para responder esta interrogante es necesario desarrollar un ejercicio de evaluación de estos programas. Precisamente, este estudio tiene por finalidad evaluar de manera general la performance e impacto del gasto de lucha contra la pobreza asumiendo que el conjunto de programas que lo conforman –como un todo– debe llegar a los pobres del país, de una u otra forma[2]. Esto implica absolver las siguientes preguntas:

[2] Es decir, aun cuando algunos programas estén orientados a grupos específicos, se espera que el conjunto de ellos atienda a la población pobre del país.

- ¿Ha llegado el gasto social de lucha contra la pobreza a los pobres?
- ¿Cuál ha sido el impacto de los programas que conforman este gasto sobre los hogares pobres del país?
- ¿Qué factores (distorsiones) pondrían en riesgo estos esfuerzos?

El análisis de estos temas ha implicado enfocar el tema de focalización desde diversos ángulos. Por esta razón, en el segundo capítulo se desarrollan comentarios de tipo conceptual, y en los siguientes se intenta responder detalladamente cada una de estas preguntas, a partir de evidencia empírica reciente.

En primer lugar, se analiza el comportamiento del gasto en algunos programas notables que conforman el gasto de lucha contra la pobreza: el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) y el Programa del Vaso de Leche, los cuales cubren necesidades alimentarias básicas y financian pequeños proyectos de infraestructura. Posteriormente, se intenta establecer cuál ha sido el impacto de estos programas sobre la población pobre e identificar factores que puedan afectar el cumplimiento de sus objetivos y su naturaleza misma. Finalmente, mediante un análisis de casos en dos distritos de Lima, se analiza algunas distorsiones que surgen en el proceso de implementación de los proyectos o acciones sociales.

Los programas analizados logran identificar y orientarse adecuadamente hacia los más pobres, utilizando principalmente criterios geográficos. Sin embargo, no han tenido efectos significativos sobre las probabilidades de las familias beneficiarias para salir de la pobreza (sólo los programas de infraestructura económica parecen ayudar a los pobres a salir de esa condición en la medida que les proporcionan activos que mejoran los lugares donde viven). Algunas distorsiones –tanto en el diseño como en la implementación de estos proyectos– pueden haber limitado el impacto de estos programas sobre la población objetivo. Por este motivo, es altamente importante la incorporación de mecanismos de supervisión y control más estrictos, que vayan más allá de la simple verificación de procedimientos administrativos y que tomen en cuenta la utilidad final que los proyectos tendrían sobre los beneficiarios. Para ello, es necesario promover una genuina y elevada participación de la población en los procedimientos de supervisión.

Este estudio se desarrolló en GRADE, gracias al auspicio del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). El autor agradece la excelente

colaboración de Juan Manuel García en las estimaciones empíricas y la asistencia de Miguel Tejada en el trabajo de campo. Asimismo, agradece los valiosos comentarios de Carlos Parodi, Pedro Francke, los colegas de GRADE y los asistentes a un taller de discusión organizado por el CIES. Actualmente el autor es investigador del CEDEP.

II. Marco de análisis

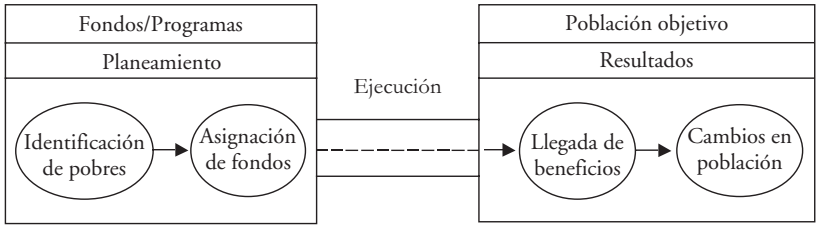
Cuando se habla de focalización se alude al procedimiento de seleccionar a un grupo de beneficiarios con el propósito de asegurar que algunos programas y proyectos se orienten a ellos y sólo a ellos. El supuesto es que a través de la identificación precisa de aquellos que merecen ser parte de los programas de lucha contra la pobreza se puede ampliar los beneficios de estos recursos y minimizar los costos[3].

En la práctica, usualmente se piensa que la focalización involucra solamente el ejercicio de identificar a los pobres, es decir, su localización espacial o caracterización a través de variables observables. Sin embargo, este es un proceso más complejo que, en realidad, constituye un eje transversal a todo el ciclo de los proyectos (gráfico 2).

En términos generales, se tiene un fondo determinado y el problema consiste en hacerlo llegar a la población objetivo (los pobres) con el propósito de generar en ella ciertos resultados verificables. Para ello, los programas se organizan en diversas etapas. Primero se planifican las acciones, luego éstas se implementan y, finalmente, se obtienen resultados. En cada una de estas fases

[3] Hay argumentos a favor y otros en contra de la focalización. Entre los argumentos a favor, los más importantes se refieren a la escasez de recursos para programas sociales, que obliga a ser selectivos en su asignación. Asimismo, se supone que la focalización permitiría un mayor efecto en la disminución de la pobreza agregada favoreciendo más a los sectores más pobres, sean éstos zonas o grupos de personas (Francke y Medina, 1998). Entre los argumentos en contra se menciona que la focalización considera a los beneficiarios como recipientes estáticos del gasto social, es decir se les suele tratar como "pacientes" en vez de "agentes" de su propio desarrollo (Schultz, 1993; Sen, 1995). Por otro lado, es posible que la focalización genere incentivos perversos en la población dado que ésta puede modificar sus decisiones económicas con el fin de acogerse a los programas limitando así sus posibilidades para salir de la pobreza (Sen, 1995).

Gráfico 2
Etapas de la focalización



Fuente: Elaboración propia.

existe un papel para la focalización. En la etapa de planeamiento se confecciona el instrumento de focalización; en la implementación se monitorea la efectividad del instrumento o se le rediseña como reacción a la ejecución misma; y, finalmente, en la etapa de resultados, se puede evaluar toda la estrategia de focalización con el propósito de establecer su performance. Así pues, no sólo se trata de identificar a los pobres para que los fondos se orienten hacia ellos, sino que es necesario verificar que efectivamente lleguen a ellos y, más importante aún, que produzcan resultados.

2.1 Planeamiento

En este punto es necesario definir dos aspectos centrales: la identificación de beneficiarios y los mecanismos de asignación de fondos hacia ellos.

- a identificación de beneficiarios

Una de las primeras decisiones es la elección de técnicas para identificar al público objetivo. Gran parte de la literatura sobre focalización se ha concentrado en este punto de manera que aquí sólo reseñaremos los aspectos más importantes. Una clasificación simple las divide en tres tipos de focalización: de acuerdo a categorías; a través de tests de medias y procedimientos de autoselección (cuadro 1). Como se puede observar, cada una de estas técnicas tiene requerimientos de información diferentes.

¿Cuál de estas técnicas se debe utilizar? Ello depende de diversos factores. En primer lugar, de los costos, los cuales pueden ser monetarios (derivados, por ejemplo, de la disponibilidad de información) y no monetarios (por ejemplo, las demoras en atender un determinado problema). También depende del problema específico que se quiera atacar y de la realidad donde se intenta intervenir. Si la pobreza está concentrada geográficamente, probablemente es más simple emplear técnicas geográficas. Las técnicas más populares en el país son los ordenamientos territoriales de la pobreza; algunas veces se combina estos procedimientos con técnicas de identificación individual. En cualquier caso, la identificación individual de los beneficiarios es siempre una tarea compleja.

Cuadro 1
écnicas de selección (identificación de beneficiarios)

a. *En base a categorías,* permite que los programas atiendan a todos los individuos dentro de una zona geográfica o un grupo determinado. Hay dos variantes:
   - *Por áreas geográficas*, que requiere el conocimiento geográfico de la incidencia, profundidad y severidad de la pobreza. Este método funciona bien cuando existe alta concentración de pobreza.
   - *Por grupos*, que requiere el conocimiento de la distribución demográfica de la pobreza.

b. *A través de tests de medias*, que trata de identificar a los pobres o a los hogares pobres sobre la base de indicadores que reflejen sus características fundamentales. Presenta dos variantes:
   - *Test de medias*. Se beneficia a los hogares con un ingreso menor a un nivel establecido. Este método requiere gran cantidad de información sobre los niveles de ingreso y, por tanto, su implementación adecuada tiene costos administrativos elevados.
   - *Proxys de medias*, que se basan en una serie de indicadores sobre las características de los hogares fáciles de verificar y que aproximan el nivel de ingreso. Estos indicadores se emplean para predecir si un hogar o un individuo califica como pobre y su eficiencia dependerá del grado de ajuste que consigan las variables utilizadas.

c. *Autoselección.* En este caso se diseñan mecanismos que imponen desincentivos para la participación en un programa de libre acceso con la finalidad de que lo demanden los miembros del grupo objetivo, en la forma de requerimientos laborales, tiempos de espera y baja calidad de los productos (o puestos de trabajo), que teóricamente atraen sólo a los individuos necesitados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Legovini (1999) y Baker y Grosh (1995)

- a asignación del gasto hacia los pobres

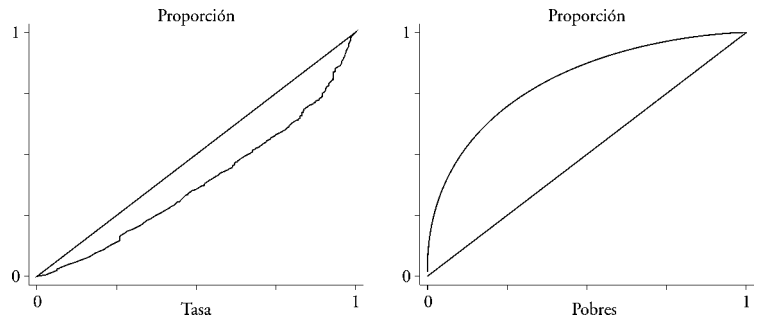
Después de identificar la población objetivo es necesario establecer un mecanismo de asignación del gasto, el que en términos generales suele dividirse en dos grandes grupos:

- *Asignación planificada desde la oferta*, que es utilizada por la mayoría de los programas mediante un sistema de identificación de deficiencias locales de servicios sociales básicos (por ejemplo, índices NBI). Algunos programas utilizan fórmulas diseñadas de manera que los grupos más pobres se beneficien proporcionalmente más que los otros[4]. Es usual que en la práctica se asigne el presupuesto primero entre áreas geográficas grandes (por ejemplo, departamentos), y posteriormente se deje a la discreción de los administradores locales la asignación final entre pobres y no pobres[5]. En esta última etapa, a veces se emplea algún ranking geográfico para identificar las áreas de intervención prioritaria o se combina ésta con la focalización por autoselección y la participación comunitaria.

[4] Por ejemplo, Kanbur (1987) considera que la distribución de los recursos debe hacerse utilizando un índice que tome en cuenta tanto el número de pobres como la distancia promedio de su consumo respecto de la línea de pobreza (que sería el propuesto por Sen) y que la distribución sería óptima asignando a cada grupo recursos en forma proporcional al porcentaje de pobres que hay en el mismo.

[5] Un tema adicional es que los distritos con tasas más altas de pobreza presentan un menor número de pobres, mientras que el número de pobres se concentra en algunos distritos (ver gráfico).

istribución relativa y absoluta de la pobreza de acuerdo a mapa de I



- *Asignación guiada por la demanda*. Es un mecanismo que permite asignar los fondos de acuerdo a los proyectos presentados por la población. La ventaja de este sistema es que, en teoría, asegura la pertinencia de los proyectos dado que éstos responden exactamente a las necesidades de los pobres que presentan el proyecto. Sin embargo, también presenta inconvenientes. Por ejemplo, algunos estudios (Banco Mundial, 1998c) han encontrado que los proyectos son presentados generalmente por las localidades menos pobres y mejor preparadas las cuales tienen una ventaja en la competencia por los fondos. Otro problema es la aparición de intermediarios que completan los expedientes que deben ser presentados por los beneficiarios.

¿Cuál de estos métodos es mejor? Es difícil dar una respuesta segura desde el punto de vista teórico. Es necesario tomar en consideración aspectos no solamente económicos, sino también culturales y sociológicos de la realidad específica, para tener una idea más precisa al respecto. Lo que sí parece claro, es que cuando la población beneficiaria participa desde etapas tempranas de los proyectos, éstos tienen mayor probabilidad de ser exitosos.

2.2 E ecución

Es usual que los operadores de los programas consideren que cuando encuentran a los pobres su labor termina. Sin embargo, recién allí empiezan los mayores problemas, ya que es en la etapa de implementación en donde pueden surgir los mayores inconvenientes. En general, existen dos grandes modelos de intervención (Portocarrero, 2000a):

- *Intervención vertical*. Es un modelo de intervención que tiene el control del proceso de ejecución hasta etapas bastante avanzadas del proyecto. Como ejemplos de este tipo de modelo se puede mencionar al Inade, el cual desarrolla los perfiles de los proyectos y contrata a los ejecutores (contratistas para ejecutar obras de infraestructura) y finalmente entrega el proyecto a la comunidad.
- *Intervención participativa*. Es un modelo donde existe participación de las organizaciones de base o instituciones locales desde etapas tempranas de la ejecución del proyecto. Este tipo de intervención se basa generalmente en organizaciones o instituciones de la zona donde se ubica la población objetivo. A su vez, estas instituciones pueden dividirse en dos: aquellas creadas específicamente para el proyecto (por

ejemplo núcleo ejecutores de Foncodes) y aquellas ya existentes (por ejemplo, los clubes de madres que recepcionan las transferencias del Pronaa). Incluso en algunos programas la población objetivo llega a cofinanciar parte de los costos de los proyectos.

En la práctica, la mayoría de los programas utilizan una combinación de métodos más o menos participativos en cada una de las etapas de la ejecución. En teoría, un proyecto más participativo privilegia las necesidades reales de la población y se arraiga más rápidamente en la vida de la gente dado que ellos mismos han desarrollado el proyecto. Sin embargo, esta participación suele tener límites dado que los más pobres son precisamente los menos organizados para participar. A la inversa, un proyecto menos participativo puede ser muy útil socialmente pero puede enfrentar problemas de pertinencia, sostenibilidad e impacto.

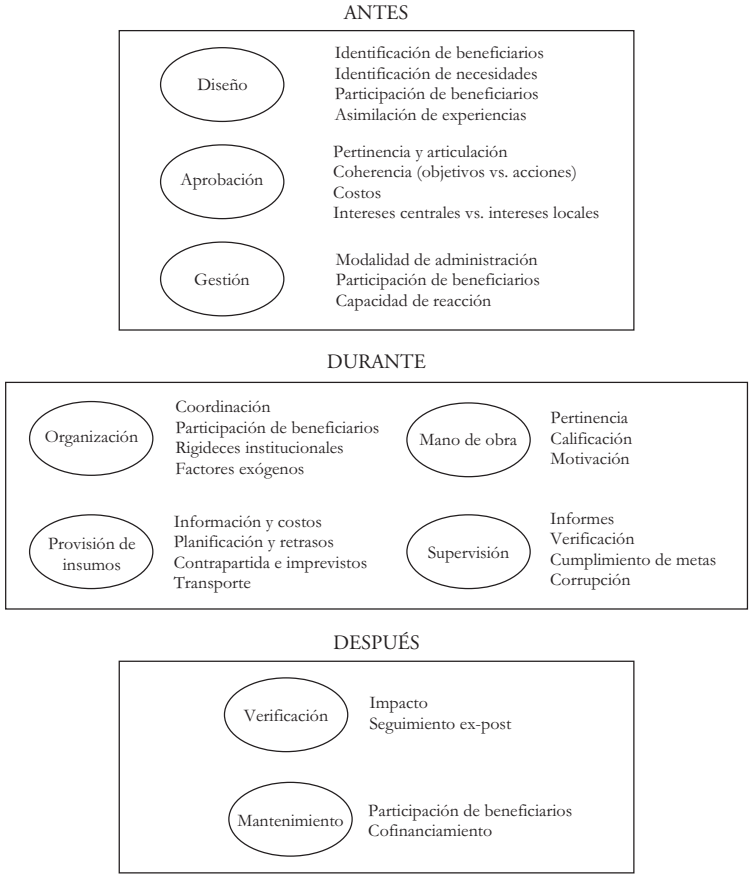
Sin embargo, ningún modelo de intervención está exento de la presencia de inconvenientes que se presentan en las diferentes fases de ejecución de cada programa (antes, durante, después) y el tema común es que éstos pueden limitar la capacidad de los programas para producir resultados sobre su población objetivo. Existen diversas maneras en que se pueden clasificar estas distorsiones[6]. En este documento se ha elaborado una clasificación sobre la base de la etapa de ejecución del proyecto en la que pueden aparecer (gráfico 3).

a. **Antes del proyecto** hay tres etapas en las que pueden ocurrir distorsiones:

- En la etapa de **diseño.** Como se ha mencionado, el proyecto debe identificar a los pobres y sus necesidades simultáneamente. Existen diferentes tipos de pobreza y, por tanto, las necesidades varían a través de las regiones y los hogares del país. Lamentablemente, lo usual es que con el fin de masificar sus resultados, los programas ejecutan modelos de trabajo ya preestablecidos en diversos ámbitos del país como si todos

[6] Uno de los trabajos pioneros en ese sentido es el de Gow and Morrs (1988) quienes clasifican las distorsiones en la implementación de los proyectos en aquellas asociadas a: restricciones políticas, económicas y ambientales; realidades institucionales; restricciones de personal; deficiencias en la asistencia técnica; e) descentralización y participación; compatibilidad de tiempos (*timing*); sistemas de información; diferentes agendas; y sostenibilidad de los beneficios de los proyectos.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia.

necesitaran las mismas soluciones[7]. Un tema relacionado es que este tipo de enfoque tiende a reducir la asimilación de experiencia de los proyectos que ya se vienen ejecutando (*feedback*).

[7] Incluso los modelos de identificación de necesidades vía la demanda (como Foncodes) adolecen de este problema dado que se ha hecho usual la presencia de contratistas quienes tienen ya modelos ya elaborados para desarrollar proyectos de infraestructura. No es de sorprender entonces que muchos de los proyectos sean del mismo este tipo

- En la aprobación de los proyectos suelen ocurrir dificultades de otro tipo. Es posible, por ejemplo, que los programas privilegien iniciativas de bajo costo en algunos periodos, lo cual puede eliminar propuestas que tendrían retornos más elevados en términos de reducción de la pobreza. Sin embargo, probablemente lo más complejo en esta etapa es la compatibilización entre las oficinas centrales y locales de las entidades ejecutoras (Carvalho and White, 1998). Este punto es crucial porque la focalización que hasta cierto punto puede ser geográfica, en algún momento implica la toma de decisiones más discrecionales y en ese punto puede ocurrir la mayor cantidad de distorsiones. También es posible que haya problemas de desajuste entre la magnitud de los objetivos y las acciones posibles. En algunos casos, los objetivos no son realistas y de esta forma no se pueden lograr aunque las actividades se lleven eficientemente. Hay un problema de *mismatch* que puede ocasionar frustración y desaliento.
- Finalmente, una vez aprobado el proyecto, es necesario conformar la unidad de gestión a la cual llegarán los fondos. En algunas oportunidades los fondos son administrados totalmente por la entidad ejecutora. Otras son los beneficiarios quienes se organizan para administrar los recursos. La literatura le asigna un peso relativamente grande a la participación de los beneficiarios en esta etapa, que es donde se toman las decisiones. Cuando la toma de decisiones de diseño es centralizada, se generan pérdidas de eficiencia por diversos motivos, por ejemplo debido a falta de información sobre las necesidades y cómo cambian.

b. urante el proyecto es donde existe mayor cantidad de posibles filtraciones.

- La organización de las partes involucradas: agencias, beneficiarios, proveedores, intermediarios, en una instancia de administración de los recursos es probablemente el tema más delicado en la ejecución del gasto. La literatura internacional le asigna una elevada importancia a estos temas en la medida que suele ser la fuente de numerosas distorsiones posteriores. En esta etapa es importante definir:
  El grado de participación de los beneficiarios que asegura la transparencia en la ejecución de los fondos en el ámbito local y facilita el entendimiento de los culturales de los ámbitos de intervención. Un tema de especial interés es que cuando los beneficiarios participan "hacen suyo" el proyecto. Asimismo la participación de la comunidad beneficiaria puede ayudar a disminuir los costos y favorecer la generación de capacidades locales en la gestión de proyectos que beneficien a sus miembros. Sin embargo, el énfasis en la participación debe ser moderado. En la práctica suele suceder que este énfasis tiende a desincentivar a sectores menos organizados de la población y, por tanto, determinados grupos terminan obteniendo mayores beneficios[8].
  Los mecanismos de coordinación tanto con los agentes participantes como con los no participantes. Los programas requieren un nivel de coordinación entre varias agencias gubernamentales, donadores externos o distintos al gobierno, capacidad institucional y mecanismos de implementación, e incluso acuerdos políticos. Un programa con adecuados mecanismos de coordinación, se puede articular tanto con las instituciones que ya vienen trabajando en la zona de influencia como con la misma realidad en la que se desea intervenir. En caso contrario, suelen ocurrir problemas de desperdicio de recursos, subsidios cruzados, etcétera. Ribe y Carvalho (1990) resaltan la importancia de que cada componente del programa pueda ser ejecutado independientemente, de manera que una falla en alguno no afecte severamente al resto.
  El grado de flexibilidad en la gestión dado que a veces suelen ocurrir problemas por rigideces institucionales. Algunos procedimientos lentos suelen ocasionar problemas de retraso para lo cual se necesita una organización ágil y simple, aunque lo suficientemente transparente en el manejo de los recursos. Una forma de solucionar este tema es a través de la participación de organizaciones no gubernamentales locales que tienen procedimientos más simples que los gubernamentales y además cuentan con una presencia más definida en la zona. Esto evita fallas asociadas a la toma de acciones complementarias o cambios en las políticas administrativas o financieras de acuerdo al desarrollo del proyecto (Carvalho y White, 1996). Gracias a estas decisiones, se pueden además manejar factores externos adversos como *shocks* de precios, problemas de seguridad, factores climáticos, etcétera, que pueden afectar de manera importante la realización de un determinado proyecto y cambiar las condiciones en las cuales éste fue diseñado.
- En cuanto a los insumos, puede haber ineficiencias tanto en el volumen como en la calidad de los mismos dado que algunos ejecutores no

[8] En este caso sería necesario dar incentivos para que esto no ocurra e implementar mecanismos efectivos de rotación de los encargados de la operación del programa. En la práctica es probable que ocurran problemas en la verificación de acreditación de organizaciones ya existentes (ligadas a la población objetivo del programa) que se van a utilizar como mecanismo para el reparto de recursos.

tienen la información adecuada (respecto a oferta y precios) para la compra de los recursos a utilizarse. También existen problemas asociados a la baja capacidad para movilizar y asignar recursos y la falta de presencia de una contrapartida de fondos que permita la buena implementación y sostenibilidad del proyecto (mensuales) y la superación de contratiempos. Existen casos en que terminan los recursos almacenados y no se proveen con diligencia.

- También pueden existir imperfecciones asociadas a deficiencias en el capital humano de los encargados de implementar el proyecto. No siempre se escoge a las personas más idóneas para la ejecución o el trabajo práctico de organización. En general, los encargados de diseñar el proyecto deben ser distintos de los ejecutantes pues se requiere habilidades diferentes. En muchos programas existen dificultades para elegir a los miembros adecuados de los grupos de beneficiarios que se encargarán del reparto de los recursos (o nombrar al grupo ejecutor de un proyecto). También existen dificultades por falta de asistencia técnica que permitiría ir superando, incluso durante la propia implementación, los problemas. Por otro lado, algunos programas exhiben demasiada rotación en los miembros de las unidades de proyecto lo cual no permite la acumulación de habilidades. Se puede plantear como políticas para solucionar este tipo de problemas el entrenamiento y el traspaso de funciones a agentes privados o "fondos sociales" (Carvalho, 1994).
- En otro nivel suelen aparecer dificultades asociadas a la ausencia o no adecuación de prácticas de supervisión y control. Los encargados de supervisar las actividades de las diferentes unidades operativas deben conocer en detalle las funciones y metas especificadas que debe lograr cada una y estar en la capacidad de calibrar la magnitud de las dificultades que enfrentan para realizar una supervisión adecuada. Sin embargo, a veces hay problemas en la verificación del cumplimiento de las funciones y las metas. No se utilizan indicadores de performance o medidas de desempeño que permitan monitorear cómo va el programa con relación al logro de las metas que se han propuesto y en su habilidad para favorecer a su población objetivo. También surgen problemas relativos a la presentación de informes de actividades por parte de las diversas unidades ya sea en relación con su contenido, su forma, su periodicidad o su puntualidad, lo cual no permite detectar problemas a tiempo en alguna etapa del proyecto o planificar bien su posterior ejecución. Las estipulaciones sobre estos informes deben ser fijadas claramente de antemano (qué deben contener, con qué frecuencia deben presentarse, cuándo debe hacerse la presentación, etcétera). En suma, la supervisión minimiza la aparición de distorsiones. Cuando no es adecuada pueden surgir hasta problemas de corrupción. Por ejemplo, se sabe que el mayor peligro que enfrentan estos programas es el uso de los fondos dedicados a asuntos sociales con fines políticos. En ese sentido, es importante que la toma de decisiones desde el nivel de la comunidad hasta los más altos directivos se haga de una forma abierta y transparente con amplias oportunidades de participación de los interesados en el buen funcionamiento del proyecto.

c. espués del proyecto. En los proyectos que están diseñados para terminar luego de un período de tiempo, luego de la ejecución, surgen dos temas importantes:

- El mantenimiento de los bienes o servicios entregados. Una vez terminado el proyecto, los bienes, servicios producidos e incluso saldos de ejecución se suelen entregar a la población beneficiaria. El tema es ¿qué asegura que estos saldos sigan produciendo retornos a favor de los pobres? Muchas de las obras de infraestructura, por ejemplo, se suelen deteriorar muy rápidamente por la inexistencia de mecanismos de mantenimiento. La experiencia de los ejecutores de proyectos recomienda que la mejor forma de mantener los proyectos es hacer participar a la población desde etapas muy tempranas de los proyectos a fin que estos se conviertan en los "dueños" realmente y no simplemente en los beneficiarios.
- El seguimiento e post. Muy pocos de los proyectos están diseñados para verificar acciones luego de finalizada su existencia. No obstante, esta práctica es indispensable. Muchos proyectos sólo generan beneficios en el espacio temporal inmediato después de terminado el proyecto. Sin embargo, más allá, este impulso inicial se suele perder. Ahora bien, no todos los proyectos están diseñados para terminar. Algunos, como el Vaso de Leche o el Pronaa, son programas permanentes y por tanto estas actividades suelen estar involucradas en la evaluación de impacto.

2.3 os resultados

Si el gasto social es adecuadamente focalizado y se ejecuta en condiciones óptimas, debe llegar a su población objetivo y además producir resultados en ésta. La literatura especializada le ha asignado mayor relevancia al tema de la

llegada a los pobres y son conocidos los errores de focalización derivados de este tipo de análisis[9]. Sin duda, un tema de mayor importancia se refiere a ¿qué tipos de resultados se pueden esperar? Existen dos posibilidades:

- *Resultados de proceso*, que surgen mientras el proyecto está aún en ejecución, y pueden o no ser verificables empíricamente. En un proyecto de capacitación laboral es posible medir producción de insumos para el resultado final (por ejemplo, meses de entrenamiento antes de verificar cambios en los ingresos). Sin embargo, no es posible medir la modificación de competencias laborales derivadas de los meses de entrenamiento. En la práctica, los programas sociales suelen presentar como resultados de proceso el cumplimiento de metas (de gasto por ejemplo), aunque este tipo de indicadores no necesariamente son resultados.
- *Resultados de impacto,* que son los resultados finalmente buscados por los programas, por ejemplo, cambios en los ingresos, en los niveles de empleo, en la calidad de vida, etcétera. En este caso, es fundamental que los resultados sean verificables empíricamente. No obstante, la medición del impacto de los programas sociales es un tema sumamente complejo aunque no lo parezca. Es necesario responder a la pregunta ¿qué hubiera pasado con los indicadores resultado si el programa no hubiera existido?[10] La respuesta a esta pregunta implica construir un estado (*contrafactual*) donde no haya existido programa, contra el cual comparar los resultados del programa. Esto necesariamente implica el desarrollo de experimentos sociales para identificar efectos.

Lamentablemente, la mayor parte de las prácticas de los programas sociales en el Perú en este sentido son muy incipientes. Los programas existentes se conforman con mostrar indicadores de avance en la ejecución de sus metas como indicadores de performance. Por otro lado, muy pocos evalúan sistemáticamente sus resultados y, entre aquellos que lo hacen, la mayoría emplea técnicas bastante debatibles como encuestas de opinión entre beneficiarios o análisis de la situación de los beneficiarios antes y después del proyecto[11].

9 Véase Cornia y Stewart (1995).

10 Una pregunta más compleja aún es ¿qué hubiera pasado con los resultados si el programa hubiera sido desarrollado de manera diferente?

11 Uno de los escasos proyectos que ha utilizado técnicas más completas, incluyendo grupos de control, es el Proyecto de Capacitación Laboral Juvenil (PRO Joven) el cual viene utilizando métodos cuasi experimentales a fin de establecer realmente cual ha sido su impacto sobre las variables resultado (ingresos y empleabilidad) entre sus beneficiarios.

III. El gasto (focalizado) de lucha contra la pobreza

El análisis del gasto social, y en particular del gasto social de lucha contra la pobreza, es un tema que resultaría sencillo si se contara con una clasificación uniforme que sea utilizada por todas las fuentes que producen información al respecto. Sin embargo, esto no es así dado que existen diversas definiciones que es necesario distinguir. Las más conocidas son:

- Gasto social total o general. Conformado por todas aquellas partidas del gasto público orientadas a la formación de capacidades de las personas indispensables para lograr una vida digna, sana, prolongada, creativa y productiva (MEF, 2000). Existen dos variantes de este concepto: uno publicado tradicionalmente por el Banco Central de Reserva, y otro, más reciente propuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Gasto social básico. Es aquel que permite la formación de capacidades básicas de las personas y la convivencia pacífica en condiciones de escasez, contribuyendo a la gobernabilidad del sistema[12]. También existen dos variantes. Una que incluye a los programas de lucha contra la pobreza (MEF, 2000) y otro que está incluido en el gasto de lucha contra la pobreza (INEI).
- Gasto en servicios sociales básicos. Toma en cuenta la definición de la Cumbre Social de Copenhague, y curiosamente no es calculado por entidades oficiales.

12 Por ejemplo, los relacionados con el derecho a manejar códigos básicos de la modernidad (como leer, escribir, efectuar las operaciones elementales, etcétera), gozar de buena salud y nutrición mínimas que eviten el deterioro físico y mental, solucionar conflictos en las relaciones interpersonales, y satisfacer necesidades de energía, saneamiento, abrigo y seguridad básicos a través de una vivienda (Shack, 1998).

- **Gasto de lucha contra la pobreza.** Incluye los programas focalizados de lucha contra la pobreza, entre los cuales destacan el Foncodes, el Pronaa, el Programa del Vaso de Leche y el Fondo de Compensación Municipal. Este concepto es publicado por el INEI desde 1996 y se toma de las partidas de presupuesto programado del Congreso de la República.

Para tener una idea de órdenes de magnitud, en el cuadro 2 se muestran estimaciones de cada uno de estos conceptos sobre la base de las diversas fuentes existentes.

Cuadro 2
Perú: Definiciones alternativas de gasto social

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998
(Mill $)						
PBI	40,205	49,557	58,997	61,028	65,173	62,910
Población	23.5	23.9	24.4	24.8	25.2	25.7
Gasto público (INEI)	5,864	8,051	9,989	9,778	9,861	9,629
Gasto social (INEI)	1,445	1,991	1,912	3,214	4,121	4,293
Gasto de lucha contra la pobreza	424	547	853	780	1,082	1,103
Gasto social básico (INEI)	n.d	n.d	148	154	199	169
Servicios sociales basicos*	572	611	1,325	1,098	1,276	1,328
$						
Gasto social p. c (INEI)	62	83	79	130	163	167
Gasto social p. c (MEF)**	n.d	157	184	177	200	201
Gasto social basico pc (MEF)**	n.d	54	63	110	127	128
(%)						
Gasto público/ PBI	14.6	16.2	16.9	16.0	15.1	15.3
Gasto social/PBI	3.6	4.0	3.2	5.3	6.3	6.8
Gasto social/ Gasto total	24.6	24.7	19.1	32.9	41.8	44.6
Lucha contra la pobreza/Gasto social	29.3	27.5	44.6	24.3	26.3	25.7

Fuente: Saavedra y Maruyama (2000)
* Vásquez (1998)
** Propuestos tomados del MEF (2000) y de Shack (2000)

Como se puede observar, el gasto social total ha experimentado un crecimiento importante en lo que va de la década. Ha pasado de representar el 3.6% del PBI en 1993 a 6.8% en 1999. Como ya lo había notado Vásquez (1998) en algunos años, el gasto en servicios sociales básicos superó incluso la

meta de 20% planteada en la Cumbre Social de Copenhague de 1995. Por su parte, el gasto social de lucha contra la pobreza creció a una tasa de 21.1% anual entre 1993 y 1998, período para el cual existe información.

3.1 Gasto social y pobreza

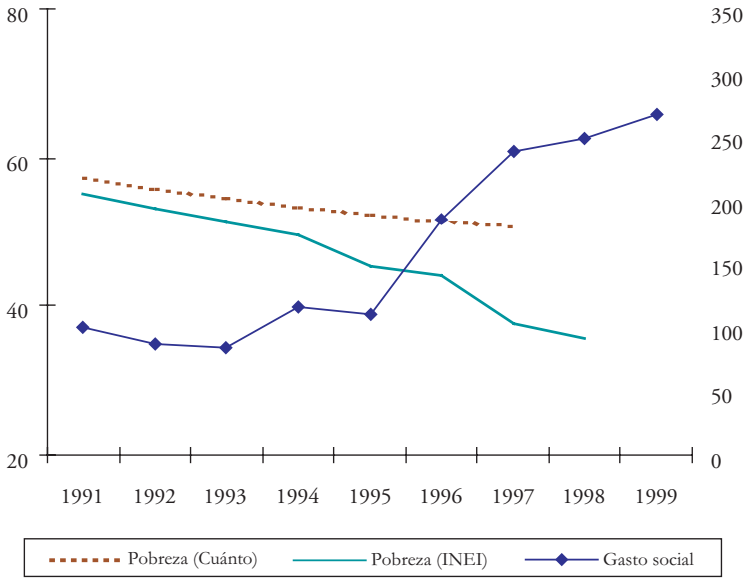
No cabe duda que el Estado gasta en cuestiones sociales ahora más que antes. Los más optimistas piensan que esto significa que la población está recibiendo ahora más recursos por parte del Estado. De hecho uno de los argumentos más utilizados es que ahora el gasto social per cápita asciende a 177 dólares en tanto que en 1990 era de sólo 65 dólares (MEF, 2000). Otros argumentos indican, inclusive, que la prueba del efecto beneficioso del gasto social sobre la pobreza es que en la segunda mitad de la década de los noventa coincidieron dos fenómenos: se incrementó el gasto social y se observó una clara reducción de la pobreza, especialmente la extrema (gráfico 4)[13].

Más allá de los debates metodológicos respecto a las diferentes mediciones de la pobreza existentes, vale la pena preguntarse si realmente este mayor gasto social ha significado mejores condiciones de vida para los pobres. Vásquez (2000a) argumenta que no necesariamente ya que existe en la población una sensación generalizada de que el bienestar de las familias mas bien está empeorando. La hipótesis más simple es que probablemente este mayor gasto no necesariamente esté llegando a los pobres.

Sin embargo, el contra argumento podría ser que una parte creciente del gasto social está precisamente focalizado hacia los pobres. De hecho una de las formas a través de las cuales el Gobierno ha canalizado el incremento del gasto social es el impulso del Gasto Focalizado de Lucha contra la Pobreza, que aunque se ha ido definiendo en la práctica agrupa a un conjunto de programas que utilizan técnicas de focalización orientados a la reducción de la

[13] Diversos estudios han tratado de explicar la pobreza en función del crecimiento económico y las políticas de gasto social del Estado. Por ejemplo, analizando el período 1971-1996, Escobal (1999) encuentra que la importancia del efecto distribución en la explicación de la reducción de la pobreza es mucho mayor que el incremento de los ingresos medios (que refleja crecimiento económico), especialmente en las áreas urbanas. De manera similar, Medina y Francke (1998) encuentran que la relación negativa entre pobreza y desigualdad es más fuerte que la existente entre crecimiento económico y alivio a la pobreza, pues las elasticidades pobreza-desigualdad suelen ser mayores que las elasticidades pobreza-crecimiento (o incremento del gasto promedio).

Gráfico 4
Evolución del PBI, gasto social y pobreza, 1990-1998



Fuente: Instituto Cuánto, INEI. (varios años)

pobreza. Este gasto representa actualmente aproximadamente 30% del gasto social y es un mejor indicador del esfuerzo del Estado para el alivio y superación de la pobreza.

Muy bien, entonces la siguiente pregunta sería ¿este gasto social de lucha contra la pobreza, supuestamente orientado a los pobres, ha permitido que éstos salgan de esa situación? En caso afirmativo, ¿cómo compatibilizar esto con el hecho que en las zonas donde se ha concentrado el mayor gasto social, la pobreza se ha mantenido en niveles importantes? En las siguientes secciones intentaremos dar respuesta a algunas de estas interrogantes.

3.2 Cómo se ha focalizado el gasto de lucha contra la pobreza

La primera pregunta de interés es si el gasto de lucha contra la pobreza ha estado realmente orientado a los pobres. Una forma de responder esta pregunta

es analizando los instrumentos a través de los cuales los programas que conforman este gasto asignan sus presupuestos. Algunos estudios han encontrado que los programas del Gasto Social de Lucha contra la Pobreza utilizan diversos mecanismos para asignar sus recursos. Entre ellos, los más frecuentes son los mecanismos de asignación geográfica (Hentschel, Poggi y Schady, 1996)[14] .

En efecto, los mapas de pobreza se han convertido en los instrumentos más utilizados por este tipo de entidades[15] y casi todas han estado interesadas en construir su propio mapa a pesar que el INEI –entidad encargada– ha construido diferentes versiones del ordenamiento territorial de la pobreza[16]. Más allá de las diferentes metodologías utilizadas para construir estos mapas, vale la pena revisar las diferencias en los resultados que arrojan estos mapas. En el cuadro 3 se muestran los mapas de pobreza construidos en el país desde la década de los setenta.

Se observa que, con excepción del reciente mapa del MEF, para niveles geográficos agregados (nivel departamental), los mapas de pobreza invariablemente indican que los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac aparecen como los más pobres. Más allá de las coincidencias, ¿por qué no se ha alterado el patrón territorial de la pobreza a través de estas décadas? ¿Por qué siempre los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho aparecen como los más pobres del país, especialmente si una importante proporción del gasto social del Estado y de la cooperación internacional se orienta hacia estas zonas?

14 Algunos programas han combinado estos instrumentos con métodos de focalización a nivel de hogares o mecanismos de autoselección. Según Saavedra y Maruyama (1999), entre los organismos que mejor focalizan, se encuentran el Foncodes y el Pronaa.

15 Según Bernedo (1999), a partir de mediados de los ochenta el Perú vive un *boom* de mapas de pobreza y existen tantos que se ha llegado a hablar de la "pobreza de los mapas" en vez de los "mapas de pobreza". De hecho, nunca antes se había construido tantas versiones de mapas, sobre todo con la misma base de información: el censo de 1993.

16 El INEI ha publicado un mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas a nivel provincial y distrital sobre la base de la información del censo de 1993. Posteriormente, Robles y Reyes (1995) construyeron un mapa de pobreza a nivel distrital utilizando la información de la Encuesta de Hogares de 1995, combinándola con información del censo de 1993 sobre la base de un modelo de regresión predictivo. En 1996 se hizo un ejercicio similar utilizando el gasto.

Cuadro 3
Mapas de pobreza en el Perú a nivel departamental

Ranking de mayor a menor	AID 1972	Amat y León 1972	BCR 1972	BCR 1981	Aramburú 1981	INEI (NBI) 1993	Foncodes 1993	INEI (ingresos) 1995	Foncodes 1996	MEF 2000
1	Apurímac	Cajamarca	Apurímac	Apurímac	Ayacucho	Huancavelica	Huancavelica	Ayacucho	Apurímac	Puno
2	Ayacucho	Huancavelica	Ayacucho	Huancavelica	Apurímac	Ayacucho	Apurímac	Piura	Huancavelica	Piura
3	Huancavelica	Apurímac	Cajamarca	Ayacucho	Huancavelica	Apurímac	Ayacucho	Huancavelica	Puno	Lima
4	San Martín	Puno	Huancavelica	Cajamarca	Cusco	Pasco	Huánuco	Cajamarca	Loreto	La Libertad
5	Puno	Huánuco	Amazonas	Huánuco	Huánuco	Huánuco	Cajamarca	Huánuco	Huánuco	Huánuco
6	Cajamarca	Ayacucho	Puno	Cusco	Ancash	Cusco	Cusco	Lambayeque	Amazonas	Cajamarca
7	Huánuco	Amazonas	Huánuco	Amazonas	Cajamarca	Loreto	Amazonas	San Martín	Ayacucho	Lambayeque
8	Ancash	Cusco	Cusco	Puno	San Martín	Cajamarca	Puno	Puno	Cajamarca	Huancavelica
9	Amazonas	Madre de Dios	San Martín	San Martín	Puno	Amazonas	Loreto	Apurímac	Madre de Dios	Ayacucho
10	Loreto	Ancash	Ancash	Piura	Amazonas	Madre de Dios	San Martín	Loreto	Cusco	Apurímac
11	Cusco	Loreto	Tumbes	Ancash	Pasco	Puno	Ucayali	Ancash	Ucayali	Junín
12	Piura	Piura	Loreto	Ucayali	La Libertad	Ucayali	Madre de Dios	La Libertad	San Martín	Ancash
13	Pasco	San Martín	Piura	Loreto	Loreto	San Martín	Pasco	Ica	Ica	Loreto
14	Madre de Dios	Pasco	Madre de Dios	Madre de Dios	Ucayali	Piura	Ancash	Pasco	Ancash	Amazonas
15	Moquegua	Junín	La Libertad	Junín	Piura	Junín	Piura	Tumbes	La Libertad	San Martín
16	La Libertad	La Libertad	Junín	Pasco	Junín	Ancash	Junín	Cusco	Pasco	Ucayali
17	Junín	Moquegua	Pasco	Tumbes	Lambayeque	Tumbes	La Libertad	Amazonas	Lambayeque	Cusco
18	Tumbes	Tumbes	Lambayeque	Lambayeque	Madre de Dios	Moquegua	Lambayeque	Arequipa	Piura	Pasco
19	Lambayeque	Lambayeque	Moquegua	La Libertad	Arequipa	La Libertad	Ica	Ucayali	Junín	Ica
20	Arequipa	Ica	Arequipa	Moquegua	Tacna	Lambayeque	Tumbes	Junín	Moquegua	Arequipa
21	Lima y Callao	Arequipa	Ica	Ica	Lima	Ica	Arequipa	Moquegua	Tacna	Moquegua
22	Tacna	Tacna	Lima	Arequipa	Moquegua	Arequipa	Moquegua	Lima	Arequipa	Callao
23	Ica	Lima	Callao	Tacna	Tumbes	Tacna	Tacna	Callao	Tumbes	Tacna
24		Callao	Tacna	Lima	Ica	Lima	Lima	Tacna	Lima	Tumbes
25				Callao	Callao	Callao	Callao	Madre de Dios	Callao	Madre de Dios

Nota: El mapa INEI (1995) se construyó sobre la base de una predicción econométrica combinando información de encuestas y censos. Por tanto, sus resultados difieren, probablemente debido a esta metodología. Asimismo, el mapa del MEF (2000) también difiere del resto en la medida que es un mapa de pobreza y desigualdad al mismo tiempo y su indicador toma en cuenta al número absoluto de pobres.

Este comentario, sin embargo, es dependiente del nivel de agregación que se utiliza. En ese sentido, es útil analizar los coeficientes de correlación de los principales mapas de pobreza existentes en el país, actualmente a nivel departamental, provincial y distrital (cuadro 4).

Cuadro 4
Coeficientes de correlación de los rankings de los mapas de pobreza

	INEI NBI 1993	INEI ingresos 1995	Foncodes 1996	MEF 2000
Nivel departamental				
INEI NBI 1993	1.00	0.43	0.48	0.36
INEI ingresos 1995	0.43	1.00	0.39	0.66
Foncodes 1996	0.48	0.39	1.00	0.36
MEF 2000	0.36	0.66	0.36	1.00
Nivel provincial				
INEI NBI 1993	1.00	0.56	0.74	0.06
INEI ingresos 1995	0.56	1.00	0.60	0.30
Foncodes 1996	0.74	0.60	1.00	0.17
MEF 2000	0.06	0.30	0.17	1.00
Nivel distrital				
INEI NBI 1993	1.00	0.61	0.74	0.46
INEI ingresos 1995	0.61	1.00	0.64	0.59
Foncodes 1996	0.74	0.64	1.00	0.61
MEF 2000	0.46	0.59	0.61	1.00

Fuente: Elaboración propia

Es claro que en escalas geográficas más pequeñas los ordenamientos de diferentes mapas varían: los coeficientes de correlación entre los mapas se empiezan a diferenciar tanto en el ámbito provincial como a nivel distrital[17]. Curiosamente, el mapa del MEF está más correlacionado con otros mapas a nivel distrital que departamental. Sin embargo, la pregunta más relevante es ¿cómo influyen estas diferencias en los ordenamientos de la pobreza en las decisiones de asignación de recursos? La respuesta depende del tipo de progra-

[17] Cabe indicar que si se analiza la distribución completa de los mapas de pobreza se observa que la mayor parte de ellos proporciona niveles de iniquidad muy similares. En el gráfico B.1 del anexo, se muestra que existe una concentración similarmente alta de los hogares pobres a nivel distrital en todos los mapas disponibles.

ma del que se trate. Por ejemplo, en un programa donde existen oficinas locales con cierto nivel de autonomía, la influencia de diferentes ordenamientos a nivel distrital es menor que en un programa donde las asignaciones son hechas directamente desde el nivel central. En el caso de Foncodes, por ejemplo, los presupuestos son asignados inicialmente a las oficinas zonales, las cuales tienen cierta autonomía para identificar aquellos proyectos más rentables socialmente. En el Vaso de Leche, en cambio, existe un ordenamiento ya preestablecido que determina cuánto recibe cada municipio.

En ese sentido, importa mucho como se utilizan los mapas. Es probable que los mapas de pobreza finalmente elegidos y utilizados no sólo sean resultado de metodologías genuinamente diferentes. En algunos casos, pueden existir objetivos de política diferentes, especialmente en programas muy centralizados. Esta puede ser una importante fuente de distorsión respecto al destino de los fondos de lucha contra la pobreza.

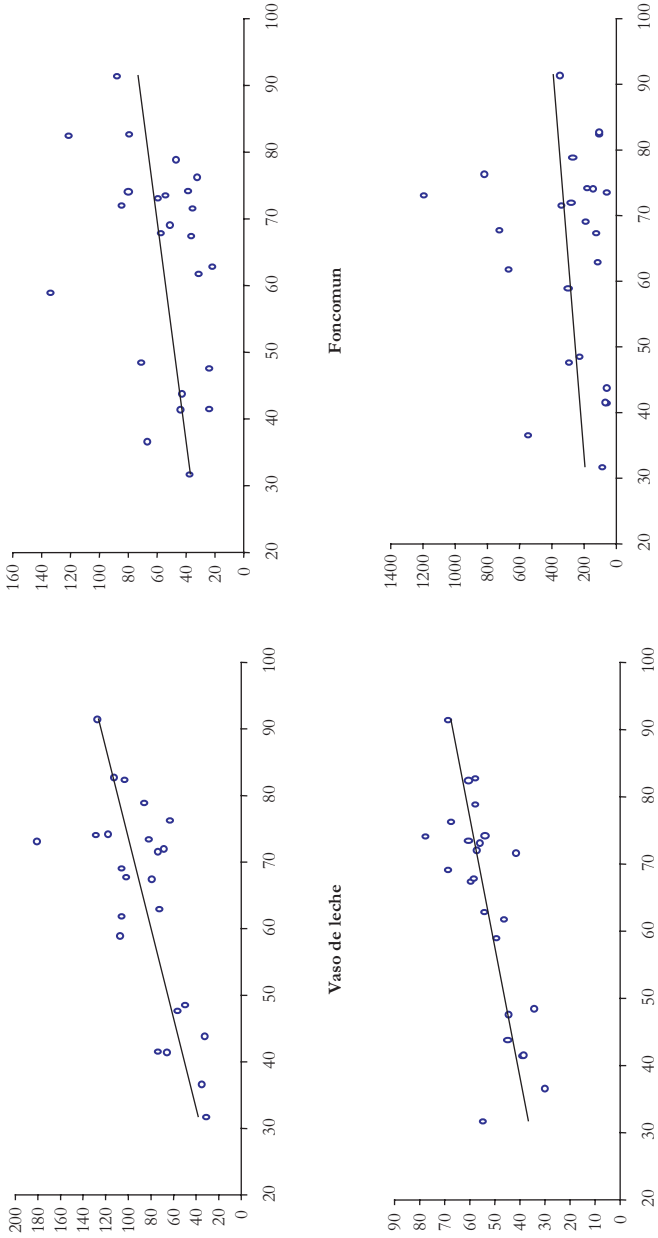
3.3 Ha sido el gasto pro pobre

La siguiente pregunta es entonces si el gasto social de lucha contra la pobreza ha favorecido efectivamente a los pobres. Para responder esta inquietud, en esta sección se analizará cuatro programas considerados como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza: el Foncodes y Pronaa, adscritos al Ministerio de la Presidencia; el Programa del Vaso de Leche y el Fondo de Compensación Municipal a cargo del Ministerio de Economía[18].

Una forma de comprobar si el gasto de estas entidades se ha orientado a zonas pobres, es correlacionar los niveles de gasto per cápita de estos programas con algún indicador de pobreza a nivel distrital exógeno. En el gráfico 5 se realiza este ejercicio utilizando el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del INEI. En términos generales, se observa que el gasto realizado por estos programas se ha concentrado efectivamente en los departamentos más pobres del país. Esto probablemente se deba a que todos ellos utilizan algún mecanismo de asignación geográfica de los fondos.

[18] En el anexo se describen las modalidades de funcionamiento de cada uno de estos programas (cuadro A.4).

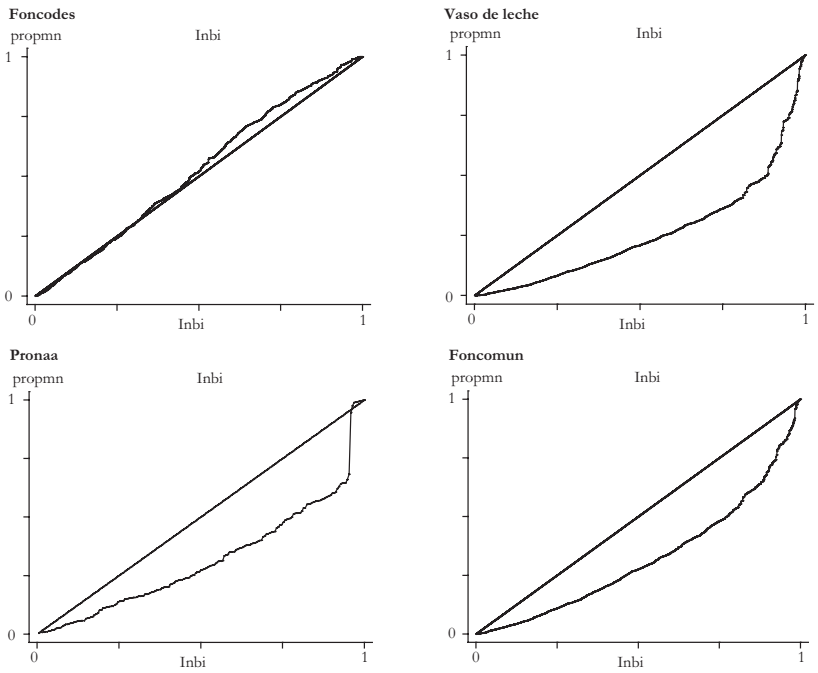
Gráfico 5
Gasto per cápita de programas seleccionados e Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas por departamento (1999)



Fuente: Información de los propios programas.

Sin embargo, una respuesta más clara se obtiene a través del análisis de curvas de concentración por áreas geográficas pequeñas (distritos). Esto se muestra en el gráfico 6 que ordena la pobreza de acuerdo al porcentaje de pobres existentes en cada distrito.

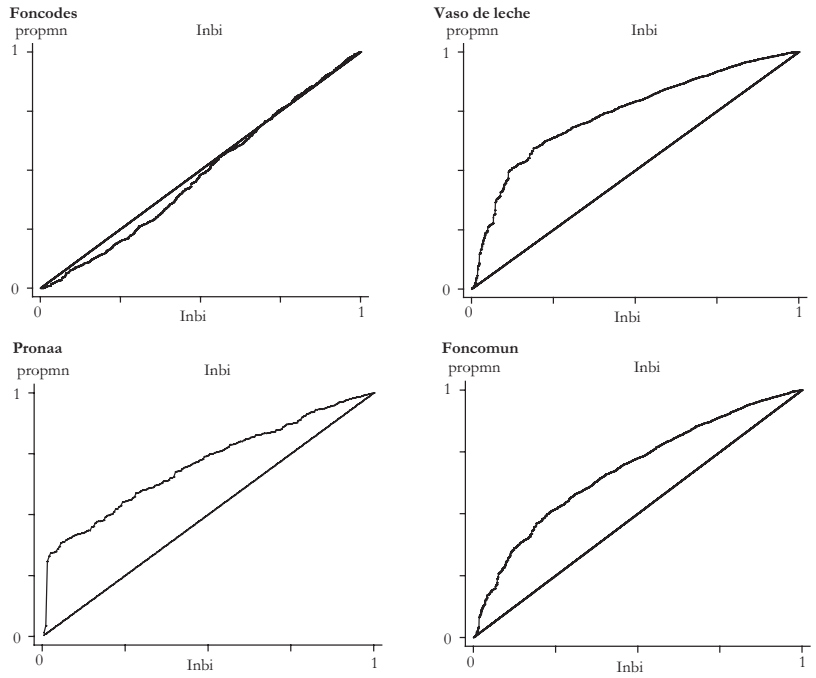
Gráfico 6
Curvas de concentración del gasto en programas seleccionados (1999)
(Potcentaje de pobres)



Fuente: Información de los propios programas.

Se observa que el Foncodes es el programa que proporcionalmente gasta más donde existen mayores índices de pobreza. En cambio, en los otros programas el comportamiento es el inverso. ¿A qué se debe esto? Principalmente, a la orientación que tiene Foncodes, la cual privilegia a las zonas rurales. Todos los otros programas tienen un sesgo más urbano y privilegian claramente el número de pobres antes que la tasa de pobreza. Esto se puede apreciar en el gráfico 7 que ordena la pobreza de acuerdo al número absoluto de pobres existentes en cada distrito.

Gráfico 7
Curvas de concentración del gasto en programas seleccionados (1999)
(número de pobres)



Fuente: Información de los propios programas.

¿Qué es mejor: privilegiar las tasas de pobreza o el número de pobres? El tema es complejo. Lo cierto es que, de una u otra forma, el gasto sí se estaría orientando a los más pobres, con lo cual se podría decir que la focalización sería razonablemente adecuada[19]. Sin embargo, hay un hecho que es innegable. A pesar del gasto realizado en los departamentos o provincias más pobres del país, si se analizan los mapas de pobreza a lo largo del tiempo, el ordenamiento territorial de la pobreza no parece haber variado demasiado. Por tanto, algo debe estar mal. En particular, pueden haber distorsiones que minimicen los efectos de estos fondos sobre su población objetivo.

[19] Por otro lado, Hentchel y Poggi Schady (1996) comparan esta distribución con una asignación que se podría considerar óptima. Ellos argumentan que el Foncodes y el Pronaa son los que más se acercan a este gasto óptimo.

3.4 Cuánto ha llegado a los pobres

Otra forma de analizar si el gasto ha sido pro pobre o no, es evaluar cuánto ha llegado efectivamente a los pobres. Esto se puede hacer de dos maneras. La más conocida, es estimando los errores de focalización (subcobertura o filtraciones), aunque esto requiere información al nivel de hogares[20]. Sin embargo, esto también se puede realizar tomando como unidad de análisis a los espacios geográficos. Este procedimiento es especialmente útil cuando los programas asignan primero los fondos hacia sus oficinas descentralizadas y estas luego deciden la asignación final de los fondos entre pobres y no pobres[21].

Recientemente, Ravallion (1999) ha propuesto una metodología que permite estimar el diferencial de gasto per cápita a favor de los pobres de los programas sociales. La idea inicial es sencilla. Para un programa determinado, sea G^T el gasto per capita total a ser distribuido. En este caso G^P y G^N representan el gasto per cápita que se orienta a los pobres y no pobres respectivamente. Para un presupuesto que se gasta completamente, es claro que

$$G^T . N^T = G^P . N^P + G^N . N^N \qquad (1)$$

donde N^T es el número total de hogares en el país y es la suma del número de hogares pobres (N^P) y hogares no pobres (N^N). Si se divide toda esa expresión entre NT, se obtiene:

$$G^T = G^P . H + G^N . (1-H) \qquad (2)$$

donde H es la tasa de pobreza en el país. Esta expresión se aplica a nivel nacional pero también a nivel de unidades descentralizadas como departamentos o provincias

- *El diferencial a favor de los pobres*

Ahora bien, G^T es el monto a nivel nacional, pero debe ser asignado entre M departamentos de modo que G^T_j es el gasto a ser recibido por el departamento j. En este caso, G^T_j debe ser a su vez distribuido entre las provincias que existen al interior del departamento. Una buena medida de la performance de la focalización es evaluar el diferencial absoluto que va de los pobres en relación de cuanto va a los no pobres. Este diferencial se expresa como

$$T_j = G^P_j - G^N_j \qquad (3)$$

En rigor, mientras más amplio sea este diferencial, más adecuada será la performance de la focalización. Evidentemente, si el diferencial es negativo, es claro que se privilegia a los no pobres antes que a los pobres.

La pregunta es cómo calcular este diferencial si no se conoce detalladamente cuánto del gasto llega efectivamente a los pobres. La propuesta de Ravallion (1999) consiste en utilizar datos de asignación al interior del departamento. Si el departamento j tiene Mj provincias, se puede suponer que las asignaciones en la provincia i (=1.....Mj) para pobres y no pobres respectivamente tienen la siguiente forma:

$$G^P_{ij} = G^P_j + e^P_{ij} \qquad (4a)$$
$$G^N_{ij} = G^{Nj} + e^N_{ij} \qquad (4b)$$

Si el presupuesto se gasta completamente, es claro que la ecuación (2) también se aplica en la provincia ij.

$$G^T_{ij} = G^P_{ij} . H_{ij} + G^N_{ij} . (1-H_{ij}) \qquad (5)$$

Así, reemplazando 4a y 4b en (5) se obtiene :

$$G_{ij} - G_j = (G^P_j - G^N_j)\,(H_{ij}-H_j) + n_{ij} = T_j . (H_{ij}-H_j) + n_{ij} \qquad (6)$$

donde $v_{ij} = e_{ij} + (e^P_{ij} - e^N_{ij})\, H_{ij}$.

Se puede asumir adicionalmente que existe equidad horizontal de tal manera que el valor esperado de n_{ij} sea 0 en un departamento dado, y no esté correlacionado con H_{ij}. En este caso, la ecuación (6) se puede estimar por medio de una regresión MCO de G_{ij} frente a H_{ij}.

Para estimar el diferencial que va a los pobres, se toman los casos del Pronaa y Foncodes en 1999. Estos programas supuestamente cumplen con el supues-

[20] Esto se realiza en el siguiente capítulo.

[21] Este es el caso por ejemplo de Foncodes y del Pronaa, que operan a través de oficinas descentralizadas que tienen poder de decisión en la adjudicación de proyectos al interior de sus ámbitos de aplicación. También del Vaso de Leche que se transfiere del Ministerio de Economía a las municipalidades, las cuales finalmente adjudican los fondos entre pobres y no pobres de acuerdo con sus propios criterios.

to de equidad horizontal en la asignación de los fondos. Los resultados se muestran en el cuadro 5.

Cuadro 5
Programas seleccionados: Diferencial de gasto per cápita a favor de los pobres 1999

Departamento	Gasto por persona		Diferencial	
	Foncodes	Pronaa	Foncodes	Pronaa
Amazonas	101.2	14.5	6.4	0.1
Ancash	47.9	7.5	2.7	0.0
Apurímac	63.9	30.8	3.8	-0.5
Arequipa	22.4	11.3	2.8	0.1
Ayacucho	85.7	21.1	7.0	0.4
Cajamarca	50.2	12.4	1.3	-0.1
Cusco	31.6	9.9	1.5	0.1
Huancavelica	82.6	23.2	1.0	4.4
Huánuco	40.3	9.1	3.0	-0.2
Ica	15.7	5.9	2.2	0.3
Junín	24.1	5.5	1.6	0.3
La Libertad	23.3	6.4	2.0	0.1
Lambayeque	15.4	9.3	0.9	0.5
Lima	4.3	10.9	3.3	0.1
Loreto	50.4	14.7	7.0	0.4
Madre de Dios	90.1	22.8	-1.0	-0.2
Moquegua	43.2	21.3	4.7	0.5
Pasco	29.8	11.2	1.1	0.9
Piura	24.3	8.2	1.4	0.1
Puno	42.6	10.1	3.0	0.0
San Martín	47.8	15.4	3.1	0.3
Tacna	12.0	19.8	1.9	0.5
Tumbes	19.7	34.0	6.3	0.8
Ucayali	59.8	12.4	17.4	0.9
Total	27.7	11.2	2.9	0.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Foncodes y Pronaa.

Se observa que en 1999, el Foncodes y el Pronaa gastaron unos 27 y 11 soles per cápita respectivamente. El diferencial a favor de los pobres en el caso de Foncodes ascendió a 2.9 soles, en tanto que el del Pronaa fue de 0.1 soles. Es decir, el primero tuvo un claro sesgo hacia los pobres, en tanto que en el segundo este sesgo fue insignificante.

Estos diferenciales en el ámbito nacional en realidad esconden importantes diferencias departamentales. Existen departamentos en los que los diferenciales son incluso negativos, lo cual significa que los pobres se beneficiaron menos que los no pobres. En el caso de Foncodes esto ocurre en Madre de Dios. En tanto en el Pronaa, esto ocurre en Apurímac, Cajamarca, Huánuco y Madre de Dios.

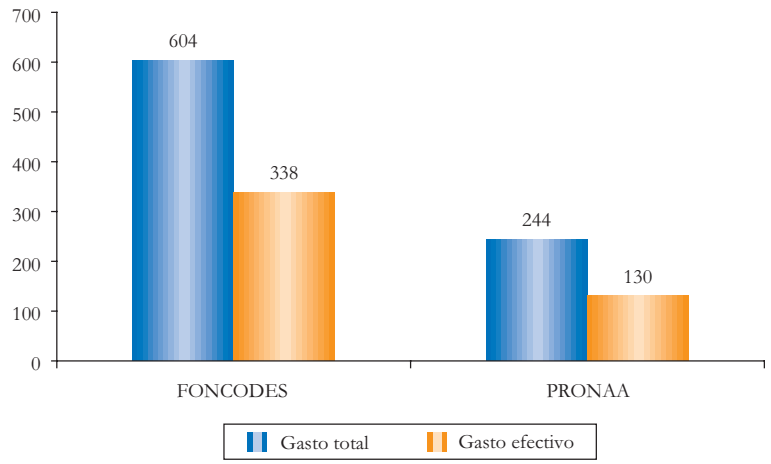
- *El gasto efectivo*

En general, esto significa que el gasto que efectivamente llega a los pobres no es muy diferente del que llega a los no pobres. Sobre la base de la siguiente ecuación se puede despejar el gasto per cápita entre los pobres:

$$G^P_j = G_j + (1-H_j)*T_j \qquad (7)$$

Claramente un mayor gasto por departamento incrementa G^Pj y lo mismo sucede con un aumento en el diferencial Tj (tomado como exógeno). La relación con Hj no es clara, pues Tj depende inversamente de Hj. Multiplicando este valor de G^P_j por N^Pj obtenemos el total de gasto que llega efectivamente a los pobres. En el gráfico 8 se muestra tanto el gasto total como las estimaciones de gasto efectivo de cada uno de los programas analizados.

Gráfico 8
Gasto total y gasto efectivo por programa (1999)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Foncodes y Pronaa.

Como se puede observar, por cada 100 dólares que gasta Foncodes llegan a los pobres aproximadamente 56. En el caso de Pronaa, la tasa de llegada es 53%, cifra que es muy cercana a la tasa de pobreza estimada a partir del índice utilizado en estas estimaciones (NBI). Así, un poco más de la mitad del gasto de estos programas llega efectivamente a los pobres, lo cual es síntoma de elevadas tasas de filtración hacia los no pobres. Volveremos sobre esto más adelante.

3.5 Qué acciones ha financiado el gasto de lucha contra la pobreza

Hasta aquí se ha verificado que el gasto social de lucha contra la pobreza –por lo menos en los programas analizados– ha tenido una clara orientación hacia los pobres, sin embargo, no todo el gasto realizado ha llegado a su destino. Una de las posibles explicaciones es que las acciones que se han financiado con estos programas no necesariamente han estado diseñadas para llegar a los pobres de manera directa. En ese sentido, sería interesante averiguar en qué se han gastado los fondos sociales para a partir de allí establecer algún criterio de pertinencia en este gasto (es decir, si éste se ajustó a las necesidades de los pobres)[22].

Lamentablemente, no existe suficiente información para realizar este análisis. Sin embargo, sobre la base de la información global publicada por el INEI, se puede ensayar una clasificación global de los componentes en función a líneas de acción.

Esto se indica en el cuadro 6. En un primer plano, se observan acciones que proveen infraestructura comunal ya sea social o económica (colegios, construcción de infraestructura comunal, etcétera), los cuales representan el 22% del gasto de lucha contra la pobreza. En segundo lugar, se ubican programas que podrían denominarse de extensión de los sectores salud, educación y justicia, que también conforman el gasto social básico. En tercer lugar, aparecen los programas de asistencia alimentaria –como el Vaso de Leche o el Pronaa– que explican el 12% del programa de lucha contra la pobreza.

[22] En particular, interesaría conocer si estos fondos se han destinado explícitamente a satisfacer las necesidades de los pobres. Lamentablemente no se cuenta con la información necesaria que permita establecer las necesidades específicas de los pobres.

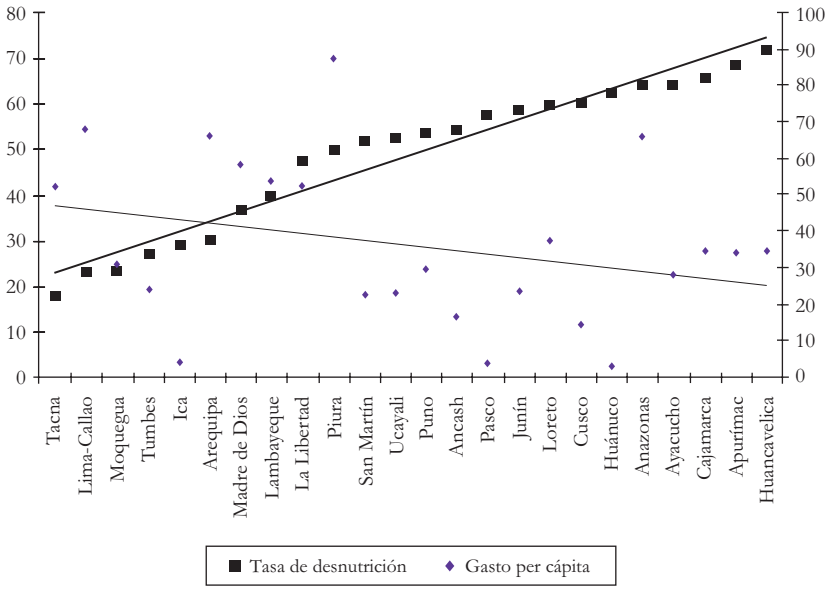
Cuadro 6
Estructura del gasto de lucha contra la pobreza, según destino de gasto

	1995	1996	1997	1998
Asistencia alimentaria	**29.2**	**23.6**	**24.5**	**20.8**
Vaso de leche	10.2	8.9	10.2	8.9
Pronaa	9.4	7.2	7.2	6.1
Otros	9.6	7.5	7.2	5.8
Infraestructura social	**30.8**	**26.7**	**33.7**	**33.7**
Agua y alcantarillado	1.6	5.8	8.1	12.9
Infes	0.0	8.3	8.3	6.9
Otros	29.2	12.5	17.2	14.0
Salud	**1.6**	**21.4**	**17.5**	**17.3**
Educación	**0.0**	**4.0**	**3.3**	**8.5**
Apoyo a la producción	**26.7**	**11.3**	**6.5**	**7.4**
Agricultura	8.9	8.3	5.9	6.9
Otros*	17.8	3.0	0.6	0.5
Infraestructura económica	**6.1**	**7.1**	**7.2**	**6.4**
Energía	2.6	2.1	1.3	1.2
Otros	3.5	5.0	5.9	5.2
Otros	**5.7**	**6.0**	**7.4**	**5.9**
Justicia	0.0	1.1	1.5	1.9
Otros	5.7	4.9	5.9	4.0
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

* Para 1995 incluye el rubro de generación de empleo
Fuente: INEI

¿Es esta estructura de prioridades consistente con las necesidades de los pobres? Esta es una pregunta demasiado compleja como para ser respondida en un estudio de esta naturaleza y con la información disponible. Sin embargo, si se utiliza información de líneas de acción específicas de algunos de estos programas, aparecerán cosas sorprendentes. Por ejemplo, en el gráfico 9 se indica la relación entre el gasto del Pronaa y las tasas de desnutrición en las diferentes áreas geográficas del país. Resulta sorprendente que siendo el Pronaa una de las instituciones mejor focalizadas en términos de pobreza, su asignación en términos de su variable objetivo no sea la más adecuada.

Gráfico 9
Tasa de desnutrición y gasto per cápita del programa de Alimentación Infantil del Pronaa 1996

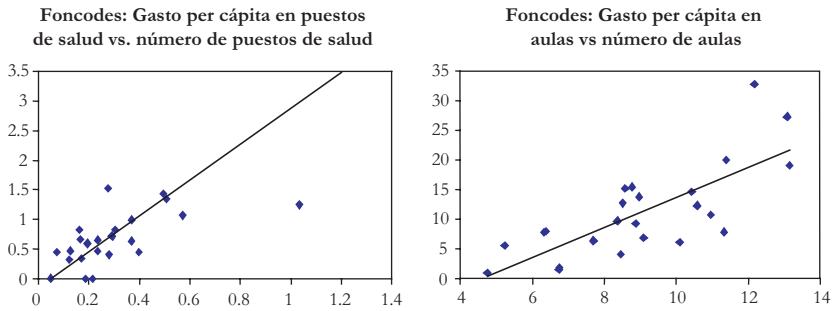


Fuente: INEI, Pronaa.

En el caso de Foncodes, el otro paradigma de la focalización, ocurre algo similar. El gasto en infraestructura escolar por ejemplo, resulta claramente desligado de la realidad a la cual se orienta. En el gráfico 10 se muestra que el gasto en aulas de Foncodes ha sido mayor en zonas donde existe mayor cantidad de aulas por alumno y, por tanto, una menor tasa de utilización de esas aulas. Por otro lado, el gasto en infraestructura de salud también ha sido mayor en zonas donde había mayor cantidad de este tipo de infraestructura y menor uso.

Así pues, da la impresión de que los programas sociales han estado más interesados en encontrar "pobres" en abstracto, como si existiera un solo tipo de pobreza. Es decir, han desligado lo que por naturaleza era indesligable: la identificación de los pobres y las acciones orientadas a sacar a esos pobres de su

Gráfico 10



Fuente: Foncodes (1999)
Minedu. Estadística Básica 1998
Minsa. Centro de Infraestructura y recursos de salud 1996

situación. Esta es otra de las grandes distorsiones existentes en la lucha contra la pobreza. No se ha incorporado en la acción de estos programas la heterogeneidad misma de la pobreza y las necesidades de los pobres En suma, parece pues importante darle una mirada al tipo de acciones que se desarrollan para luchar contra la pobreza.

IV. Acciones de lucha contra la pobreza

No es suficiente gastar más. Es necesario verificar que el mayor gasto efectivamente llegue hacia su población objetivo y, más importante aun, que produzca resultados. ¿Cómo ha ocurrido este proceso? ¿Qué tan eficiente y equitativa ha sido la lucha contra la pobreza? ¿Cuál ha sido finalmente su impacto sobre la condición social de las familias peruanas? En esta sección se intenta dar una respuesta empírica a este tipo de interrogantes.

Para responder estas interrogantes se utiliza información respecto a participación de beneficiarios en programas provenientes de las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho) de 1997-IV y 1999-IV que contienen información sobre conocimiento y participación en los principales programas sociales existentes en el país.

Cuadro
ipos de programas contenidos en las Enaho

Tipo de programa	Componentes
Programas de asistencia alimentaria	Incluye vaso de leche, canasta alimentaria (Panfar), papillas o alimentos para menores (Yapita), alimentos para enfermos o ancianos y comedor popular. Entre estos, los más importantes en términos de cobertura están el Vaso de Leche y los Comedores Populares.
Programas de asistencia educativa	Incluye desayuno escolar, uniforme buzo y calzado, y textos y útiles escolares
Seguro escolar	Se le considera en un solo grupo pues constituye un beneficio a la población escolar pero que opera en la dimensión del prepago a la salud.

Tipo de programa	Componentes
Programas de capacitación laboral	Incluye capacitación laboral juvenil y capacitación laboral para mujeres. Debido a su escasa cobertura, este tipo de programas se excluyeron del análisis
Programa de salud	Incluye control de crecimiento del niño, planificación familiar, control de TBC y programas de vacunas (inmunizaciones).
Programas de infraestructura social	Incluye construcción de redes de agua potable, desagüe y letrinas, construcción o mejoramiento de centros educativos, equipamiento de centros educativos (laboratorios, computadoras, etcétera) y construcción y mejoramiento de establecimientos de salud, equipamiento de establecimientos de salud
Programas de infraestructura económica	Incluye construcción de carreteras o puentes, electrificación, construcción de sistemas de riego, programas de reforestación recuperación de tierras (andenes, camellones) y titulación de tierras y lotes.

Esta base de datos tiene la ventaja de contar con un módulo panel de manera que permita hacer el seguimiento de un mismo hogar en dos puntos del tiempo. Cabe indicar que, dada la naturaleza y cobertura de los programas, estas encuestas difícilmente podrían ser representativas de cada uno de ellos en particular. En ese sentido, se optó por agrupar estos programas en función a las dimensiones de la pobreza a la cual atacan.

Los cinco primeros programas van directamente al hogar de manera que esta información se recoge en toda la muestra. Sin embargo, para los programas de infraestructura social y económica –que no van directamente al hogar sino a la comunidad– fue necesario elaborar los datos de un módulo especial en las áreas rurales del país. En el cuadro 7 se muestra que según esta fuente de información, alrededor de un 56% de los hogares peruanos se benefician

de al menos uno de estos programas[23]. Se muestra asimismo la distribución de la muestra total y de la muestra rural con las cuales realizaremos el análisis a continuación.

Cuadro 8
Número de hogares que acceden a programas sociales 1998

	Total (a)		Muestra Panel Total (b)		Muestra Panel Rural (b)	
	Benef.	No benef.	Benef.	No benef.	Benef.	No benef.
Algún programa	3,013	2,384	1,846	1,256	1,328	730
Asistencia alimentaria	1,513	3,883	951	2,151	757	1,301
Asistencia educativa	1,749	3,648	1,035	2,067	765	1,293
Seguro escolar	8935	4,462	444	2,658	313	1,745
Capacitación	74	5,322	17	3,085	7	2,051
Programas de salud	1489	3,908	890	2,212	626	1,432
Infraestructura social			1,533	1,569	1,533	525
Infraestructura económica			1,661	1,441	1,533	525

(a) Miles de hogares (datos expandidos)
(b) Número de hogares (muestra)

4.1 Eficiencia

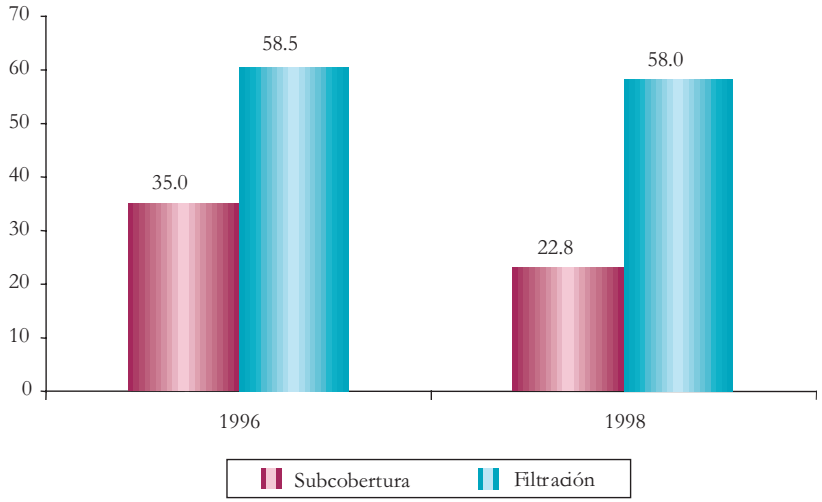
La primera pregunta con relación a resultados, consiste en averiguar si efectivamente el gasto había llegado a los pobres. Como se mencionó en el capítulo anterior, esto se puede hacer a través de las declaraciones de los propios beneficiarios sobre su participación o no en estos programas. Cuando el gasto no llega completamente a los pobres surgen dos tipos de errores de focalización: a) el error tipo I (subcobertura), que ocurre cuando el método empleado de focalización considera como no pobre a alguien que en realidad si es pobre y b) el error tipo II (filtración), que ocurre cuando el método de focalización considera como pobre a alguien que en realidad no lo es.

Evidentemente sería muy difícil tratar de medir errores de focalización para cada programa específico existente en el país a través de encuestas

[23] En el cuadro A.1 del anexo se muestran las principales características de los hogares que participan en estos programas sociales.

realizadas por muestreo, a menos que estos programas tengan cobertura nacional. De hecho muy pocos de los programas están orientados a todo el país. Sin embargo, se podría pensar que el conjunto de programas como un todo sí debería estar orientado a satisfacer las necesidades básicas de toda la población pobre del país. En ese sentido, el conjunto de todos estos programas puede dar una idea del grado de eficiencia. Sobre la base de la información proveniente de las Enaho 1996 y 1998 se obtienen los resultados que se señalan en el gráfico 11. Se observa en primer lugar que los errores de subcobertura son relativamente bajos y fluctúan alrededor del 20 al 30% de los pobres. Sin embargo, los errores de filtración son bastante considerables tanto en 1996 como en 1998. Es claro que ambos errores se han reducido ligeramente en los últimos años pero los niveles de filtración existentes sugieren que la focalización está llegando a los pobres pero también a los no pobres[24], lo cual es consistente con los hallazgos del capítulo anterior.

Gráfico 11
Perú: Errores de focalización de los programas sociales (%)



Fuente: ENAHO (1996, 1998)

[24] En el gráfico B.3 del anexo se muestran los errores de focalización para la muestra panel utilizada en este estudio y para la muestra rural. Los resultados son muy similares.

Este tipo de análisis, aunque es ideal para establecer la adecuada performance de los programas de lucha contra la pobreza, presenta algunos inconvenientes. Por un lado, se sabe que la medición de los errores de focalización es bastante sensible a la definición operativa de la pobreza: si la definición de la pobreza cambia, los errores de focalización también. Por otro lado, dado que la participación en programas sociales focalizados son eventos bastante pequeños, las encuestas encuentran numerosas dificultades para identificar cada uno de ellos. En nuestros cálculos, es altamente probable que exista concentración de beneficios de programas sociales en ciertas familias y en ciertas regiones por lo que los errores de focalización estimados aquí deben ser tomados con cautela[25].

4.2 E uidad

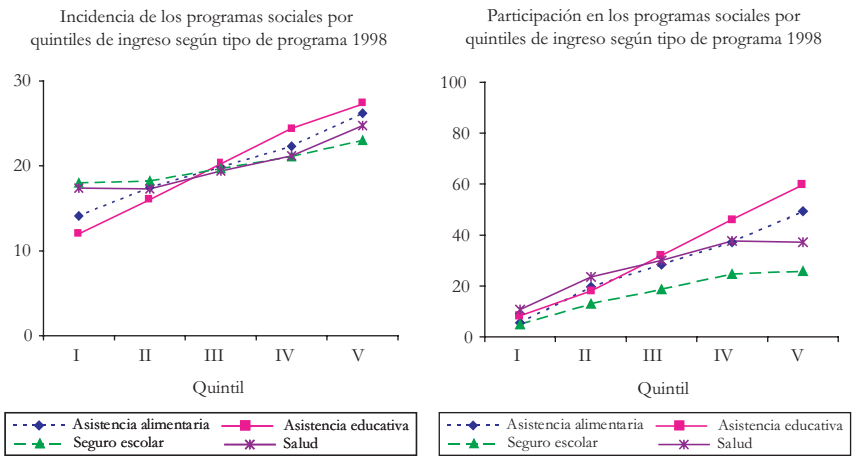
Si la eficiencia no es muy clara, ¿qué sucede con la equidad de estos programas? Los indicadores de participación e incidencia son útiles en este caso. La incidencia permite analizar como se distribuyen los beneficios de los programas a través de los diferentes tipos de beneficiarios, en este caso clasificados de acuerdo al estrato social al que pertenecen. En el primer panel del gráfico, se puede apreciar que los hogares más pobres se benefician en mayor proporción que los no pobres[26], aunque una parte de los beneficios también se orienta a los no pobres.

El indicador de participación indica que fracción de la población en cada estrato se beneficia del programa. En el segundo panel del gráfico 12 se aprecia que la participación de los hogares más pobres en los programas, es mayor llegando a bordear el 60% en el quintil más pobre. Entre los hogares más ricos (quintil I), la participación en programas sociales no supera el 10% para ninguno de los programas.

[25] Un problema con la estimación de los errores de focalización es que dependen del cálculo de líneas de pobreza (Grosh, 1994). Dado que existe un importante debate conceptual y operativo respecto de los métodos y definiciones involucradas en la estimación de estas líneas de pobreza, serían debatibles también los errores de focalización que de ellas se deriven.

[26] Una limitación de este tipo de análisis es que solo se cuenta con información de participación y no sobre cuanto se beneficia cada uno

Gráfico 12
Incidencia y participación de programas sociales



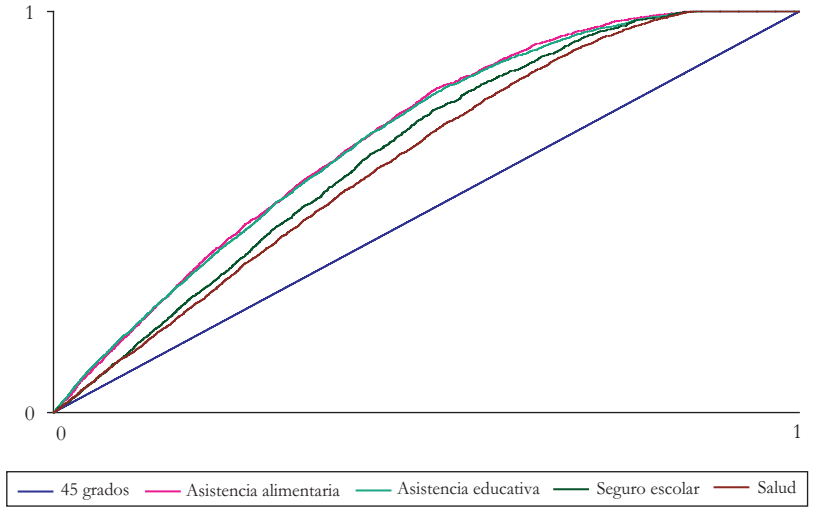
Fuente: ENAHO (1998)

Esto indica que existe bastante espacio para la aplicación de reformas en estos programas, y sus instrumentos de asignación, que permitirían ganancias en eficiencia y equidad en el muy corto plazo.

Una forma de resumir este análisis es a través de un índice de la progresividad de los programas (Milanovic, 1994), el cual además proporciona una visión panorámica de la incidencia e impacto distribucional de la transferencia o programa bajo análisis. El gráfico 13 muestra que todos los programas de lucha contra la pobreza, para los cuales se tiene información, exhiben un comportamiento progresivo, es decir, los más pobres participan más que la proporción que representan en la distribución de los ingresos.

En suma, este análisis confirma que los programas de lucha contra la pobreza sí estuvieron orientados razonablemente hacia los pobres, quienes habrían recibido una proporción mayor de los beneficios de estos programas aunque no la totalidad.

Gráfico 13
Curvas de concetración de la participación de los hogares en programas sociales según ingreso per cápita 1998



Fuente: ENAHO (1998)

4.3 El efecto de los programas sobre la probabilidad de salir de la pobreza

Aunque sea parcialmente, los programas han llegado a su población objetivo, la pregunta es ¿qué cambios han ocurrido en los hogares que recibieron estos programas? Una forma muy simple de abordar el problema es realizar un análisis de transiciones entre pobreza y no pobreza. De hecho, es bastante atractivo pensar que los programas sociales podrían tener efectos sobre la probabilidad de salir de la pobreza de los hogares.

La información disponible –de tipo panel– permite analizar las transiciones en el estatus de pobreza de los hogares entre 1997 y 1999. Se ha encontrado que en 1997, 34.3% de los hogares se encontraba pobre en tanto un 33.1% en 1999. Entre esos años, un 12.3% de la población salió de la pobreza, mientras que un 11.1% que no era pobre cayó en esa situación (cuadro 8). ¿Qué factores explican que unos hogares puedan salir de la pobreza y otros no? Ha habido algunos estudios previos en esta dirección. Por ejemplo, Herrera

(1999) encuentra que ciertos atributos del hogar –como por ejemplo la edad y educación del jefe de hogar, la propiedad y localización de la vivienda y la tenencia de teléfonos– influyen positivamente en las probabilidades de salir de la pobreza. De una manera un poco más específica, Escobal (1998) encuentra que los activos que tienen los pobres –humanos, financieros, públicos y organizacionales– juegan un rol fundamental en el estatus de pobreza y las transiciones de los individuos hacia dentro o fuera de la pobreza.

Una forma simple de ampliar estos resultados es evaluar si estas transiciones dependen o no de la participación de los hogares en programas sociales, en particular, aquellos que forman parte de la estrategia de lucha contra la pobreza del Gobierno. En el cuadro A.2 del anexo se muestran los valores medios de algunas variables seleccionadas sobre las transiciones en el estatus de pobreza, tanto para la muestra total como para la muestra rural. En general, se confirman los hallazgos de Herrera (1999) y Escobal (1998). Lo que añade el cuadro 9 es la relación entre dichas transiciones y la participación de los hogares en programas sociales.

El 84% de aquellas familias que permanecen en la categoría pobre-pobre participan en algún programa social, porcentaje que se reduce a 73%, 65% y 50% para las categorías no pobre - pobre, pobre - no pobre y no pobre - no pobre, respectivamente. Es decir, parece existir alguna relación, aunque negativa, entre la participación en estos programas y las transiciones de pobreza.

Con el fin de analizar este tema de manera más formal, se puede asumir que existe una variable latente que expresa la probabilidad de cambiar de estatus de pobreza, la cual depende de diversos atributos individuales (X_i), familiares (X_f), comunales (X_c) y, en particular, del acceso a programas sociales (P_s). Formalmente esta idea se puede escribir de la siguiente forma:

$$T_{ji} = P\,(X_i, X_f, X_c, P_s),\ \ j = 1,2,3,4;\ i=1,2\ldots\ldots\ldots n$$

En este caso, T_j está ordenado de forma que exprese una mayor capacidad para salir de la pobreza. En particular, se ordenó las transiciones de pobreza de acuerdo al siguiente esquema[27]: 1 (pobre-pobre), 2 (no pobre-pobre), 3 (pobre-no pobre) y 4 (no pobre-no pobre).

[27] Un análisis de la movilidad social de este tipo es realizado por Herrera (1999)

Cuadro 9
Características de los hogares por tipo de transición (1997-1999)

	Pobre-pobre	No pobre-pobre	Pobre-no pobre	No pobre-no pobre
Muestra total	22.0	11.1	12.3	54.6
Algún programa	84.0	72.6	65.4	50.4
Número de programas	1.8	1.5	1.2	0.9
Asistencia alimentaria	58.4	43.1	35.9	23.9
Asistencia educativa	63.6	50.1	41.9	23.8
Seguro escolar	18.2	16.6	13.9	10.6
Capacitación	0.7	2.0	1.0	1.5
Programas de salud	35.2	36.4	25.4	25.8
Muestra rural	27.8	13.3	14.0	45.0
Algún programa	85.7	74.6	68.3	57.9
Número de programas	1.8	1.5	1.2	1.0
Asistencia alimentaria	61.1	45.5	40.6	31.8
Asistencia educativa	67.1	52.3	43.2	29.1
Seguro escolar	18.1	17.0	11.9	11.7
Capacitación	0.7	2.3	1.1	1.3
Programas de salud	36.0	34.5	25.2	27.9
Infraestructura social	75.9	77.3	72.3	80.2
Infraestructura económica	80.8	83.3	82.0	80.8

Fuente: ENAHO, Panel 97-99

Econométricamente se estimó un modelo *oprobit* ordenado, cuyos resultados se muestran en el cuadro 10.

Se observa que ninguno de los programas sociales presenta coeficientes significativamente diferentes de cero de manera que, de una forma simplista se podría concluir que estos programas no tendrían impacto en absoluto sobre la probabilidad de obtener una mejor transición en los estados de la pobreza. Sin embargo, el tema de la estimación del impacto es un tema sumamente complejo que requiere especial cuidado en su estimación[28].

[28] Incluso se podría argumentar que los programas no tienen resultados verificables en el corto plazo o que muchos de sus resultados son de proceso y por lo tanto difíciles de identificar. Sin embargo, dado que la principal meta de la política social focalizada es la reducción de la pobreza estos resultados muestran que su aporte en el logro de este objetivo no es significativo por lo menos en el corto plazo.

Cuadro 10
Modelo Oprobit: Efectos de los programas sobre las transiciones de pobreza

	Muestra total		Muestra rural	
	Coeficiente	z	Coeficiente	z
Algún programa	-0.055	(1.18)	-0.041	(0.66)
Número de programas	-0.024	(1.17)	-0.020	(0.78)
Var. asistencia alimentaria	-0.065	(1.41)	-0.084	(1.49)
Var. asistencia educativa	-0.061	(1.30)	-0.062	(1.04)
Var. seguro escolar	0.001	(0.02)	-0.017	(0.26)
Var. capacitación	0.303	(1.68)/*	0.175	(0.71)
Var. programas de salud	0.006	(0.14)	0.059	(1.12)
Var. infraestructura social			-0.002	(0.04)
Var. infraestructura económica			0.055	(0.96)
Número de observaciones	3099		1666	
LR Chi2	1673.88		759.84	

El valor absoluto del estadístico z entre paréntesis
* Significativo al 5%; ** significativo al 1%
/* Significativo al 10 %

4.4 El impacto de programas sociales

Cabe mencionar que para establecer el impacto de un programa determinado es necesario deducir qué habría ocurrido si no hubiera existido el programa. Esto implica construir un estado (contrafactual) contra el cual comparar los resultados del mencionado programa. Es decir, es necesario comparar un segmento de la población que percibió el programa y otro que no. Este último se llama "grupo de control" o "grupo testigo".

Existen diversas técnicas y estimadores posibles (Heckman, 2000). En esta sección, debido al tipo de datos disponibles, utilizamos una variante en la cual el grupo de control está dado por los hogares que no participaron en los programas[29].

[29] Se cuenta con las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho) ejecutadas por el INEI para los cuartos trimestres de los años 1997, 1998 y 1999. Estas encuestas se ejecutan trimestralmente, y en el cuatro trimestre de cada año incluyen un modulo de evaluación de programas sociales. Una particularidad es que las bases de estos años tienen una submuestra de tipo

4.4.1. etodología

- *La variable resultado*

Una primera pregunta metodológica en las evaluaciones de impacto tiene que ver con el establecimiento de una variable resultado que permitirá identificar el cambio producido por el programa. Algunas consideraciones operativas y conceptuales son útiles. Por una parte, la variable resultado debe ser comprehensiva de varios de los programas a ser analizados. Dado que muchos de los programas forman parte de la lucha contra la pobreza y además han sido focalizados sobre la base de criterios de pobreza, es natural pensar que un indicador de pobreza debería ser utilizado. De otra parte, el indicador debe permitir observar cambios en el corto plazo dado que, por un lado, los programas son relativamente nuevos y por otro lado, que los datos con los que se cuenta abarcan periodos cortos.

Uniendo estas dos consideraciones, podemos concluir que un indicador de pobreza basado en el gasto o ingreso podría ser utilizado para la evaluación. Esta elección sin embargo, no está exenta de dificultades. Por ejemplo, existe un largo debate referido a que la pobreza medida por el ingreso sólo es una representación utilitaria que no captaría de manera correcta y comprehensiva el nivel de bienestar de la población[30]. No obstante, el ingreso reflejaría mejor los efectos de los programas sobre la capacidad de mejorar su situación del hogar y, por otra parte, no se ve muy afectado como el gasto por componentes como el gasto en alimentos donados que darían lugar a un efecto casi trivial si se utiliza como éste como variable.

- *Los métodos de estimación*

El siguiente paso es especificar una ecuación para la variable resultado, en este caso el ingreso. Sea Y_{h0}, la variable resultado para el hogar h en el período 0 (1997) y Y_{h1}, la misma variable medida en el período siguiente (1999). Se

panel siendo los hogares que se repiten aproximadamente 3,000. Asimismo, contiene una submuestra rural donde ha sido posible identificar la participación de hogares en programas de infraestructura social y económica.

[30] De acuerdo a Sen (1995), la pobreza tiene diversas dimensiones: capacidades, utilidad y bienestar (ingresos). En este estudio nos referimos solamente a este tercer componente dado que los primeros son más complejos de operativizar.

puede asumir que estos resultados son una función de un vector de características X_{ht}, un intercepto dependiente del tiempo t y la participación en el programa entre el período 0 y 1, P. Esta variable P puede ser discreta (participación o no) o continua (monto de gasto recibido).

En términos ideales, Y_{h0} debería ser una línea de base con la cual comparar los resultados de la intervención entre 1997 y 1999. Sin embargo, los programas sociales empezaron a funcionar mucho antes de 1997. Por consiguiente, es necesario tomar en cuenta estas característica a fin de identificar los efectos de los programas. En este caso, las ecuaciones para la variable resultado en los períodos 0 y 1, son:

$$Y_{h0} = a_0 + X_{h0}B + d_0P_0 + e_{h0} \quad (1)$$
$$Y_{h1} = a_1 + X_{h1}B + d_1P_1 + e_{h1} \quad (2)$$

En este caso, d_0 y d_1 son los efectos marginales del programa sobre el resultado. Se puede colapsar estas dos ecuaciones en una sola.

$$Y_{ht} = a_t + X_{ht}B + d_0P_0\ I(t_0=1) + d_1P_1\ I(t_1=1) + e_{ht} \quad (3)$$

donde I(t) son funciones indicadores, igual a 1 en el año respectivo y a 0 en otro caso. Para estimar d_0 y d_1 existen hasta tres opciones:

- *El estimador cross section.* En realidad es una estrategia simple y consiste en estimar directamente las ecuaciones (1) y (2) a través de MCO utilizando data de cada periodo. Esta estrategia produce estimadores consistentes, bajo el supuesto de que la esperanza de eht condicional en X_{ht} es 0, $E(e_{ht}/X_{ht})=0$. Este supuesto puede ser muy arriesgado por dos razones. Por un lado, como se sabe, los programas son focalizados hacia los pobres y algunos de ellos son guiados por la demanda. La focalización hacia los pobres puede ser corregida utilizando algún instrumento que controle el tema de la pobreza. Sin embargo, la presencia de variables no observables (motivación, organización para demandar proyectos, etcétera) no puede ser eliminada. Por tanto, lo más seguro es que este tipo de estimador sea sesgado.

- *El estimador panel.* Se puede aplicar si se tiene información sobre una base de datos de tipo panel y consiste en estimar directamente la ecuación (3). Sin embargo, este estimador seguramente estará sesgado pues pueden existir efectos fijos en los hogares correlacionados con las variables de control. Por ejemplo, algunas características no observables de los hogares como el deseo de participar o la pertenencia a ciertas organizaciones, claramente estarán correlacionadas con las variables explicativas.

- *El estimador panel con efectos fijos.* En la ecuación (3) se asume que el error tiene un componente fijo entre los hogares y otro distribuido normalmente, $e_{ht} = u_h + e_{ht}$. En este caso, el estimador de efectos fijos, es equivalente a una especificación de primeras diferencias entre las ecuaciones (2) y (1). De esa manera, la ecuación a estimar resulta de la siguiente forma

$$\mathbf{D}Y = a + \mathbf{D}XB + [d_1P_1\ I(t=0) - d_0P_0\ I(t=1)] + e_h \quad (4)$$

La interpretación de los estimadores en esta especificación depende de la participación de los hogares en los programas. Si por ejemplo, no participó en el periodo 0 y sí en el período 1, el estimador de impacto será d_1 y si participó en los dos periodos será $d_1 - d_0$. El estimador de efectos fijos tiene la virtud de eliminar todos los elementos constantes de la regresión, incluidos los no observables. El procedimiento de controlar por efectos fijos elimina inclusive el problema de la endogeneidad en la asignación de los programas por ejemplo hacia regiones planteada por Pitt et. al. (1994), siempre que shocks que varíen en el tiempo y que son específicos a las regiones, no estén correlacionados con los errores que varían en el tiempo y que son específicos a las regiones. Por simplicidad asumiremos que esto es así.

4.4.2. esultados

Dado que se cuenta con información panel para dos años secuenciales, 1997 y 1999, se procedió a estimar los efectos de los programas tomando inicialmente como variable resultado el nivel de los ingresos per cápita familiares, los cuales están conformados, tanto por ingresos laborales como no laborales. Asimismo, la base de datos permitió construir un conjunto de variables de control suficientemente amplio como para estar seguros del control de heterogeneidad observada. Estos controles toman en cuenta variables de conformación del hogar, características de la vivienda y del jefe del hogar[31] .

[31] En el cuadro A.3 del anexo se muestran los valores medios de cada una de las variables de control.

Los resultados de las regresiones completas se muestran en el anexo, mientras que los coeficientes de las variables de participación en programas están indicados en el cuadro 11. Se observa que, en general, los programas explican relativamente poco la variabilidad en los ingresos per cápita de los hogares, luego de controlar por otro tipo de variables explicativas. La mayor parte de los coeficientes de impacto de los programas sobre los ingresos presentan signos negativos pero no significativos.

En la regresión panel controlando por efectos fijos se hace evidente que la variable infraestructura económica, en el área rural, presenta un coeficiente positivo y significativo sobre los ingresos. Esto revela que las inversiones de activos públicos en zonas rurales, efectivamente están logrando rentabilizar las actividades económicas de estas zonas y estas mejoras económicas están generando bienestar, de modo tal que los ingresos per cápita de los hogares están mejorando.

Es decir, a excepción de los pequeños proyectos de infraestructura económica en zonas especialmente pobres (rurales), el gasto social de lucha contra la pobreza se ha concentrado en el alivio de este fenómeno y no en su superación. En particular, los programas asistenciales no han contribuido necesariamente a la consolidación de mayores capacidades en los individuos y sus hogares que les permitan salir de la pobreza por ellos mismos; más bien, reducen significativamente las probabilidades de salir de la pobreza de los hogares beneficiarios. Sólo los proyectos de infraestructura económica, especialmente aquellos que se desarrollan en el área rural, parecen contribuir a la superación de la pobreza dado que proporcionan activos económicos públicos a comunidades donde son muy escasos. Estos activos han probado ser bastante rentables en la medida que el estimador de impacto obtenido permite identificar diferencias significativas entre beneficiarios y no beneficiarios en solamente cinco años de ejecución de los proyectos.

Cuadro 11

Perú: Estimadores del impacto de programas sociales sobre los ingresos per cápita familiares

	Muestra total						Muestra rural					
	Cross Section		Panel				Cross Section		Panel			
	1997	1999	Sin efectos fijos		Con efectos fijos		1997	1999	Sin efectos fijos		Con efectos fijos	
	d0	d1	d0	d1	d0	d1	d0	d1	d0	d1	d0	d1
Al menos un programa	-0.051	-0.254	-0.152	-0.121	-0.020	-0.063	0.017	-0.154	-0.053	-0.071	-0.031	-0.014
	(1.89)*	(8.58)**	(6.75)**	(5.34)**	(0.61)	(1.91)*	(0.51)	(4.10)**	(1.65)	(2.33)**	(0.67)	(0.31)
Número de programas	-0.015	-0.043	-0.058	-0.020	-0.005	-0.024	0.006	0.033	0.009	-0.025	-0.010	0.003
	(1.27)	(1.50)	(2.33)**	(2.11)**	(0.34)	(1.59)	(0.39)	(0.95)	(0.28)	(1.95)*	(0.49)	(0.16)
Asistencia alimentaria	-0.058	-0.116	-0.060	-0.100	-0.007	0.001	-0.013	-0.049	-0.005	-0.061	0.010	0.035
	(2.10)**	(4.02)**	(2.29)**	(3.78)**	(0.21)	(0.04)	(0.42)	(1.45)	(0.15)	(1.98)**	(0.23)	(0.79)
Asistencia educativa	-0.104	-0.256	-0.141	-0.164	-0.058	-0.033	-0.099	-0.270	-0.135	-0.175	0.100	-0.010
	(3.63)**	(8.24)**	(5.22)**	(6.09)**	(1.61)	(0.93)	(2.96)**	(7.29)**	(4.11)**	(5.44)**	(2.21)**	(0.22)
Seguro escolar	0.056	0.031	0.026	0.062	0.042	-0.007	0.098	0.044	0.031	0.097	0.050	-0.042
	(1.60)	(0.82)	(0.73)	(1.79)*	(1.02)	(0.16)	(2.38)**	(0.95)	(0.72)	(2.39)**	(0.97)	(0.74)
Capacitacion	-0.150	-0.153	-0.227	-0.150	-0.272	-0.231	-0.038	-0.126	-0.169	-0.095	-0.325	-0.151
	(0.95)	(1.40)	(2.24)**	(0.96)	(1.71)*	(1.77)*	(0.16)	(0.92)	(1.32)	(0.40)	(1.69)*	(0.78)
Programas de salud	0.066	-0.062	-0.049	0.045	0.028	-0.046	0.064	-0.014	0.013	0.047	0.038	0.009
	(2.36)**	(2.11)**	(1.85)*	(1.69)*	(0.85)	(1.42)	(1.93)*	(0.40)	(0.40)	(1.45)	(0.86)	(0.20)
Infraestructura social							0.003	0.004	0.017	0.009	0.115	0.022
							(0.10)	(0.10)	(0.53)	(0.27)	(2.45)*	(0.47)
Infraestructura económica							0.049	-0.009	0.026	0.085	0.214	0.079
							(1.45)	(0.22)	(0.78)	(2.76)**	(4.34)**	(1.67)*
Número de observaciones	3102	3102	6201	6201	3099	3099	2056	1990	4046	4046	1666	1666

El valor absoluto de los estadisticos entre paréntesis.
* Significativo al 10%; ** significativo al 5%

V. Un análisis exploratorio del proceso de ejecución

La ejecución es precisamente aquella etapa en que el gasto de las instituciones se transforma en acciones sociales específicas. La discusión realizada hasta este punto muestra suficiente evidencia sobre la importancia de esta etapa en las probabilidades de éxito de los programas de lucha contra la pobreza. Por tanto, resulta necesario analizar cómo ocurre el proceso de ejecución y qué elementos influyen en su desempeño.

Ahora bien, sería bastante ambicioso tratar de realizar un análisis de todos los programas sociales porque muchos de ellos tienen lógicas de operación, procedimientos y sistemas de trabajo diferentes. La estrategia que aquí se propone es más bien desarrollar un análisis de tipo exploratorio en casos específicos de programas importantes como Foncodes, el Pronaa y el Vaso de Leche, para los cuales fue posible conseguir información de base. Más aún, este análisis se realizó en dos distritos especialmente pobres de Lima Metropolitana: San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador. La población de ambos distritos bordea el millón de habitantes, de los cuales cerca del 45% son pobres.[32]

En cada caso se entrevistó a 25 informantes calificados que habían tenido alguna participación en programas de las entidades mencionadas, ya sea en los programas de apoyo (Foncodes, Pronaa y Vaso de Leche) o en las organizaciones de base beneficiarias (comedores, núcleos ejecutores, comités de vaso de leche y autoridades locales). En particular, en las entidades se eligieron personas del último nivel de ejecución (distribución, aprobación, inspección, etcétera) en tanto que en los beneficiarios se seleccionaron personas que hubieran tenido contacto con las entidades sociales. Se aplicaron entrevistas abiertas

[32] La elección de estos distritos se realizó en función a la existencia de contactos con las organizaciones receptoras de programas sociales. En esta etapa de la investigación (en medio del proceso electoral del 2000), la polarización política existente limitó la posibilidad de obtener información en otras zonas.

referidas al funcionamiento mismo del programa en cada una de las etapas del ciclo del proyecto y posteriormente una entrevista semiestructurada con relación a la importancia de las potenciales distorsiones identificadas. A todas ellas se les indicó que sus apreciaciones serian confidenciales. Finalmente, vale la pena enfatizar que, al no ser un estudio muestral, las conclusiones que se extraen de este análisis se circunscriben expresamente a los casos analizados.

5.1 os problemas más frecuentes

El análisis de las distorsiones que surgen en el proceso de ejecución es un tema relativamente nuevo en el país. Por tal razón, la primera etapa del estudio de caso consistió en indagar de la manera más abierta posible cuáles eran estas distorsiones. Los resultados son bastante diversos, como se puede observar en el cuadro 12.

En el cuadro se ha intentado clasificar los temas encontrados de acuerdo a la etapa en que pueden aparecer: en la etapa de diseño o de implementación propiamente dicha. Sin embargo, ante la notable variedad de situaciones, en esta sección se comentan solamente los principales hallazgos en cada una de las entidades analizadas.

a. Foncodes

Como es conocido, Foncodes financia obras de infraestructura social y económica. Su estrategia de focalización se basa, en primer lugar, en un Mapa de Pobreza que le permite asignar geográficamente su presupuesto hacia oficinas zonales. Luego, con el presupuesto asignado, las oficinas zonales se encargan de financiar proyectos a través de núcleos ejecutores formados por miembros de las propias comunidades. La idea es que la población organizada sea quien solicite las obras que necesita, lo cual permite autoseleccionar a los beneficiarios y, además, asegurar que se atiende sus necesidades[33] .

A pesar de que la opinión general de los entrevistados es que las obras financiadas por Foncodes han beneficiado efectivamente a la población objetivo, su propia experiencia les indica que existen algunos inconvenientes que

[33] De acuerdo a los miembros de núcleos ejecutores (NE), la comunidad suele acudir a varias instituciones hasta encontrar aquélla que esté en capacidad de realizar la obra que requieren (primero se preocupan por las de necesidades básicas), y una vez encontrada sus miembros están dispuestos a adecuarse a sus exigencias con tal de lograr su ejecución.

Cuadro 12
Principales distorsiones detectadas en una entrevista en los distritos seleccionados

	Diseño	Implementación
	Proy. de infraestructura	
Foncodes	No hay un criterio explícito para elegir proyectos Hay un sesgo político en la aceptación de los proyectos que retrasa realización de obras Centralización en la toma de decisiones No hay difusión del programa en la sociedad Se utilizan diseños iguales para las obras que a veces no se considera adecuados No hay preocupación por el mantenimiento Los núcleos ejecutores no rinden cuentas a la comunidad Se demanda mucho tiempo de las personas de la comunidad que participan en el proyecto Las personas de los núcleos ejecutores están poco preparadas u organizadas	La comunidad no tiene incentivos para reclamar por irregularidades No hay asistencia técnica La supervisión no es buena, sólo cumple formalidades Lentitud en el accionar del gobierno No hay coordinación interinstitucional con la municipalidad (obras se hacen sin licencia)
	Proy. de asistencia alimentaria	
Pronaa	No hay información de los costos del programa Hay intromisión política en la formación de organizaciones (organizaciones paralelas) Existen grupos de beneficiarios no pobres que forman organizaciones No se solicita requisitos para ser miembros de los comedores Falta de representatividad de los dirigentes Hay poca capacitación y transmisión de experiencias Se cambia seguido a los promotores Los mecanismos de selección de los promotores no están claros, muchos son allegados	Manejo discrecional de los recursos, a veces con criterio político No hay capacidad para movilizar los recursos Hay retrasos en la entrega de recursos Se favorece a los allegados o familiares de los encargados Corrupción en el manejo de los recursos No hay incentivos para reportar irregularidades en las supervisiones No se reacciona ante dificultades Hay poca capacidad para movilizar los recursos Hay retrasos en la entrega de recursos Los allegados o familiares de los encargados obtienen más beneficios Los recursos se desvían durante el reparto debido a corrupción No se enfrenta bien las dificultades
Vaso de leche	Se tienen claros los objetivos y el alcance del programa La inscripción de beneficiarios no se hace usando criterios de pobreza Los cobros por ración varían por localidad y a veces son excesivos No se licita la compra del recurso por lo cual se encarece el precio La calidad del recurso no es adecuada según los beneficiarios Hay retrasos en la entrega de recursos Hay problemas y conflictos para la actualización del padrón de beneficiarios A veces no se entrega recursos a los empadronados o se elimina sin justificación La organizaciones sólo benefician a sus allegados No se tiene indicadores claros de cumplimiento de metas, sólo de entrega de recursos La atención no es permanente, entran y salen beneficiarios durante el año Los recursos no permiten cubrir a todos los pobres Las metas exceden los recursos No hay información adecuada sobre los beneficiarios	Hay intromisiones políticas en la dirigencia de los comités El fondo de dinero no se ahorra eficientemente Se contrata la compra de recursos a allegados poco eficientes Los directivos locales son cuestionados Los recursos se administran con criterios políticos Hay corrupción en el manejo de los recursos Para los beneficiarios es difícil costear el transporte de los recursos Se entregan menos raciones semanales que lo estipulado No hay control de los recursos almacenados No hay una eficiente supervisión Grupos allegados a encargados obtienen más beneficios Hay corrupción en el manejo de los recursos Los menos organizados no se benefician

Fuente: Entrevistas e informantes calificados.

vale la pena analizar y revisar para mejorar la ejecución de los proyectos en el futuro. Por un lado, en lo que se refiere al diseño de los proyectos, surgieron algunos aspectos muy interesantes. El primero de ellos se refiere a la claridad del objetivo mismo de los proyectos y su funcionamiento. Por ejemplo, para las comunidades beneficiarias, no resulta claro que existan criterios de selección para participar en los proyectos. Ellos consideran que basta que un grupo se organice para solicitar algo a Foncodes, pues existe una elevada probabilidad de obtener la aprobación del proyecto. Esto seria más bien una ventaja pues facilitaría el acceso de los pobres a servicios que de otro modo no conseguirían. Sin embargo, no sólo los pobres tienen esa facilidad; también la poseen aquellos que no lo son. En consecuencia, esto puede indicar que la focalización de los proyectos en el ámbito individual no sería muy eficaz. Más bien, esta podría ser la causa de las elevadas filtraciones que se pudieron observar en secciones anteriores de este estudio.

El segundo tema se refiere a la participación de la comunidad en el desarrollo de la obra. Según los entrevistados, es cierto que la participación de la comunidad ayuda y es útil para el desempeño de los proyectos. Sin embargo, también presenta diversos inconvenientes. Ellos mismos se dan cuenta de que el sistema participativo de Foncodes es muy demandante en tiempo pues requiere que la comunidad administre la ejecución de la obra. Por ello, este mecanismo puede desincentivar la participación de las comunidades más pobres dado que, contrariamente a lo que se cree, el tiempo es un recurso escaso entre los pobres (más preocupados por cubrir sus necesidades de sobrevivencia).

En tercer lugar, algunos entrevistados manifestaron que se tiene quizás demasiado optimismo con respecto al rol de los núcleos ejecutores. Por diseño, el núcleo ejecutor está en obligación de rendir cuentas a Foncodes pero no a la comunidad, pues se asume que la elección del núcleo es totalmente democrática y participativa. Sería necesario prestar un poco más de atención a este supuesto porque ello puede no ser cierto en todos los casos. En algunos casos visitados se constató que los miembros del núcleo ejecutor no siempre son personas consensuales entre el resto de la comunidad, pero dadas sus relaciones con las entidades sociales son aceptadas.

Por otro lado, en el nivel de ejecución propiamente dicho, uno de los problemas que aparecieron más claramente fue la presencia de sesgo político en la elección de los proyectos y de beneficiarios. Este tipo de sesgo no era

abierto sino más bien bastante sutil, como se observó, por ejemplo, en el caso de dos localidades de San Juan de Lurigancho separadas solamente por una carretera. Ambas solicitaron a Foncodes el mismo tipo de proyecto: un local comunal. Sin embargo, mientras a una de ellas le tomó cuatro meses en obtener la aprobación, a la otra esta gestión le demoró cuatro años. La explicación es que cuando la primera de ellas solicitó la obra, era tiempo de elecciones mientras que la otra lo hizo un año por lo cual tuvo que esperar cuatro años más hasta las siguientes elecciones.

Un tema de similar importancia es la escasa participación de la población beneficiaria en la supervisión de la calidad de los proyectos. Ciertas obras se hacen efectivas y la supervisión de Foncodes se limita a verificar que la obra se haya realizado de acuerdo a los parámetros de la institución. Los informantes manifestaron que la supervisión que desarrollan los funcionarios de Foncodes es fundamentalmente administrativa: control de la documentación de las organizaciones solicitantes, control de los gastos efectuados por el NE, control de las planillas y cuadernos de avance de obra. Este enfoque de la supervisión reduce el tiempo que pueden asignarle los supervisores a revisar cómo se ejecuta física y realmente la obra, que es lo que los pobladores beneficiarios reclaman dado que ellos no cuentan con los conocimientos necesarios para evaluar técnicamente la labor de los profesionales que ejecutan las obras o supervisar a los miembros de su NE. Los informantes indicaron también que no hay mecanismos que permitan a Foncodes determinar si las obras que ha financiado son efectivamente utilizadas, o cuando son utilizadas se les da el uso para el que fueron originalmente pensadas. Lo usual es que luego de la entrega de la obra no se ve más a los funcionarios de Foncodes[34]. El problema es que, en ciertos casos, al poco tiempo de culminadas las obras, los pobladores se han dado cuenta de ciertos problemas de calidad[35]. En este sentido, es claro

[34] "Una vez concluida la obra en la comunidad vino un supervisor de Foncodes para verificar la conclusión de la obra, pero no pudo realizarse la entrega de la obra debido a que Foncodes exige hacerla a la JD de la institución que va a administrarla. En este asentamiento humano, la anterior junta directiva ya cumplió su período, y hasta ahora no se han realizado elecciones para reemplazarla. Debido a ello la obra no se entrega desde hace cinco meses...".

[35] Por ejemplo, en una de las comunidades visitadas los miembros del NE decidieron no contratar a maestros de acabado sino que esa labor fuera realizada gratuitamente por maestros de la localidad, para ahorrar dinero. Como resultado se encontró que en lugar de piso de cemento pulido colocaron losetas, y en vez de lavabos de granito colocaron lavabos de loza. Cuando se realizó la inspección final indicaron que no tuvieron problemas debido a que sustentaron con facturas lo gastado, y no excedieron el presupuesto asignado por Foncodes.

que existe la necesidad de que Foncodes establezca mecanismos de supervisión más estrictos contando para ello con el apoyo de los beneficiarios. Es decir, la población debería ser informada sobre la calidad esperada de las obras, pues ellas son quienes vigilan diariamente su cumplimiento.

Finalmente, algunos informantes mencionaron también como problema el hecho de que Foncodes no coordine con la municipalidad local. Por ejemplo, mencionaron que los núcleos ejecutores no suelen pedir licencia de construcción a las municipalidades en cuya jurisdicción financia obras, generando así algunos inconvenientes con las autoridades locales. En general, no ha sido usual que las entidades ejecutoras de gasto social hayan coordinado entre ellas y menos aún con autoridades locales lo cual ha limitado enormemente los beneficios de los programas.

b. Pronaa

El Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa) es una institución del Gobierno Central que brinda apoyo alimentario a sectores en extrema pobreza. Tiene un Programa de Apoyo a Comedores Populares que han logrado acreditarse ante la institución en estos distritos[36] . A través de este programa se distribuyen alimentos –perecibles y no perecibles– a los comedores a través de centros de acopio descentralizados. Adicionalmente, en algunos casos, se asignan partidas de subsidios monetarios a comedores para cubrir sus gastos generales. Estos subsidios se reparten en función de la cantidad de beneficiarios con que cuenta cada comedor, los cuales deben acreditar periódicamente el número de sus beneficiarios en tanto el Pronaa se encarga de supervisarlos. Solamente si el comedor presenta toda la documentación y ésta es aprobada por los funcionarios del Pronaa, se procede a la distribución del subsidio.

Este esquema de intervención es simple y flexible como para adecuarse a situaciones diferentes[37] . Sin embargo, es percibido como altamente discrecional lo cual lo hace susceptible de distorsiones y filtraciones. Por un lado, en cuanto al diseño, resulta interesante notar que para algunos dirigentes no es muy claro qué busca el programa. Ellos tratan de afiliar al mayor número de beneficiarios posibles, creyendo que la idea es solucionar el problema alimentario de la mayor cantidad de gente que vive en barrios "pobres", cuando en realidad el programa está orientado a la solución de problemas de alimentación (nutricionales) en sectores de población en extrema pobreza.

Esto se traduce, naturalmente, en problemas de identificación de usuarios. Los comedores son abiertos a todo el público y sólo basta el deseo de pertenecer al mismo (o colaborar en algunas actividades) para ser admitido como socio o comensal. Esto los hace susceptibles de importantes filtraciones, es decir, que los subsidios vayan finalmente a personas que no los merecen. Esto se ve agravado porque, en las fechas de realización de estas entrevistas, existía la percepción de que algunos comedores, aquellos más vinculados al gobierno de entonces, obtenían mayores beneficios que los otros[38] .

Por otro lado, en la etapa de ejecución de las entrevistas también se observaron distorsiones en la etapa de ejecución del programa. Una de ellas se refiere al perfil de los promotores del Pronaa y el carácter discrecional de sus decisiones. Por ejemplo, parecían existir decisiones discrecionales en el reparto de los alimentos. Esto se debía a que a veces las promotoras retiraban la entrega de los beneficios de manera inexplicable, especialmente en el caso de entregas extraordinarias de alimentos (alimentos que no se distribuyen regularmente)[39] . Algunas dirigentes atribuyeron esto al incumplimiento de ciertas directivas de tipo político aunque cuando se consultó acerca de este tema a los promotores del Pronaa ellos indicaron que la idea era premiar a los comedores más colaboradores. Por el contrario, indicaron que las dirigentes de los comedores reparten discrecionalmente el recurso entre los socios, dando la sensación que se entrega más a los más allegados a las dirigentes[40] .

Así, el problema principal del Pronaa parece ser más bien la existencia de numerosas decisiones que se toman de manera poco sistemática, lo cual genera

36 En San Juan de Lurigancho hay alrededor de 1,000 comedores populares y en VES cerca de 400.

37 Probablemente el tema más reclamado entre las socias beneficiarias entrevistadas, es que el modelo debiera incluir un poco más de capacitación dado que en la práctica ellas aprenden sus tareas de manera empírica

38 Por la naturaleza del presente estudio, este fenómeno no pudo ser comprobado. Sin embargo, es preocupante la percepción que tienen diferentes comedores populares sobre este aspecto.

39 Algunas dirigentes afirman que cuando un comedor no llega al acopio cuando ahí se encuentran las promotoras distribuidoras del Pronaa, lo que hacen estas funcionarias es llevarse el recurso. Estas dirigentes manifestaron no conocer el destino ulterior del recurso no distribuido

40 Un informante que ha trabajado con comedores en Villa El Salvador contó que, en uno de ellos, observó que la presidenta de un comedor se negaba a atender a una familia empadronada a pesar de que eran tuberculosos y estaban en la más completa miseria, todo debido a dificultades que habían tenido antes de la existencia del comedor.

la sensación de desvío de recursos. La solución para este tipo de problemas es naturalmente una adecuada supervisión en todos los niveles de trabajo. No obstante, la supervisión que realiza el Pronaa es percibida como no muy exhaustiva por parte de los beneficiarios. Algunos entrevistados llegaron a mencionar que los promotores prefieren no identificar muchas irregularidades pues ello podía perjudicar su «prestigio» y con ello amenazar su permanencia en su puesto de trabajo.

En general, en las entrevistas realizadas se percibió una fuerte carga de percepciones de iniquidades que los beneficiarios atribuyen a razones de contexto político. Esta es una limitación del tipo de esquema altamente discrecional utilizado por este programa. Por más que las decisiones discrecionales no sean políticas, cuando no sean entendidas siempre se les utilizará como explicación de las iniquidades, especialmente en un contexto de alta polarización política del país. Como consecuencia, es una recomendación de este estudio la confección de mecanismos más transparentes tanto de elección de beneficiarios como del mecanismo de reparto de los alimentos.

c. Vaso de leche

El Programa del Vaso de Leche es un programa descentralizado de asistencia alimentaria financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas y ejecutado a través de los municipios provinciales y distritales. Las municipalidades provinciales definen las características de los beneficiarios y las municipalidades distritales se encargan de determinar la cantidad de beneficiarios, administrar el fondo y adquirir los bienes[41]. La provisión de los recursos se hace a través de los comités administrativos del Vaso de Leche existentes en cada municipalidad y de las coordinadoras del Vaso de Leche que representan a los beneficiarios organizados por medio de los clubes de madres existentes en cada localidad[42].

En las entrevistas se constató que la organización a través de los clubes de madres se percibe como menos politizada que el caso del Pronaa, dado que se observa la existencia de un poco más de información sobre el fondo existente,

[11] Las municipalidades toman en cuenta el número de niños y otros beneficiarios empadronados que hay en los comités y hacen un cálculo de los recursos y el dinero necesario (para dar un vaso de leche diario, antes era un cuarto de lata).

[12] En SJL hay más de 3,500 comités del Vaso de Leche mientras que en Villa El Salvador poco más de 500.

hay un mecanismo más o menos conocido de identificación de beneficiarios (empadronamiento) y la población organizada participa más en el reparto final.

Sin embargo, los beneficiarios perciben también algunas potenciales distorsiones. Una de ellas se refiere precisamente a la forma en que se realizan los empadronamientos. Por ejemplo, en San Juan de Lurigancho, los beneficiarios indicaron que el padrón actual era similar al de hace cuatro años y en Villa El Salvador señalaron que el padrón se actualiza sólo después de dos años. Ellos sienten que este es un aspecto que puede generar problemas de filtración de recursos hacia los pobres. Cuando se consultó sobre este tema al jefe del Programa de Vaso de Leche de San Juan de Lurigancho, este señaló que es probable que el recurso no se dirija totalmente hacia los sectores en extrema pobreza pues "alrededor del 50% de los beneficiarios vive en las zonas de mayor poder adquisitivo del distrito, pero dado que están empadronados no se les puede retirar la entrega del recurso".

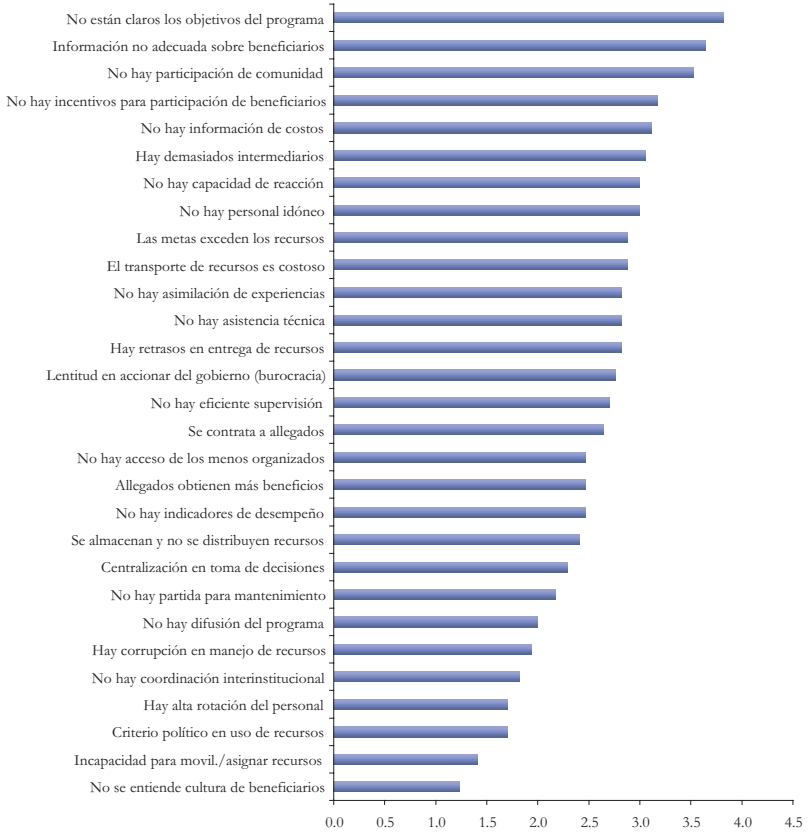
Asimismo, en las entrevistas realizadas surgieron algunas interrogantes respecto al proceso de licitación para la compra de recursos del programa. Por ejemplo, los entrevistados en San Juan de Lurigancho informaron que las licitaciones las ganaba siempre un grupo de empresarios que se presentaban a diferentes licitaciones con diferentes razones sociales, aunque consignando siempre los mismos datos en cuanto a representantes y dirección. Incluso, indicaron que el alcalde declaró en emergencia el Programa de Vaso de Leche lo cual le permitía, ya no licitar, sino designar al proveedor mediante adjudicación directa. Incluso habría prorrogado dicha declaración de emergencia cada tres meses durante el 2000. Como consecuencia de ello, han surgido cuestionamientos a la calidad de los recursos que distribuyen estos proveedores. Por ejemplo, los entrevistados manifestaron que los contratistas a veces entregaban recursos en mal estado o de muy baja calidad (con relación a un producto comercial similar). Más aún, en ciertos casos, algunos beneficiarios no recibirían sus recursos en la cantidad estipulada.

Todo esto, destaca la importancia de mecanismos de control y supervisión mucho más intensos en el programa. Sin embargo, el control realizado es percibido por los beneficiarios como superficial e incluso discrecional. Es decir, la población percibe que se podría ganar en eficiencia y equidad si el programa contara con un sistema más transparente y claro de asignación de los recursos hacia ellos.

5.2 Un análisis más formal

Todos los aspectos comentados líneas arriba deberían ser atendidos por los programas involucrados. Sin embargo, al ser tan diversos, es necesario generar algún tipo de ordenamiento que permita jerarquizarlos. Para esto, en una segunda etapa de la investigación, se aplicaron entrevistas semiestructuradas en las cuales se pidió a los informantes que asignen valores respecto de la importancia relativa de cada una de estas distorsiones. Los resultados de este ordenamiento se muestran en el gráfico 14.

Gráfico 14
Ordenamiento de distorsiones posibles en los programas de acuerdo a informantes



Fuente: Entrevistas a informantes calificados.

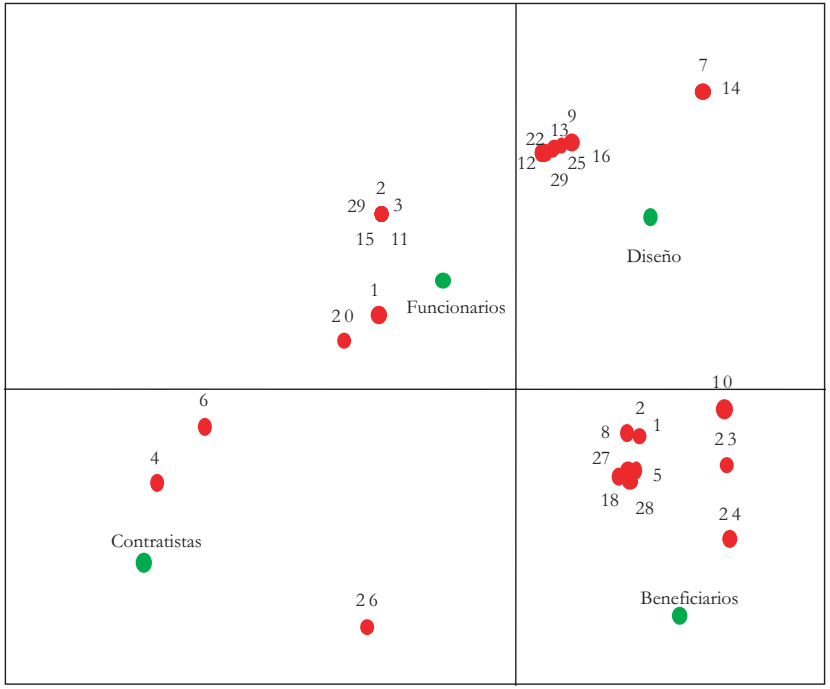
Resulta sorprendente que para los informantes, una de las principales fuentes de distorsión sea la percepción de que no están claros los objetivos de los programas o proyectos, no hay una adecuada información sobre los beneficiarios y la no participación de la comunidad. En un segundo nivel se ubican problemas más operativos como la existencia de información sobre costos, la poca capacidad de reacción de los programas y la falta de personal idóneo para la ejecución de los proyectos.

Otra forma de ordenar estos factores es a través del análisis de correspondencia, el cual permite vincular atributos con ciertos parámetros de interés. En este caso, interesa analizar cómo se vinculan las posibles fuentes de información tanto a la etapa de ejecución de los proyectos como al tipo de institución que se trate. En lo que se refiere a la etapa de ejecución de los proyectos, se ha elaborado el gráfico 15.

El análisis de correspondencia en este caso divide las posibles distorsiones en cuatro áreas, cada de una de las cuales corresponde a responsables de diferentes etapas de los programas: de diseño, de ejecución por contratistas y de ejecución por los propios beneficiarios. Se observa que las distorsiones en el diseño de los programas de lucha contra la pobreza están asociados básicamente a dos conjuntos de problemas: por un lado el conjunto unitario formado por la desinformación respecto a los costos. El otro grupo es lo relacionado a falta de idoneidad en la contratación de los funcionarios, poca asimilación de las experiencias pasadas, alta centralización de las decisiones, excesiva burocratización (o lentitud en desempeños), escasa o deficiente supervisión y nula difusión de la marcha de los programas. La centralización reforzaría la lentitud, los procesos burocráticos y promovería la contratación de personal no idóneo, al tiempo que limitaría las posibilidades de aprendizaje (al centralizar todas las decisiones quita iniciativa y, por tanto, interés en aprender de la experiencia a los ejecutores de los programas). Asociados al diseño de la ejecución también se encuentran, en el mismo cuadrante aunque fuera de nuestro gráfico, la poca claridad en los objetivos de los programas y el que éstos no tengan relación con los recursos empleados.

El segundo nivel es el de la ejecución de los programas por los funcionarios, que está correlacionado con dos grupos de problemas: los retrasos en la entrega de los productos y las dificultades para tomar en cuenta la cultura de los beneficiarios. También se presentan problemas como la poca capacidad del Estado para movilizar recursos, el almacenamiento y no entrega de los recur-

Gráfico 15
Mapa de posicionamiento de etapas de los programas



PROBLEMAS

1 Hay retrasos en entrega de recursos
2 Incapacidad para movil./asignar recursos
3 Se almacenan y no se distribuyen recursos
4 Hay corrupción en manejo de recursos
5 Hay demasiados intermediarios
6 Hay alto costo en transporte
7 No hay información de costos de progs.
8 No hay información sobre beneficiarios
9 No hay personal idóneo
10 No hay asistencia técnica
11 Se contrata a allegados
12 No hay difusión del programa
13 No hay asimilación de experiencias
14 Las metas exceden los recursos
15 No hay capacidad de reacción
16 Centralización en toma de decisiones
17 No están claros los objetivos del programa
18 No hay participación de comunidad
19 No hay incentivos para participación de beneficiarios
20 No se entiende cultura de beneficiarios
21 No hay coordinación interinstitucional
22 Lentitud en accionar del gobierno (burocracia)
23 No hay contrapartida para mantenimiento
24 No hay indicadores de desempeño
25 No hay eficiente supervisión
26 Allegados obtienen más beneficios
27 No hay acceso de los menos organizados
28 Criterio político en uso de recursos
29 Hay alta rotación del personal involucrado

Fuente: Entrevistas a informantes calificados.

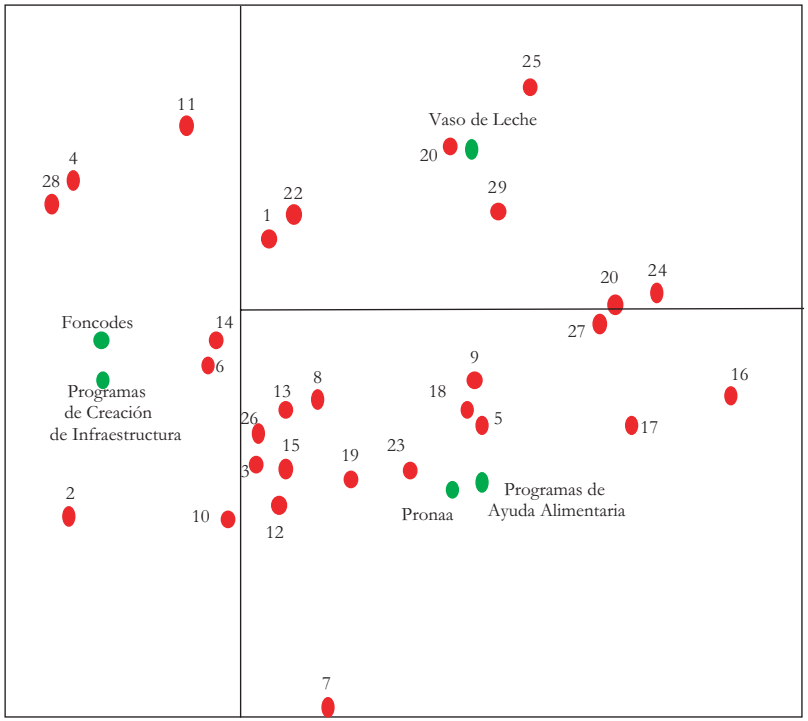
sos, la tendencia a contratar a allegados, la poca capacidad de reacción ante los problemas que se presentan en la implementación de los programas y la alta rotación de los funcionarios en sus cargos. Podemos decir que estas dificultades se asocian de la siguiente manera: la alta rotación de los funcionarios y la tendencia a contratar a allegados socavan las capacidades de movilización de recursos y de reacción del Estado, lo que origina problemas en el almacenamiento de los recursos, que en el mapa de correlaciones está relativamente cerca de los retrasos en la entrega de recursos.

Un tercer campo está formado por los problemas asociados al papel que cumplen los contratistas en la implementación de los programas: el alto costo del transporte, la corrupción en el manejo de los insumos y la obtención de mayores beneficios por los allegados a los grupos de reparto. Parece que la presencia de contratistas privados no brinda seguridad, sino más bien promueve la corrupción de los funcionarios de los programas de lucha contra la pobreza, la cual contribuiría a los altos costos del transporte que estos programas enfrentan.

Finalmente, la etapa de ejecución a cargo de los propios beneficiarios presenta los siguientes problemas: falta de asistencia técnica, la inexistencia de una contrapartida para mantener las obras, la poca utilización de indicadores de desempeño y dos *clusters* de problemas: uno formado por la inexistencia de información confiable sobre los beneficiarios, y por la poca coordinación interinstitucional, y otro asociado a la existencia de muchos intermediarios, la poca participación de la comunidad, el poco acceso de los no organizados a los programas, y la excesiva influencia de consideraciones políticas en las decisiones sobre los recursos. En este caso la presencia de muchos intermediarios desincentivaría o desplazaría la participación de los beneficiarios, especialmente de los que poseen menores recursos y enfrentan mayores dificultades para organizarse. Por otro lado, el peso de los sesgos políticos en las decisiones que involucran recursos de los programas de lucha contra la pobreza llevaría a que se prefiera beneficiar a los que están mejor organizados y, por consiguiente, en mejores condiciones de presionar a los actores políticos que a los más pobres y menos organizados, que poseen menor capacidad de movilización contra las decisiones políticas que no les favorecen.

Seguidamente, se procedió establecer el orden de prioridades de acuerdo a las entidades ejecutoras. Los resultados de este ejercicio se muestran en el gráfico 16.

Gráfico 16
Mapa de posicionamiento de tipos de programas y programas



PROBLEMAS

1 Hay retrasos en entrega de recursos
2 Incapacidad para movil./asignar recursos
3 Se almacenan y no se distribuyen recursos
4 Hay corrupción en manejo de recursos
5 Hay demasiados intermediarios
6 Hay alto costo en transporte
7 No hay información de costos de progs.
8 No hay información sobre beneficiarios
9 No hay personal idóneo
10 No hay asistencia técnica
11 Se contrata a allegados
12 No hay difusión del programa
13 No hay asimilación de experiencias
14 Las metas exceden los recursos
15 No hay capacidad de reacción
16 Centralización en toma de decisiones
17 No están claros los objetivos del programa
18 No hay participación de comunidad
19 No hay incentivos para participación de beneficiarios
20 No se entiende cultura de beneficiarios
21 No hay coordinación interinstitucional
22 Lentitud en accionar del gobierno (burocracia)
23 No hay contrapartida para mantenimiento
24 No hay indicadores de desempeño
25 No hay eficiente supervisión
26 Allegados obtienen más beneficios
27 No hay acceso de los menos organizados
28 Criterio político en uso de recursos
29 Hay alta rotación del personal involucrado

Fuente: Entrevistas a informantes calificados.

En este caso, se observa que por definición existe una clara correspondencia en programas de infraestructura y Foncodes. Sin embargo, es notable la división que existe entre programas de asistencia alimentaria como Pronaa y el Programa del Vaso de Leche. El análisis muestra que el Programa del Vaso de Leche enfrenta sobre todo problemas ocasionados por la falta de coordinación y de supervisión. Dentro del cuadrante de problemas cercanos a este programa se encuentra también un grupo de dificultades relacionadas a este tipo de intervención: el que proviene de no entender la cultura de los beneficiarios y el de la poca cobertura a los pobres que no están organizados, así como los ocasionados por no utilizar índices de desempeño.

Tal vez aquí se encuentre una de las razones más importantes de la distorsión en la asignación de recursos a los más pobres: los programas carecen de indicadores de resultados que retroalimenten su accionar. En las entrevistas que se tuvo con los informantes quedó claro que en los programas de lucha contra la pobreza lo más importante es la cobertura numérica y no la calidad de la obra o del recurso proporcionado. Ello va directamente en contra de los objetivos declarados de los programas, y explica los sesgos en la focalización: si lo que importa es el número de beneficiarios, poco importa si son pobres extremos o si no son pobres en absoluto. Lo dicho, sumado a las dificultades que encuentran los sectores más pobres para organizarse (y, por tanto, para presionar a los que deciden las políticas), y a la falta de interés de los diseñadores y ejecutores de políticas por adecuarlas a las características culturales de los sectores en extrema pobreza, diferentes al del resto de la población (andinos, monolingües en idiomas nativos, de extracción rural y con nula educación formal, predominantemente mujeres), determinan que los programas de lucha contra la pobreza no lleguen a focalizarse en los sectores más pobres del país.

En el caso del Pronaa se encuentra más correlación con el grupo de problemas asociados a la falta de idoneidad de los funcionarios de los programas, la existencia de muchos intermediarios y a la poca participación de los beneficiarios. De hecho estos problemas pueden estar relacionados: las largas cadenas de intermediación desalientan la participación de los beneficiarios, al igual que la presencia de funcionarios no capacitados para tratar con la población en extrema pobreza. También cercanos al Pronaa hay una serie de problemas como la inexistencia de contrapartidas para mantener los programas y la falta de incentivos para la participación de los beneficiarios. Lejos del Pronaa pero dentro de su cuadrante encontramos los problemas causados por

la falta de claridad de los objetivos de los programas y de excesiva centralización en la toma de decisiones.

Tanto el Pronaa como Foncodes están muy relacionados con los problemas causados por la inexistencia de información confiable sobre los beneficiarios, muy asociada a la nula asimilación de las experiencias de los programas; así como al favoritismo hacia los allegados a los grupos de reparto. Son problemas cercanos a los anteriores la poca difusión de los beneficios del programa y la falta de asistencia técnica, y los muy relacionados son el almacenamiento de recursos y la poca capacidad de reacción.

Otro grupo de problemas asociados a Foncodes está conformado por la poca capacidad gubernamental para movilizar recursos, los retrasos en la entrega de los recursos o proyectos (problema muy cercano a la burocratización del Estado y a la lentitud de los procedimientos gubernamentales), el alto costo de los transportes y la existencia de metas excesivas con relación a los recursos implicados. En este cuadrante también encontramos la corrupción y la influencia política en los programas, y en los dos extremos del cuadrante los problemas de falta de información sobre los costos de los programas y la contratación de allegados. No resulta nada raro que los problemas de corrupción (falta de transparencia en el manejo de los recursos) estén relacionado con el peso de los cálculos políticos en el manejo de los recursos, ya que ambas cosas habían sido denunciadas incluso por las dirigentes de base gobiernistas. La relación también viene por el lado del estilo político difundido con el actual gobierno, de manejo cerrado de los recursos del Estado.

VI. Conclusiones y recomendaciones

A inicios de los noventa, surgió el concepto de gasto focalizado de lucha contra la pobreza el cual teóricamente estaba orientado a la población de bajos recursos del país. Este gasto de lucha contra la pobreza explica aproximadamente el 30% del gasto social peruano y está compuesto por una serie de programas cuya característica principal es que están orientados exclusivamente hacia zonas pobres y pobres extremas.

En este estudio se ha analizado la performance e impacto de este gasto de lucha contra la pobreza y de algunos de los programas que forman parte de él. Se ha encontrado que este gasto de lucha contra la pobreza es aún una parte menor dentro del gasto social total del Estado. El gasto social universal, que teóricamente está orientado a toda la población, representa la mayor parte del gasto social en el Perú. Contrariamente a lo que se esperaría, los recursos focalizados no han crecido en los últimos cinco años sino más bien se han mantenido estables como proporción del gasto social.

Desde el punto de vista de su distribución, se ha comprobado que el gasto social de lucha contra la pobreza ha tenido un comportamiento pro pobre si se compara esta distribución con el ordenamiento territorial de la pobreza dada por el índice de necesidades básicas insatisfechas del INEI. En el caso de los programas analizados (Foncodes, Pronaa, Programa del Vaso de Leche y Foncomun) se puede decir que éstos se han orientado efectivamente a los distritos considerados más pobres del país. Sin embargo, cuando se realiza un estudio de distribución de estos beneficios entre hogares individuales (pobres y no pobres) surgen algunos matices interesantes. No todo el gasto ha ido a los pobres. Aun cuando la estimación del diferencial del gasto social que se orienta en términos per cápita a los pobres frente al que va a los no pobres es casi siempre positiva (excepto en ciertos departamentos como Madre de Dios, Apurímac, Cajamarca y Huánuco, donde los no pobres estarían recibiendo en

términos per cápita mayores beneficios que los pobres), se puede decir que Foncodes logra hacer llegar el 56% de sus recursos hacia los pobres mientras que ese porcentaje se reduce a 52% en el caso del Pronaa. Es decir, en la asignación final de recursos entre pobres y no pobres hay distorsiones que determinan filtraciones de recursos hacia los no pobres.

Otro hallazgo importante de este estudio es que el gasto focalizado de lucha contra la pobreza parece haber estado más interesado en identificar a los pobres que atender sus necesidades específicas. Con data de los propios programas se ha mostrado que el gasto sigue razonablemente la distribución de la pobreza en el país. Sin embargo, el gasto en las líneas de inversión involucradas en estos proyectos no sigue necesariamente las necesidades en términos de indicadores resultado. Así, por ejemplo, el Pronaa ha gastado más dinero en aquellas zonas donde ha habido menos desnutrición y Foncodes ha invertido más en aulas escolares y centros de salud, precisamente en aquellas zonas donde había más oferta previa de estos servicios y, por tanto, menos utilización.

Esto probablemente tiene que ver con una concepción muy rígida de la pobreza en las entidades ejecutoras del gasto social. Se ha tendido a pensar que los pobres son muy homogéneos no sólo en sus características sino también en sus necesidades. Esto probablemente esté asociado al excesivo énfasis en la búsqueda de algún indicador síntesis de la pobreza que permita obtener algún ordenamiento de la pobreza. La evidencia presentada en este documento indica que no es posible tal ejercicio. No existe una sola pobreza, sino que existen diversos tipos de pobreza. Por tanto, atender de manera similar a diferentes tipos de pobres es una distorsión que debe ser corregida. Una idea que se propone es prestar mayor atención a la identificación de líneas de acción para luchar contra la pobreza, lo cual permitiría luego la identificación de diferentes tipos de pobreza. Desde el terreno operativo, por ejemplo, cada programa confeccionaría sus propios mecanismos de asignación, los cuales deberían estar indudablemente unidos al tipo de acción que desarrollan.

Ahora bien, cuando se analiza la composición del gasto de acuerdo a líneas de acción, se comprueba que una alta proporción ha estado concentrada en programas de tipo alimentario, es decir, en acciones de alivio de pobreza, antes que de superación de la misma. La pregunta es si esta combinación de acciones de lucha contra la pobreza es la adecuada. Una forma de responder a esta interrogante es evaluar qué tipo de acciones tienen mayores probabilidades de sacar a la gente de la pobreza. En este documento, se ha realizado un ejercicio

de evaluación de impacto utilizando técnicas econométricas para controlar posibles sesgos de identificación.

En primer lugar, se encuentra que los programas asistenciales (por ejemplo, los alimenticios) no han contribuido necesariamente a la consolidación de mayores oportunidades en los individuos y sus hogares de manera que les permita salir de la pobreza por ellos mismos. Esto no quiere decir que los programas de asistencia alimentaria o educativa deban desaparecer. Lo que estamos diciendo es que este tipo de programas (de subsidio directo) potencialmente podría afectar las decisiones económicas de los hogares y, por tanto, la participación de los pobres en estos programas debería ser temporal. El trabajo de campo realizado en este estudio ha mostrado que muchas familias permanecen por mucho tiempo en cada uno de estos programas. Ello definitivamente es síntoma de que la presencia de estos programas ha alterado las decisiones de participación de estos beneficiarios sobre el mercado de trabajo.

Por el contrario, los proyectos de infraestructura económica, especialmente aquellos que se desarrollan en el área rural, muestran significativos impactos en el mejoramiento de la calidad de vida de la gente. Estos proyectos tienen otra lógica. Proporcionan activos económicos públicos a comunidades donde son muy escasos, los cuales han mostrado ser bastante rentables desde el punto de vista social. En particular, el estimador de impacto obtenido indica que aquellos que han tenido acceso a este tipo de programas han visto crecer sus ingresos en 20% más que quienes no los tuvieron. Esto es particularmente importante, especialmente si se considera que los datos con que se trabajaron estas estimaciones se refieren a proyectos que se han realizado sólo en los últimos cinco años.

En otras palabras, si el gasto de lucha contra la pobreza llega a la gente pobre, a través de algunas acciones que mejoren sus oportunidades económicas, se puede esperar un cambio genuino en sus condiciones de vida. Una prioridad es entonces vigilar que el gasto efectivamente llegue, pues cuando el gasto se transforma en acciones concretas pueden presentarse numerosas distorsiones que finalmente eviten que ese gasto llegue a su destino. En esta etapa hay varias distorsiones potenciales que pueden limitar los beneficios de los programas sobre su población objetivo. Con la finalidad de establecer qué tipo de distorsiones suelen surgir en la etapa de ejecución se desarrolló un estudio de casos en dos distritos especialmente pobres de Lima Metropolitana: San Juan de Lurigancho y Villa El Salvador.

En este análisis se ha detectado que existen problemas muy diversos, tanto de diseño como de implementación propiamente dicha. Uno de los más importantes es el grado de transparencia de los programas en la selección de sus beneficiarios. En programas como el Pronaa, donde esta selección es abierta y, en ciertos casos, realizada de manera discrecional, existen múltiples distorsiones que son asociadas por los beneficiarios a probables criterios políticos. En el caso de programas como Foncodes o el Vaso de Leche, donde existen mecanismos más sistemáticos de identificación de beneficiarios, lo observado indica que son necesarios mecanismos de control y supervisión, más elaborados que los actuales. Para ello será necesario proporcionar una mayor cantidad de información hacia la población que se quiere beneficiar. Asimismo, es importante que la población participe más en el proceso de verificación de la calidad de los resultados de los proyectos y acciones de lucha contra la pobreza.

Algunas distorsiones se relacionan con la percepción de que las decisiones puedan estar afectadas por sesgos políticos. En el caso de los programas alimentarios, las mayores distorsiones parecen surgir en el momento del reparto de alimentos, donde se ha detectado la presencia de retrasos y decisiones que los beneficiarios asocian a sesgos políticos. En el caso de los programas de infraestructura de Foncodes es necesario eliminar la percepción de que la aprobación de las obras está asociada a los ciclos electorales. En general, este tipo de apreciaciones surge más claramente cuando los programas tienen un fuerte componente discrecional. Por consiguiente, es necesario tener especial cuidado con este tipo de esquemas de intervención.

Todas las posibles fuentes de distorsión identificadas en este análisis sugieren la necesidad de mejores y más sofisticados mecanismos de monitoreo y supervisión, pues los actuales son percibidos como débiles o superficiales por la población beneficiaria. En ese sentido, se requiere que los programas desarrollen mecanismos de supervisión que vayan más allá de la verificación administrativa de metas de ejecución. Es necesario que la supervisión tenga, además, indicadores de proceso que orienten a los programas en sus decisiones de inversión social. Igualmente, es indispensable una mejor selección y capacitación de los supervisores e involucrar más a la misma población beneficiaria en la supervisión de los resultados. Después de todo, son ellos quienes se quedarán con esos resultados.

VII. Referencias

Baker, Judy L. and Margaret Grosh (1994). Measuring the effects of geographic targeting on poverty reduction. Washington, D. C. LSMS Working Paper, The World Bank.

- - - (1994) Poverty reduction through geographic targeting: How well does it work? World Development. Vol 7, Nº7.

Banco Mundial (1998a) Perú: Comparaciones de pobreza.

- - - (1998b) The use of social investment funds as an instrument for combating the poverty. Strategy Paper. Washington D. C. Diciembre. 1998.

- - - (1999) Comparaciones de pobreza. En: Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. Primer Foro.

- - - (2000) World Development Report 200/I. Attacking poverty.

Bernedo, Jorge (1999). La selección de pobres y el mapa Profines. Problemas y alternativas. Ministerio de la Presidencia. Profines.

Besley, T. y Kanbur, R. (1990) The principles of targeting. En Working Papers, Nº 385. Banco Mundial.

Bigman, David and Fofack, H. (2000) Geographical targeting for poverty alleviation: An introduction to the special issue. The World Bank Economic Review. Vol. 14. Nº 1.

Bravermann, J. y Minujin, A. (1991). Focalización: fábula o herramienta. Documento de trabajo Nº 2. Unicef.

Carvalho, S. y Howard White. 1996 Implementing Projects for the Poor. What has Been Learned? The World Bank. Washington.

Chacaltana, J. (1994) La medición de la pobreza. En: Anderson, Jeanine et. al. (ed.). Pobreza y políticas sociales en el Perú. Lima: CIUP.

- - - (1997). Pobreza y políticas antipobreza. En: Taller de indicadores Sociales. INEI.

CEPAL (1994). El gasto social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo. Cuadernos de la CEPAL. Nº 73. Santiago de Chile.
- - - (1994). Focalización y Pobreza. Cuadernos de la CEPAL. Nº 71. Santiago de Chile.

CIUP (1994). Informe de coyuntura. Universidad del Pacifico. Lima, noviembre de 1994.
- - - (1998). La iniciativa 20/20 y los servicios sociales básicos en el Perú. Lima: CIUP, 1998.

Cornia, A. and Stewart, F. (1995) Two errors of targeting. En Public spending and the poor . D. Van de Walle and K. Nead editors. World Bank, Washington D.C. 1995.

Cominetti, Rossela y Emanuela Di Gropello (1997). Cuantificación y focalización del gasto social. El caso de Panamá. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL, 1997.

Cortez, R. y Calvo, C. La focalización del gasto social: los efectos-incentivos en los hogares beneficiarios, Universidad del Pacífico, *Apuntes* 40. 1997.

Dasso, Elisabeth. Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. Comité organizador: Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, Banco Mundial, PNUD. Foro Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. Ica, octubre, 1998.

Datt, Gaurav and Martin Ravallion (1990). Regional disparities, targeting and poverty in India. The World Bank Working Papers 375.

Deutsch, Ruthanne. Good practices in poverty targeting in IDB projects in 1997. Washington D.C. 1998.

Del Solar, Eduardo (1999). Consultoría en implementación de instrumentos para la focalización del gasto. MINSA, PFSS.

Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero (1998). Los activos de los pobres. Lima: Grade. Documento de Trabajo Nº 29.

Ferber, R. and Musgrove, P. (1978). Finding the poor. The Review of Income and Wealth. Nº 3. Setiembre de 1978.

Flórez, Rosa (1990). Experiencias en la reducción de la pobreza y evaluación de impacto de los proyectos antipobreza financiados por el Banco Mundial. En: Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. Primer Foro.

Foncodes. Nota Mensual Nº 10, noviembre de 1994.

Foster, J. Greer, J. and Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econométrica*, vol. 52, Nº 3, p. 761-766.

Francke, Pedro y Guabloche, Judith (1995). Focalización: identificando a los pobres según características socioeconómicas de los hogares. Documento de trabajo Nº 4. BCRP.

Francke, Pedro (1996) Programas sociales en el Perú. En: "¿Cómo estamos?: Análisis de la encuesta de niveles de vida". Cuánto. Lima, Perú.
- - - (1997) Foncodes: ¿Llega a los pobres?. En: *Moneda*, Nº 103. Año IX. Banco Central de Reserva del Perú. Lima.
- - - (1997). Medición de Acceso a los Servicios y Programas Sociales en la Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 97-IV. Programa Mecovi. Lima, 1997.
- - - (1998) Focalización del gasto público en salud en el Perú situación y alternativas. Bethesda, Md.: Parnertships for Health Reform, 1998.
- - - (2000) Estimación de los posibles impactos de un programa de lucha contra la pobreza. En: Vásquez, Enrique (2000a) Impacto de la inversión social en el Perú. Lima: CIUP.

Francke, Pedro y Andrés Medina (1998). Indicadores de focalización: Perú 1994. *Revista de Estudios Económicos*. Abril 1998.

Friedlander, Daniel and Philip Robins (1995). Evaluating programs evaluations: New evidence on commonly used nonexperimental methods. *American Economic Review*. Vol. 15, Nº 4.

Glaessner, Philip J. et al. (1994). Poverty alleviation and social investment funds: The Latin American Experience. World Bank Discussion Paper 261.

Glewwe, P. and Kanaan, O. (1989) Targeting assistance to the poor: A multivariate approach using hosehold survey data Working paper Nº 225. Banco Mundial.

Glewwe, P. (1990) Efficient allocation of transfers to the poor: the problem of unobserved household income. Working Paper. Banco Mundial.

Glewwe, P. and Van Der Gaag, J. (1988). Confronting poverty in developing countries, definitions, information and policies. Working Paper Nº 48. Banco Mundial.

Glewwe, P. and G. Hall (1992). Poverty and inequality during Unorthodox Adjustment. The case of Peru, 1985-90. Living Standards Measurement Study Working Paper Nº 86.

Godínez, Armando ed. Focalización y pobreza. En: Armando Godínez (et al.) Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL.

Gow, David and Elliot Morss (1998). The Notorious Nine: Critical Problems in Project Implementation. World Development 16(12).

Grosh, M. (1994) Administering targeted social programs in Latin America: form platitudes to practice. World Bank, Washington D.C.

Grosh, M. and Baker, J. (1995). Proxy means test for targeting social programs. LSMS Working paper Nº 118. Banco Mundial.

Heckman, James. Evaluation of Active Labor Market Policies. Handbook of Labor Economics. 2000

Hentschel, J., Poggi, J. and Norbert Schady (1996). Did the Ministry of Presidency reach the poor in 1995? Mimeo.

Hentschel, J. et. al. (1998). Perú: poverty comparisons. Banco Mundial, octubre de 1998. Mimeo.

Hentschel, J. (1999) Combining census and survey data to study spatial dimentions of poverty: A case study of Ecuador. World Bank.

Herrera, Javier (1999). Pobreza: Análisis de la Encuesta ENNIV 1997. Lima: *Cuánto*, 1999.

INEI (1998). Perú: Medición de niveles de vida y pobreza. Encuesta Nacional de hogares 1998. Colección Estudios e investigaciones Nº 2. Lima.

- - - (1996) Perú: Acceso a los Programas Sociales. Lima.

- - - (1994) Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas. Lima

Kakwani, N. (1980) On the class of poverty measures. *Econométrica*. Vol. 48, Nº 2.

- - - (1990) Poverty and economic growth with application to Cote d'Ivoire. LSMS Working paper, Nº 63. Banco Mundial.

Kanbur Ravi (1987). Measurement and alleviation of poverty with an application to the effects of macroeconomic adjustment. IMF Staff Papers. Vol 34, Nº 1. Washington D.C., marzo, 1987.

Kanbur Ravi, Michael K. and Matti T. (1994) Labor Supply and targeting in Poverty Alleviation Programs. En: The World Bank Economic Review. May. Vol. 8, Nº 2.

Kanbur Ravi and Lawrence Haddad (1995). Toward understanding the value of intrahousehold survey data for age-based food targeting. Food and nutrition bulletin. Vol. 16, Nº 3.

Lipton, M. and Ravallion, M, (1993). Poverty and police. Working Papers Nº 1130, Banco Mundial.

Ministerio de Economía y Finanzas MEF (2000) Ensayando una nueva taxonomía del gasto público en el Perú. Documento de trabajo. MEF. Lima.

Ministerio de la Presidencia (1996). Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000. Lima.

- - - (1996). R. M. PRES 262-96. PRES. *El Peruano*, 18 de junio de 1996.

Morley, Samuel (1997). A strategy for poverty reduction. Washington D.C.

Newman, John, Laura Rawlings and Paul Gertler (1994). Using randomized control designs in evaluating social sector programs in developing countries. World Bank Research Observed 9 (2).

Parker, Christian (2000). Consideraciones sobre la evaluación de impacto de políticas orientadas a superar la pobreza. En: Vásquez, Enrique. Impacto de la inversión social en el Perú. Lima: CIUP.

Parodi Trece, Carlos (1997). Economía de las políticas sociales. Lima: CIUP, 1997.

Portocarrero, Felipe (2000a). La caja negra o el proceso de diseño e implementación de los programas sociales: el caso del Pronaa. En: Portocarrero, Felipe (ed.). Políticas sociales en el Perú: Nuevos aportes. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Portocarrero, Felipe et. al. (2000b). Gestión pública y políticas alimentarias. Lima: CIUP.

Pronaa (1999) Impacto del programa de comedores populares en la superación de la pobreza. En: Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. Primer Foro.

Presidencia del Consejo de Ministros (1993). Lineamientos de política social. Documentos de interés Lima.

Ravallion, Martin and Quentin Wodon (1997). Poor areas or only poor people? Policy Research Working Paper 1798. World Bank. Washington.

Ravallion, Martin (1992). Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods, Washington, D.C., The World Bank.

- - - (1998b) Is More Targeting Consistent with Less Spending? World Bank. Washington
- - - (1998c) Reaching Poor Areas in Federal System. The World Bank. Development Research Group. March.
- - - (1998a) Monitoring Targeting Performance when Decentralized Allocations to the Poor are Unobserved. World Bank. Washington
- - - (1998) Appraising workfare programs. Washington D.C. 1998.
- - - (1999) Poverty lines in theory and practice. LSMS Working Papers 133.

Ribe, Helena, Soniya Carvalho, Robert Liebenthal, Peter Nicholas and Elaine Zuckerman (1990). How Adjustment Programs Can Help the Poor: The World Bank Experience. Discussion Paper. Nº. 71. World Bank. Washington, DC.

Rivas, Gerardo, D. Cavas y C. Parker (1999). Indicadores de impacto territorial. Taller regional: ¿Cómo reducir la pobreza y la iniquidad en América Latina? Programa Latinoamericano de Políticas Sociales. Lima.

Rosenhouse S. (1990) Identifying the poor Working Paper. Banco Mundial 1989

Rosenzweig, Mark R. and Kenneth Wolpin (1986). Evaluating the effects of optimally distributed public programs. American Economic Review. Vol. 76, Nº 4.

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. Grade. Mimeo.

Sen, A. (1976) Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econométrica*. Vol. 44, Nº 2.

- - - (1995) The Political Economy of Targeting. En Public Spending on the Poor.

Shack, Nelson (1998). ¿Cuán eficiente es el mapa de necesidades básicas insatisfechas como instrumento para la focalización del gasto? Documento de trabajo. MEF. Lima.

- - - (1999). Una aproximación cuantitativa a los déficits de consumo de las familias y a los requerimientos de gasto publico. Documento de trabajo. MEF. Lima.
- - - (2000). El gasto público social en el Perú. Mimeo

Schady, Norbert. Picking the poor: indicators for geographic targeting in Peru. Princeton university and the World Bank. October 1998.

Schady, Norbert and Christina Paxson (1999). Do school facilities matter? The case of the Peruvian Social Fund (Foncodes).

Schultz, Theodore (1993). The Economic of Being Poor. Great Britain.

Sojo, A. (1990) Naturaleza y selectividad de la política social. Revista de la CEPAL. Nº 41.

Van del Walle, Dominique. Targeting revisited. Development research Group. World Bank. Mimeo.

Van de Walle, Dominique and Kimberly Nead (1995). Public spending and the poor. Theory and evidence World Bank: The John Hopkins University Press.

Vásquez, Enrique y otros (1998). Banco Mundial. Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe.

Vásquez, Enrique (1999). Evaluación de impacto de proyectos de lucha contra la pobreza: aspectos metodológicos. En: Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza. Primer Foro.

Vásquez, Enrique (2000a) Impacto de la inversión social en el Perú. Lima: CIUP.

Vásquez, Enrique et al. (2000b). Gerencia Social. Diseño, implementación y evaluación de los proyectos sociales. Lima: CIUP-IDRC.

Vásquez, Enrique (2000c). Los programas sociales que alimentan a medio Perú. En Portocarrero, Felipe (ed.) Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Villacorta, Mirlena (1998). Perú: Cobertura, focalización y equidad de los programas sociales. Encuesta Nacional de Hogares 1998. Documento de trabajo interno.

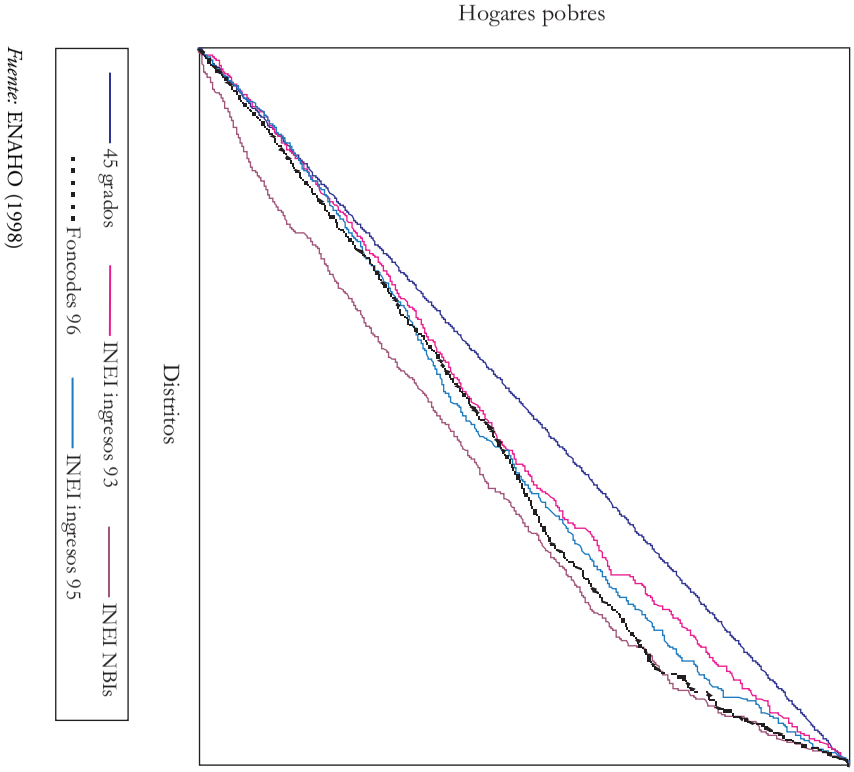
ANEXOS

Cuadro A.1
Características de los hogares de acuerdo a su participación en programas sociales 1998

Variable	Total	Pobre	Algún programa	Asistencia alimentaria	Asistencia educativa	Seguro escolar	Capacitación	Programas de salud
Características del hogar								
Ingreso per cápita 99	1300	367	679	553	619	975	683	657
Niños	1.6	2.6	2.4	2.9	2.6	1.9	2.5	3.0
Adultos hombres	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.5
Adultos mujeres	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.7	1.5	1.6
Años de educación	24.6	16.4	21.5	19.4	22.1	27.4	22.9	22.8
Características del jefe								
Edad	47.9	46.4	44.4	43.4	43.3	44.4	41.6	43.1
Menor de 35	21.5	23.3	27.6	26.1	29.0	26.4	35.7	28.7
Mayor de 60	23.7	20.2	15.8	11.7	11.9	9.1	10.5	12.7
Hombre	80.0	82.2	84.3	85.5	84.7	76.6	88.5	84.7
Primaria	35.0	48.1	39.9	44.1	41.3	38.0	36.9	40.0
Secundaria	33.0	26.3	34.4	33.0	36.9	39.5	38.1	35.1
Superior	23.4	10.0	17.4	14.6	16.2	18.3	19.4	16.7
Características de la vivienda								
Electricidad	72.1	47.7	64.8	60.0	67.3	76.1	64.9	62.0
Teléfono	25.0	2.0	13.2	8.5	12.7	25.4	13.4	12.0
Propiedad de la vivienda	75.9	81.7	77.1	80.1	77.8	64.7	72.9	80.3
Servicio higiénico (red pública)	52.3	24.8	39.7	32.2	39.6	65.5	39.9	36.6
Cantidad de bienes muebles	5.3	2.8	4.5	4.2	4.6	6.6	4.7	4.8
Región								
Zona urbana	66.8	45.8	58.0	49.2	60.4	78.1	59.2	54.7

Fuente: ENAHO 1998-IV.

Gráfico B.1
Concentración de hogares pobres por distritos según diferentes mapas



Fuente: ENAHO (1998)

Gráfico B.2
Errores de focalización de los programas sociales
Panel 1997-1999

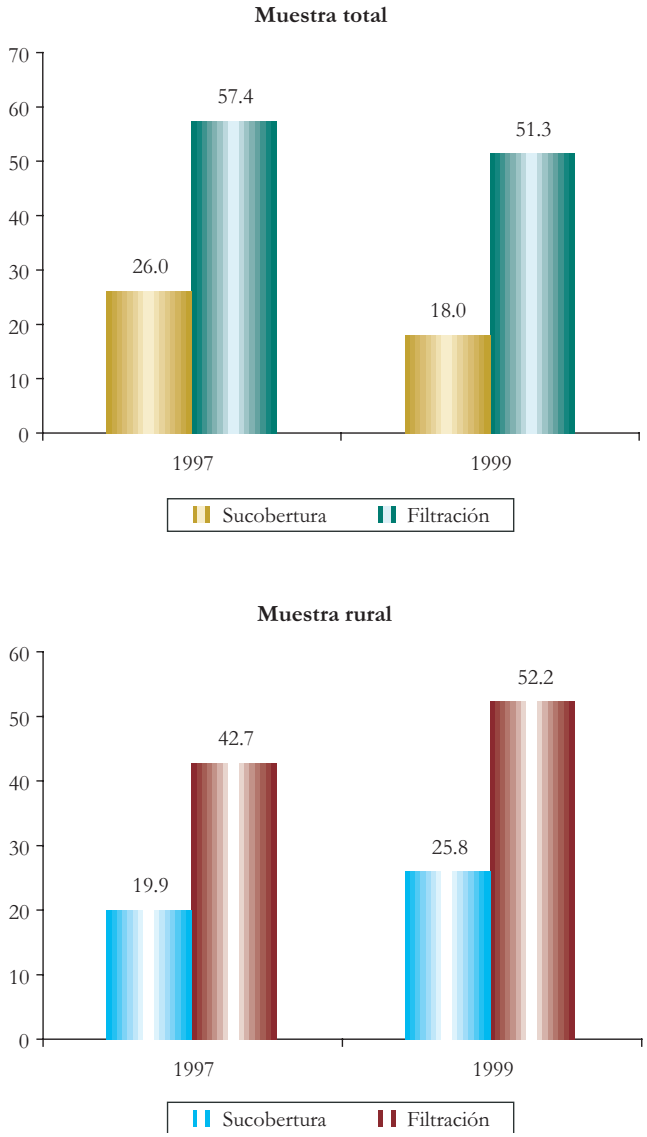
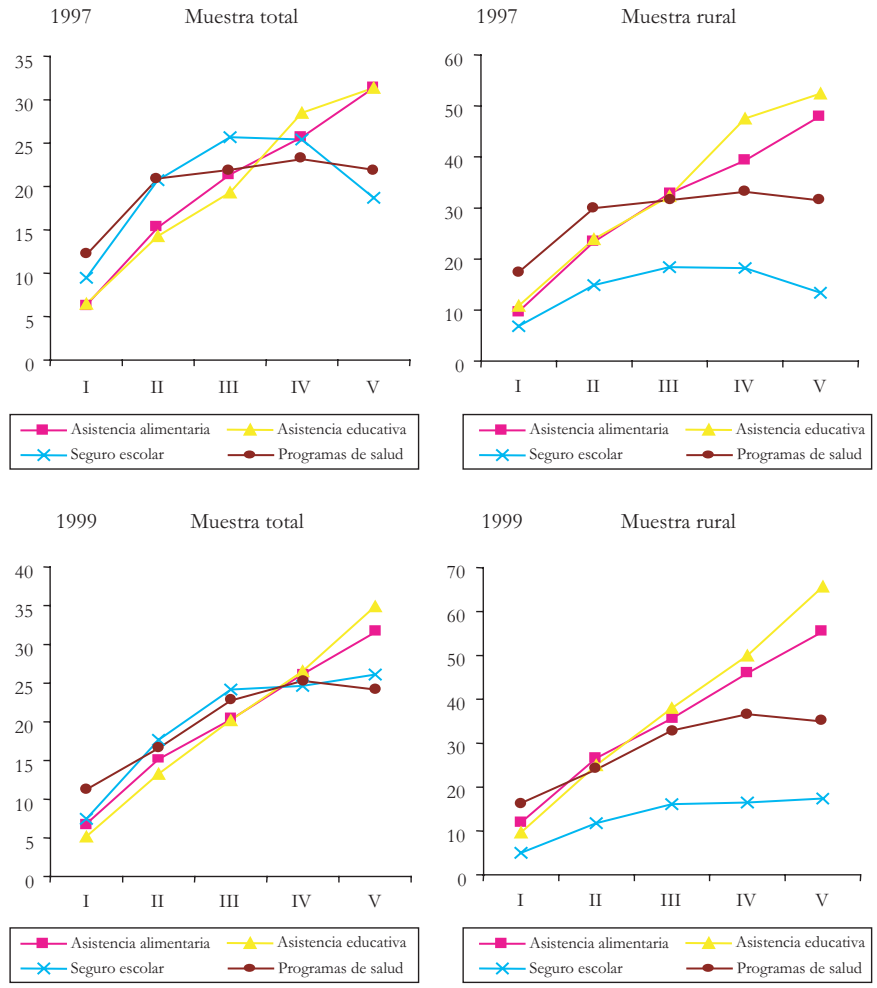


Gráfico B.3
Incidencia y participación en los programas sociales
Panel 1997-1999



Fuente: ENAHO, panel 97-99.

Cuadro A.2
Características de los hogares del panel 1997-999

	Muestra total				Muestra rural			
	Pobre-pobre	No pobre-pobre	Pobre-no pobre	No pobre-no pobre	Pobre-pobre	No pobre-pobre	Pobre-no pobre	No pobre-no pobre
Características del hogar								
Ingreso per cápita	309.8	433.3	664.5	1482.6	282.9	387.2	605.4	978.4
Niños	3.5	2.6	2.4	1.7	3.58	2.61	2.33	1.82
Adultos hombres	1.4	1.4	1.4	1.3	1.41	1.43	1.40	1.37
Adultos mujeres	1.5	1.5	1.4	1.4	1.52	1.50	1.31	1.27
Años de educación	14.2	21.6	19.2	27.5	13.09	19.62	17.69	23.34
Var. niños	0.31	0.55	0.19	0.37	0.30	0.49	0.15	0.38
Var. adultos hombres	0.01	0.12	-0.02	-0.01	0.01	0.14	0.00	0.01
Var. adultos mujeres	0.01	0.23	-0.10	-0.03	0.01	0.20	-0.13	-0.05
Var. años de educación	1.31	4.07	0.94	2.07	1.20	3.84	1.00	1.89
Características del jefe								
Edad	47.1	47.3	50.3	49.5	47.1	47.4	50.0	49.2
Menor de 35	0.18	0.21	0.16	0.18	0.18	0.20	0.16	0.20
Mayor de 60	0.20	0.21	0.29	0.27	0.20	0.23	0.29	0.29
Hombre	0.83	0.81	0.80	0.80	0.84	0.81	0.80	0.83
Primaria	0.54	0.44	0.47	0.33	0.56	0.48	0.50	0.41
Secundaria	0.17	0.29	0.27	0.36	0.15	0.28	0.24	0.35
Superior	0.07	0.14	0.10	0.26	0.06	0.11	0.09	0.16
Características de la vivienda								
Electricidad	0.38	0.57	0.57	0.82	0.31	0.49	0.48	0.69
Teléfono	0.01	0.03	0.07	0.32	0.00	0.02	0.06	0.18
Propiedad de la vivienda	0.86	0.82	0.86	0.79	0.87	0.85	0.90	0.85
Servicio higiénico (red pública)	0.16	0.30	0.32	0.62	0.10	0.22	0.24	0.40
Cantidad de bienes muebles	2.43	3.71	3.59	6.50	2.23	3.36	3.32	5.24
Var. electricidad	0.06	0.01	0.05	0.02	0.05	0.02	0.05	0.03
Var. teléfono	0.00	-0.02	0.03	0.03	0.00	-0.02	0.03	0.04
Var. propiedad de vivienda	-0.01	-0.01	0.01	0.01	-0.01	-0.03	0.00	0.03
Var. servicio higiénico público	0.03	0.02	0.07	0.03	0.03	0.01	0.07	0.04
Var. cantidad de bienes muebles	0.43	0.75	1.30	1.87	0.34	0.73	1.19	1.55

Fuente: ENAHO, panel 97-99.

	Muestra total				Muestra rural			
	Pobre-pobre	No pobre-pobre	Pobre-no pobre	No pobre-no pobre	Pobre-pobre	No pobre-pobre	Pobre-no pobre	No pobre-no pobre
Región								
Zona urbana	0.34	0.53	0.50	0.72	0.22	0.41	0.37	0.52
Programas sociales								
Algún programa	0.84	0.73	0.65	0.50	0.86	0.75	0.68	0.58
Número de programas	1.76	1.48	1.18	0.86	1.83	1.52	1.22	1.02
Asistencia alimentaria	0.58	0.43	0.36	0.24	0.61	0.45	0.41	0.32
Asistencia educativa	0.64	0.50	0.42	0.24	0.67	0.52	0.43	0.29
Seguro escolar	0.18	0.17	0.14	0.11	0.18	0.17	0.12	0.12
Capacitación	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01
Programas de salud	0.35	0.36	0.25	0.26	0.36	0.34	0.25	0.28
Infraestructura social					0.76	0.77	0.72	0.80
Infraestructura económica					0.81	0.83	0.82	0.81
Var. algún programa	0.05	0.06	0.00	0.01	0.07	0.04	0.01	0.04
Var. número de programas	0.22	0.15	0.03	0.03	0.27	0.09	0.05	0.06
Var. asistencia alimentaria	0.07	0.06	0.02	0.03	0.08	0.05	0.05	0.03
Var. asistencia educativa	0.09	0.09	0.03	0.02	0.13	0.09	0.03	0.04
Var. seguro escolar	0.03	-0.04	0.01	-0.02	0.04	-0.05	0.00	-0.02
Var. capacitación	0.00	0.02	0.01	0.01	0.00	0.02	0.01	0.01
Var. programas de salud	0.02	0.02	-0.03	0.00	0.02	-0.03	-0.04	0.01
Var. infraestructura social					-0.03	-0.09	-0.08	0.01
Var. infraestructura económica					0.06	0.04	0.06	0.03

Fuente: ENAHO, panel 97-99.

Cuadro A.3
Características de los hogares de la muestra panel según acceso a programas sociales 1997

Variable	Muestra total									
	Total	Pobre	Algún programa	Un programa	Asistencia alimentaria	Asistencia educativa	Seguro escolar	Capacitación	Programas de salud	Total
Características del hogar										
Ingreso per cápita 99	902.45	320.67	621.39	767.18	488.66	482.49	606.46	939.95	711.72	625.50
Niños	1.91	2.81	2.51	2.07	2.65	2.95	2.63	1.94	2.58	2.12
Adultos hombres	1.35	1.39	1.40	1.35	1.41	1.42	1.48	1.76	1.43	1.35
Adultos mujeres	1.42	1.50	1.46	1.45	1.41	1.44	1.52	2.65	1.49	1.39
Años de educación	20.94	14.79	18.97	20.07	16.70	16.96	21.10	43.65	20.79	17.38
Características del jefe										
Edad	47.04	46.72	43.96	46.77	44.15	43.30	41.78	52.06	41.15	46.71
Menor de 35	0.22	0.20	0.27	0.23	0.28	0.26	0.32	0.06	0.35	0.23
Mayor de 60	0.22	0.21	0.15	0.23	0.16	0.12	0.08	0.29	0.10	0.22
Hombre	0.82	0.83	0.85	0.82	0.85	0.86	0.85	0.76	0.89	0.83
Primaria	0.22	0.25	0.21	0.22	0.24	0.21	0.18	0.12	0.20	0.24
Secundaria	0.24	0.15	0.21	0.23	0.18	0.19	0.23	0.29	0.23	0.21
Superior	0.12	0.03	0.08	0.10	0.05	0.06	0.07	0.29	0.09	0.08
Características de la vivienda										
Electricidad	0.63	0.39	0.56	0.61	0.46	0.52	0.66	0.88	0.58	0.51
Teléfono	0.17	0.02	0.10	0.14	0.06	0.06	0.11	0.47	0.12	0.08
Propiedad de la vivienda	0.81	0.86	0.82	0.83	0.86	0.83	0.78	0.71	0.78	0.85
Servicio higiénico (red pública)	0.41	0.17	0.32	0.39	0.21	0.25	0.34	0.71	0.34	0.25
Cantidad de bienes muebles	3.58	2.10	3.11	3.22	2.66	2.96	3.52	6.00	3.44	2.87
Región										
Zona urbana	0.59	0.40	0.51	0.59	0.40	0.44	0.61	0.94	0.55	0.43

Fuente: ENAHO, panel 97-99.

Características de los hogares de la muestra panel según acceso a programas sociales 1999

Variable	Muestra total									
	Total	Pobre	Algún programa	Un programa	Asistencia alimentaria	Asistencia educativa	Seguro escolar	Capacitación	Programas de salud	Total
Características del hogar										
Ingreso per cápita 99	1007.24	351.00	632.10	784.02	542.24	500.00	588.36	637.49	656.95	654.22
Niños	2.27	3.18	2.88	2.27	3.05	3.36	3.31	2.37	3.04	2.49
Adultos hombres	1.35	1.42	1.41	1.34	1.38	1.46	1.42	1.63	1.48	1.39
Adultos mujeres	1.41	1.52	1.48	1.47	1.43	1.48	1.54	1.83	1.56	1.38
Años de educación	22.90	16.66	20.66	22.23	18.72	18.28	20.77	28.90	22.75	19.20
Características del jefe										
Edad	48.80	47.16	45.67	48.15	45.60	44.55	45.24	44.80	43.12	48.48
Menor de 35	0.18	0.19	0.23	0.19	0.25	0.22	0.19	0.29	0.29	0.19
Mayor de 60	0.25	0.21	0.18	0.23	0.19	0.14	0.15	0.20	0.13	0.25
Hombre	0.81	0.82	0.82	0.80	0.83	0.84	0.82	0.88	0.85	0.83
Primaria	0.40	0.51	0.44	0.41	0.48	0.49	0.43	0.29	0.40	0.47
Secundaria	0.30	0.21	0.31	0.30	0.28	0.28	0.36	0.46	0.35	0.27
Superior	0.19	0.10	0.14	0.17	0.12	0.12	0.12	0.15	0.17	0.12
Características de la vivienda										
Electricidad	0.67	0.45	0.59	0.66	0.53	0.51	0.62	0.80	0.62	0.53
Teléfono	0.19	0.02	0.11	0.16	0.08	0.07	0.09	0.17	0.12	0.09
Propiedad de la vivienda	0.82	0.84	0.84	0.82	0.86	0.86	0.87	0.85	0.80	0.86
Servicio higiénico (red pública)	0.45	0.21	0.34	0.42	0.27	0.25	0.36	0.44	0.37	0.27
Cantidad de bienes muebles	4.94	2.86	4.36	4.79	3.78	3.93	4.45	5.46	4.78	3.88
Región										
Zona urbana	0.59	0.41	0.51	0.59	0.43	0.40	0.53	0.56	0.55	0.40

Fuente: ENAHO, panel 97-99.

Cuadro A.4

oncodes

El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), creado en 1991, es un programa que utiliza el enfoque *demand-driven* y lleva a cabo proyectos propuestos por las comunidades de las localidades pobres. Actúa como intermediario financiero trasladando los fondos a un núcleo ejecutor de cuatro personas.

Foncodes trabaja proyectos de apoyo a los servicios básicos sociales, y de apoyo a la producción y generación de ingresos. Entre los de infraestructura social destacan proyectos de abastecimiento de agua, pozos artesianos, sistema de desagüe, letrinas. Los de infraestructura económica comprenden pequeños sistemas de riego, infraestructura vial, programas de electrificación rural, centros de acopio, etcétera. También se ejecutan proyectos de desarrollo productivo como chacras integrales para producción agropecuaria, pequeños proyectos de transformación agropecuaria para dar valor agregado a los productos (por ejemplo, productos lácteos, harinas, mermeladas, etcétera) y de servicios a la agropecuarios.

Foncodes utiliza mayormente focalización geográfica por medio de mapas de pobreza a través de un índice de pobreza construido a partir de un grupo de indicadores básicos obtenidos de los censos (aunque estos indicadores han sido distintos en años diferentes).

Un primer grupo son indicadores de pobreza extrema (niños con desnutrición crónica, tasa de mortalidad infantil). El otro grupo está formado por indicadores de educación (tasa de analfabetismo, tasa de inasistencia escolar), ocupación (niños que trabajan, PEA sin profesión), condiciones de hábitat (porcentaje de hogares con hacinamiento, porcentaje de viviendas con techos precarios) y servicios básicos (viviendas sin red pública de agua, sin red pública de desagüe y sin alumbrado eléctrico). Desde 1995 los indicadores del primer grupo se promedian y tienen un peso de 50%, mientras el promedio de los demás también pesa 50%.

A partir de este índice, Foncodes elabora coeficientes de asignación de recursos. Asigna el 60% de los recursos a las áreas rurales y el resto a las urbanas ponderando el índice de pobreza por la población de la parte urbana de cada zona, y dividiendo esto entre el total nacional, y de igual forma para el área rural, construyendo dos factores que ponderados por 0.4 y 0.6 respectivamente dan el factor de asignación de recursos para una zona determinada.

Hasta 1995 la focalización se hizo a nivel provincial, y desde 1996 se hace a nivel distrital a través de un mapa de pobreza distrital, aunque también se distribuye recursos a nivel provincial o departamental. Posteriormente se hace algunos ajustes para privilegiar las áreas limítrofes, coordinar las inversiones con otros programas y asegurar que cada oficina regional tenga un mínimo de presupuesto operativo. La distribución de recursos la hace una oficina regional a nivel departamental encargada de coordinar y supervisar los proyectos.

En algunos proyectos especiales se ha usado *mean testing*, y otros procedimientos como encuestas, estimulación de demanda en algunas zonas a través de un sistema de promoción que favorece el financiamiento de proyectos sociales en las zonas más pobres y alejadas que no pueden acceder al cofinanciamiento, y un sistema de priorización computarizado de inversiones (para la atención de los proyectos en cada fase).

Cuando una junta directiva de una localidad solicita a Foncodes apoyo para la ejecución de una obra, se le indica la documentación necesaria y los requerimientos del fondo a la comunidad. Los dirigentes del pueblo inmediatamente convocan a una asamblea para elegir a los miembros de un núcleo ejecutor que va a gestionar la aprobación de la obra y administrar su ejecución si es aprobada. Foncodes analiza toda la documentación de las instituciones solicitantes y ve si están efectivamente funcionando, para poder aprobar la solicitud.

Los proyectos aprobados son colocados en una lista de espera para su financiación de acuerdo a las partidas con que cuente Foncodes. Tras la decisión de financiar la obra, se procede a firmar un convenio entre el NE y Foncodes, donde se especifican los aportes de Foncodes, relacionados al diseño, la supervisión y los desembolsos, y los de la comunidad relacionados a la ejecución de la obra.

Pronaa

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) es un organismo público descentralizado, creado en 1992, que lleva adelante un número importante de Programas de asistencia, sobre todo en las áreas de nutrición y reparto de alimentos de primera necesidad (comedores populares, desayuno o alimentación escolar, etcétera).

El Pronaa funciona como parte del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano llevando a cabo 7 de los 17 programas de apoyo alimentario que se implementan a través de la Secretaria Técnica de Política Alimentaria

Nutricional (STPAN) encargada de coordinar la ejecución del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

Entre sus programas de alimentación de menores destacan el Programa de Alimentación Infantil, que busca mejorar el nivel nutricional y prevenir daños a la población infantil entre seis meses y seis años de edad, y el Programa de alimentación escolar, que trata de mejorar el nivel de nutrición, la asistencia y el rendimiento de la población escolar. Asimismo, lleva a cabo el Programa Wawa-Wasi para el desarrollo integral de niños menores de tres años en extrema pobreza.

Su programa más importante es el apoyo alimentario a comedores, el cual busca mejorar la calidad de vida y el nivel nutricional de los grupos más vulnerables y dar seguridad alimentaria a la población en pobreza extrema. En este caso el reparto de recursos se hace a través de los representantes de los comedores populares existentes en cada localidad.

Además el Pronaa lleva a cabo actividades de ayuda a niños y adolescentes en riesgo, con el fin de mejorar su nivel nutricional, y otros especiales como el Prosierra, programa que tiene como prioridad rehabilitar a la población menor de tres años con desnutrición aguda y brindar asistencia a las mujeres desde la gestación. Asimismo, desarrolla otras acciones como obras comunales y acciones cívicas preferentemente en zonas de pobreza extrema, y asistencia alimentaria a familias afectadas por situaciones de emergencia (desastres naturales, siniestros, etcétera).

La asignación de recursos se hace utilizando una metodología similar a la de Foncodes en base al mapa y al índice de pobreza a través de focalización geográfica. Sin embargo, también se realizan microencuestas para determinar la ubicación de los comedores, y mecanismos de autoselección (ubicando centros de distribución en zonas poco atractivas y distribuyendo alimentos de calidad menor).

El Pronaa posee una gerencia administrativa y una gerencia técnica conformada por las gerencias de programas y proyectos, de recursos alimentarios y de operaciones. Las dos últimas coordinan el reparto de alimentos con las unidades operativas.

Vaso de eche

El Programa del Vaso de Leche, creado en 1985, es un programa descentralizado de asistencia alimentaria que se lleva a cabo a través de los municipios provinciales y los distritales de cada localidad.

Las municipalidades provinciales son las encargadas de definir los beneficiarios y derivar los recursos a las comunas distritales que se encargan de comprar los bienes y hacerlos llegar a los pobres. Se nombra un comité de licitación pública (si el monto involucrado legalmente así lo exige) o una comisión de compra cuando los montos involucrados son menores al mínimo exigido para una licitación. En este segundo caso se precede a la compra mediante adjudicación directa.

La provisión de los recursos se hace a través de los comités administrativos del Vaso de Leche en cada municipalidad y de las coordinadoras (provinciales o distritales) del Vaso de Leche que representan a los beneficiarios organizados por medio de los clubes de madres organizados en cada localidad.

En el Vaso de Leche los propios beneficiarios se encargan de la elaboración y distribución final de los alimentos, luego de recogerlos de los centros de acopio.

oncomun

El del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) es un monto de dinero que el Gobierno asigna a las localidades más pobres en la forma de partidas que van a los municipios. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el encargado de asignar los recursos a través de un índice de pobreza. Es obligación de las municipalidades gastar el 70% del dinero en gastos de inversión como mínimo (antes era el 80% pero se redujo debido a que no permitía el buen funcionamiento administrativo de algunas municipalidades).

Algunos gobiernos locales han formado consorcios de municipios a nivel departamental (como en el caso de San Martín) para coordinar la utilización de los recursos.

Como algunas municipalidades de localidades pobres recibían montos pequeños de dinero, recientemente se ha puesto como monto mínimo 25,000 dólares al año (lo cual favorece a los municipios que recibían entre 11,000 y 17,000 dólares).

Cuadro A.5
Resultados de las regresión modelo probit ordenado

	Muestra total			Muestra rural		
	Por programa	Algún programa	Nº de programas	Por programa	Algún programa	Nº de programas
Características del hogar						
Niños	-0.289	-0.290	-0.289	-0.267	-0.271	-0.270
	(17.41)**	(17.54)**	(17.46)**	(13.00)**	(13.22)**	(13.13)**
Adultos hombres	-0.161	-0.158	-0.158	-0.156	-0.152	-0.151
	(4.43)**	(4.36)**	(4.35)**	(3.34)**	(3.26)**	(3.25)**
Adultos mujeres	-0.293	-0.291	-0.291	-0.368	-0.365	-0.366
	(7.65)**	(7.61)**	(7.59)**	(7.26)**	(7.22)**	(7.22)**
Años de educación	0.018	0.017	0.017	0.028	0.027	0.027
	(5.49)**	(5.44)**	(5.44)**	(6.15)**	(6.12)**	(6.12)**
Var. niños	0.223	0.222	0.222	0.223	0.225	0.225
	(10.43)**	(10.45)**	(10.45)**	(8.28)**	(8.40)**	(8.40)**
Var. adultos hombres	0.108	0.100	0.103	0.123	0.113	0.115
	(2.73)**	(2.56)*	(2.61)**	(2.37)**	(2.21)**	(2.24)**
Var. adultos mujeres	0.114	0.116	0.116	0.174	0.177	0.177
	(2.93)**	(3.00)**	(3.00)**	(3.34)**	(3.41)**	(3.41)**
Var. años de educación	-0.013	-0.013	-0.013	-0.019	-0.018	-0.018
	(3.99)**	(3.89)**	(3.92)**	(3.75)**	(3.70)**	(3.71)**
Características del jefe						
Menor de 35	-0.007	-0.004	-0.003	-0.031	-0.035	-0.034
	(0.10)	(0.06)	(0.05)	(0.35)	(0.39)	(0.38)
Mayor de 60	-0.125	-0.124	-0.121	-0.160	-0.161	-0.159
	(1.75)*	(1.74)*	(1.70)*	(1.71)*	(1.73)*	(1.70)*
Hombre	-0.252	-0.251	-0.250	-0.292	-0.292	-0.292
	(3.80)**	(3.79)**	(3.78)**	(3.34)**	(3.34)**	(3.34)**
Primaria	0.423	0.420	0.418	0.377	0.373	0.369
	(5.21)**	(5.19)**	(5.16)**	(3.83)**	(3.80)**	(3.77)**
Secundaria	0.619	0.618	0.618	0.540	0.539	0.536
	(6.09)**	(6.09)**	(6.08)**	(4.16)**	(4.16)**	(4.14)**
Superior	0.572	0.567	0.566	0.454	0.453	0.450
	(5.02)**	(4.98)**	(4.97)**	(3.01)**	(3.01)**	(2.99)**
Características de la vivienda						
Electricidad	0.274	0.280	0.281	0.154	0.158	0.160
	(3.67)**	(3.76)**	(3.78)**	(1.72)*	(1.78)*	(1.80)*
Teléfono	0.726	0.719	0.722	0.907	0.907	0.907
	(6.01)**	(5.97)**	(5.98)**	(3.97)**	(3.98)**	(3.98)**
Propiedad de vivienda	0.093	0.095	0.095	0.130	0.120	0.119
	(1.22)	(1.24)	(1.24)	(1.14)	(1.05)	(1.04)
Servicio higiénico público	0.258	0.256	0.260	0.278	0.277	0.280
	(3.53)**	(3.50)**	(3.55)**	(2.47)**	(2.46)**	(2.50)**
Var. electricidad	-0.196	-0.200	-0.200	-0.092	-0.095	-0.097
	(2.21)**	(2.26)**	(2.25)**	(0.81)	(0.84)	(0.86)
Var. teléfono	-0.195	-0.190	-0.192	-0.389	-0.380	-0.382
	(1.62)	(1.58)	(1.59)	(1.73)*	(1.69)*	(1.71)*
Var. propiedad de vivienda	-0.033	-0.030	-0.032	-0.041	-0.034	-0.036
	(0.44)	(0.41)	(0.43)	(0.38)	(0.32)	(0.34)
Var. servicio higiénico público	-0.175	-0.176	-0.176	-0.081	-0.090	-0.091
	(1.94)*	(1.95)*	(1.96)*	(0.62)	(0.69)	(0.71)
Cantidad de bienes muebles	0.159	0.160	0.159	0.152	0.152	0.151
	(11.06)**	(11.10)**	(11.05)**	(7.60)**	(7.59)**	(7.55)**
Var. cantidad de bienes muebles	-0.059	-0.060	-0.060	-0.079	-0.078	-0.078
	(4.08)**	(4.15)**	(4.11)**	(3.67)**	(3.64)**	(3.62)**

	Muestra total			Muestra rural		
	Por programa	Algún programa	Nº de programas	Por programa	Algún programa	Nº de programas
Región						
Zona urbana	-0.477	-0.478	-0.481	-0.434	-0.435	-0.438
	(6.54)**	(6.57)**	(6.60)**	(4.42)**	(4.44)**	(4.48)**
Programas sociales						
Var. asistencia alimentaria	-0.065			-0.084		
	(1.41)			(1.49)		
Var. asistencia educativa	-0.061			-0.062		
	(1.30)			(1.04)		
Var. seguro escolar	0.001			-0.017		
	(0.02)			(0.26)		
Var. capacitación	0.303			0.175		
				(0.71)		
Var. programas de salud	0.006			0.059		
	(0.14)			(1.12)		
Var. infraestructura social				-0.002	-0.002	0.000
				(0.04)	(0.04)	(0.00)
Var. infraestructura económica				0.055	0.055	0.056
				(0.96)	(0.96)	(0.97)
Var. algún programa		-0.055			-0.041	
		(1.18)			(0.66)	
Var. número de programas			-0.024			-0.020
			(1.17)			(0.78)
N	3099	3099	3099	1666	1666	1666

Fuente: Elaboración propia en base a ENAHO, panel 97-99.

Cuadro A.6
Resultados de las regresiones Panel 1997-1999

Resultados de las regresiones modelos de corte transversal 1997-1999

	1997						1999				
	Muestra total			Muestra rural			Muestra total			Muestra rural	
	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa
Características del hogar											
Niños	-0.163	-0.167	-0.169	-0.163	-0.169	-0.169	-0.056	-0.067	-0.087	-0.056	-0.071
	(18.63)**	(19.58)**	(19.53)**	(16.34)**	(17.37)**	(17.17)**	(7.11)**	(8.85)**	(11.98)**	(5.98)**	(7.90)**
Adultos hombres	-0.083	-0.086	-0.086	-0.067	-0.072	-0.072	-0.105	-0.110	-0.114	-0.072	-0.080
	(5.09)**	(5.31)**	(5.31)**	(3.45)**	(3.71)**	(3.71)**	(6.20)**	(6.47)**	(6.63)**	(3.52)**	(3.88)**
Adultos mujeres	-0.179	-0.179	-0.180	-0.181	-0.182	-0.182	-0.197	-0.194	-0.202	-0.185	-0.184
	(11.09)**	(11.08)**	(11.14)**	(9.04)**	(9.09)**	(9.08)**	(11.30)**	(11.05)**	(11.43)**	(8.56)**	(8.44)**
Años de educación	0.012	0.012	0.012	0.014	0.015	0.015	0.012	0.012	0.013	0.012	0.013
	(8.54)**	(8.91)**	(8.94)**	(8.13)**	(8.66)**	(8.65)**	(9.06)**	(9.28)**	(9.52)**	(6.71)**	(7.05)**
Características del jefe											
Menor de 35	-0.036	-0.023	-0.025	-0.091	-0.086	-0.085	-0.106	-0.109	-0.144	-0.103	-0.106
	(1.14)	(0.73)	(0.78)	(2.38)**	(2.25)**	(2.23)**	(2.89)**	(2.99)**	(3.93)**	(2.30)**	(2.38)**
Mayor de 60	-0.175	-0.182	-0.182	-0.168	-0.175	-0.175	-0.123	-0.114	-0.086	-0.098	-0.082
	(5.22)**	(5.45)**	(5.45)**	(4.10)**	(4.27)**	(4.26)**	(3.33)**	(3.08)**	(2.31)**	(2.17)**	(1.78)*
Hombre	-0.096	-0.090	-0.091	-0.111	-0.110	-0.109	-0.205	-0.213	-0.215	-0.183	-0.189
	(2.97)**	(2.78)**	(2.81)**	(2.76)**	(2.71)**	(2.71)**	(6.04)**	(6.23)**	(6.21)**	(4.15)**	(4.25)**
Primaria	0.037	0.036	0.037	0.064	0.062	0.063	0.066	0.061	0.051	0.057	0.052
	(1.18)	(1.16)	(1.16)	(1.80)*	(1.74)*	(1.75)*	(1.46)	(1.35)	(1.12)	(1.13)	(1.02)
Secundaria	0.057	0.054	0.054	0.083	0.081	0.081	0.088	0.089	0.078	0.080	0.083
	(1.75)*	(1.66)*	(1.66)*	(2.05)*	(1.98)**	(1.98)**	(1.62)	(1.63)	(1.42)	(1.24)	(1.27)
Superior	0.211	0.203	0.204	0.142	0.131	0.131	0.247	0.246	0.255	0.135	0.136
	(4.73)**	(4.53)**	(4.55)**	(2.30)**	(2.12)**	(2.11)**	(4.10)**	(4.06)**	(4.17)**	(1.84)*	(1.84)*
Características de la vivienda											
Electricidad	0.216	0.212	0.212	0.190	0.181	0.181	0.040	0.042	0.051	0.008	0.010
	(6.12)**	(6.01)**	(6.01)**	(4.76)**	(4.55)**	(4.55)**	(1.06)	(1.11)	(1.32)	(0.19)	(0.24)
Teléfono	0.277	0.274	0.275	0.235	0.226	0.227	0.292	0.286	0.318	0.260	0.268
	(6.96)**	(6.86)**	(6.90)**	(3.90)**	(3.76)**	(3.76)**	(7.20)**	(7.03)**	(7.75)**	(4.17)**	(4.27)**
Propiedad de la vivienda	-0.014	-0.018	-0.019	0.009	0.005	0.005	0.032	0.027	0.011	-0.009	-0.015
	(0.45)	(0.56)	(0.59)	(0.23)	(0.11)	(0.12)	(0.93)	(0.79)	(0.31)	(0.21)	(0.33)
Servicio higiénico (red pública)	0.167	0.169	0.168	0.140	0.139	0.139	0.190	0.197	0.217	0.166	0.171
	(4.99)**	(5.04)**	(5.01)**	(3.32)**	(3.29)**	(3.29)**	(5.17)**	(5.33)**	(5.83)**	(3.56)**	(3.62)**
Cantidad de bienes muebles	0.070	0.071	0.071	0.074	0.075	0.075	0.062	0.061	0.061	0.069	0.069
	(13.95)**	(14.00)**	(14.10)**	(9.80)**	(9.95)**	(9.94)**		(13.68)**	(13.37)**	(10.64)**	(10.54)**

Fuente: Elaboración propia en base a ENAHO, panel 97-99.

	1997						1999				
	Muestra total			Muestra rural			Muestra total			Muestra rural	
	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa
Región											
Zona urbana	0.230	0.245	0.244	0.250	0.270	0.270	0.240	0.270	0.278	0.245	0.280
	(6.33)**	(6.78)**	(6.75)**	(5.94)**	(6.44)**	(6.43)**	(6.05)**	(6.81)**	(6.94)**	(5.22)**	(5.94)**
Programas sociales											
Algún programa		-0.051			0.017			-0.254			-0.154
		(1.89)*			(0.51)			(8.58)**			(4.10)**
Número de programas			-0.015			0.006			-0.043		
			(1.27)			(0.39)			(1.50)		
Asistencia alimentaria	-0.058			-0.013			-0.116			-0.049	
	(2.10)**			(0.42)			(4.02)**			(1.45)	
Asistencia educativa	-0.104			-0.099			-0.256			-0.270	
	(3.63)**			(2.96)**			(8.24)**			(7.29)**	
Seguro escolar	0.056			0.098			0.031			0.044	
	(1.60)			(2.38)*			(0.82)			(0.95)	
Capacitación	-0.150			-0.038			-0.153			-0.126	
	(0.95)			(0.16)			(1.40)			(0.92)	
Programas de salud	0.066			0.064			-0.062			-0.014	
	(2.36)**			(1.93)*			(2.11)**			(0.40)	
Infraestructura social				0.003	0.002	0.002				0.004	0.004
				(0.10)	(0.05)	(0.06)				(0.10)	(0.12)
Infraestructura económica				0.049	0.047	0.046				-0.009	-0.009
				(1.45)	(1.38)	(1.37)				(0.22)	(0.22)
Constante	6.198	6.195	6.185	6.060	6.051	6.054	6.282	6.298	6.202	6.198	6.189
	(112.50)**	(111.55)**	(112.23)**	(79.48)**	(78.70)**	(79.26)**	(98.49)**	(97.46)**	(95.98)**	(71.01)**	(69.47)**
N	3099	3099	3099	2056	2056	2056	3102	3102	3102	1990	1990
R-squared	0.58	0.58	0.58	0.52	0.52	0.52	0.54	0.54	0.52	0.45	0.44

El valor absoluto de los estadísticos t entre paréntesis
* Significativo al 10%; ** significativo al 5%

	Muestra total			Muestra rural		
	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas
Características del hogar						
Niños	-0.102	-0.107	-0.118	-0.104	-0.111	-0.113
	(16.87)**	(18.15)**	(21.02)**	(14.62)**	(16.03)**	(16.93)**
Adultos hombres	-0.097	-0.102	-0.104	-0.066	-0.072	-0.073
	(7.89)**	(8.30)**	(8.47)**	(4.49)**	(4.89)**	(4.95)**
Adultos mujeres	-0.189	-0.190	-0.193	-0.178	-0.179	-0.181
	(15.28)**	(15.26)**	(15.52)**	(11.68)**	(11.67)**	(11.84)**
Años de educación	0.013	0.013	0.013	0.013	0.014	0.014
	(13.02)**	(13.51)**	(13.74)**	(10.39)**	(10.93)**	(11.05)**
Características del jefe						
Menor de 35	-0.052	-0.045	-0.055	-0.077	-0.073	-0.075
	(2.01)**	(1.77)*	(2.16)**	(2.52)**	(2.36)**	(2.44)**
Mayor de 60	-0.139	-0.141	-0.136	-0.110	-0.110	-0.108
	(5.30)**	(5.37)**	(5.13)**	(3.44)**	(3.40)**	(3.35)**
Hombre	-0.153	-0.153	-0.152	-0.149	-0.148	-0.148
	(6.08)**	(6.03)**	(5.97)**	(4.68)**	(4.64)**	(4.63)**
Primaria	0.070	0.070	0.048	0.083	0.079	0.073
	(3.00)**	(2.99)**	(2.08)**	(3.04)**	(2.90)**	(2.69)**
Secundaria	0.057	0.051	0.030	0.083	0.079	0.072
	(2.20)**	(1.99)**	(1.19)	(2.58)**	(2.45)**	(2.24)**
Superior	0.205	0.197	0.181	0.162	0.155	0.151
	(6.47)**	(6.20)**	(5.71)**	(3.77)**	(3.62)**	(3.52)**
Características de la vivienda						
Electricidad	0.138	0.135	0.137	0.104	0.099	0.100
	(4.99)**	(4.87)**	(4.92)**	(3.34)**	(3.15)**	(3.18)**
Teléfono	0.291	0.287	0.300	0.254	0.251	0.253
	(9.82)**	(9.64)**	(10.09)**	(5.66)**	(5.59)**	(5.63)**
Propiedad de vivienda	0.004	0.002	-0.004	-0.005	-0.008	-0.009
	(0.15)	(0.08)	(0.15)	(0.16)	(0.25)	(0.29)
Servicio higiénico público	0.196	0.199	0.205	0.156	0.157	0.158
	(7.35)**	(7.45)**	(7.63)**	(4.73)**	(4.74)**	(4.76)**
Cantidad de bienes muebles	0.055	0.054	0.054	0.060	0.059	0.060
	(16.67)**	(16.44)**	(16.29)**	(12.17)**	(12.10)**	(12.14)**
Región						
Zona urbana	0.265	0.287	0.295	0.281	0.308	0.308
	(8.75)**	(9.50)**	(9.73)**	(8.12)**	(8.91)**	(8.91)**
Programas sociales 97						
Algún programa		-0.152			-0.053	
		(6.75)**			(1.65)	
Número de programas			-0.058			0.009
			(2.33)**			(0.28)
Asistencia alimentaria	-0.060			-0.005		
	(2.29)**			(0.15)		
Asistencia educativa	-0.141			-0.135		
	(5.22)**			(4.11)**		
Seguro escolar	0.026			0.031		
	(0.73)			(0.72)		

	Muestra total			Muestra rural		
	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas
Capacitación	-0.227			-0.169		
	(2.24)**			(1.32)		
Programas de salud	-0.049			0.013		
	(1.85)*			(0.40)		
Infraestructura social				0.017	0.015	0.010
				(0.53)	(0.49)	(0.32)
Infraestructura económica				0.026	0.026	0.018
				(0.78)	(0.78)	(0.56)
Programas sociales 99						
Algún programa		-0.121			-0.071	
		(5.34)**			(2.33)**	
Número de programas			-0.020			-0.025
			(2.11)**			(1.95)*
Asistencia alimentaria	-0.100			-0.061		
	(3.78)**			(1.98)**		
Asistencia educativa	-0.164			-0.175		
	(6.09)**			(5.44)**		
Seguro escolar	0.062			0.097		
	(1.79)*			(2.39)**		
Capacitación	-0.150			-0.095		
	(0.96)			(0.40)		
Programas de salud	0.045			0.047		
	(1.69)*			(1.45)		
Infraestructura social				0.009	0.010	0.015
				(0.27)	(0.30)	(0.46)

Fuente: Elaboración propia en base a ENAHO, panel 97-99.

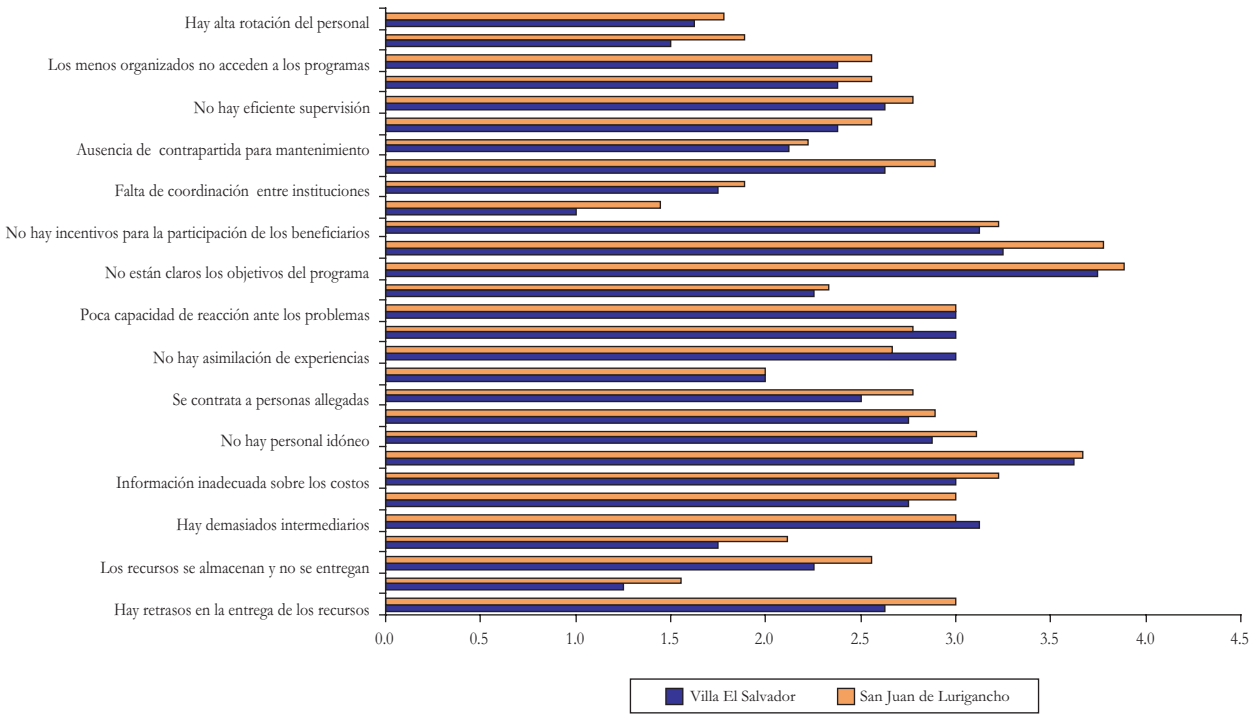
Resultados de la regresión modelo panel con efectos fijos

	Muestra total			Muestra rural		
	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas
Características del hogar						
Var. niños	-0.071	-0.072	-0.071	-0.068	-0.068	-0.068
	(6.02)**	(6.14)**	(6.08)**	(4.21)**	(4.23)**	(4.25)**
Var. adultos hombres	-0.051	-0.051	-0.049	-0.001	0.000	0.000
	(2.23)*	(2.21)*	(2.14)*	(0.04)	(0.01)	(0.01)
Var. adultos mujeres	-0.140	-0.143	-0.142	-0.136	-0.133	-0.134
	(6.16)**	(6.26)**	(6.26)**	(4.29)**	(4.21)**	(4.27)**
Var. años de educación	0.007	0.007	0.007	0.007	0.007	0.007
	(3.84)**	(3.80)**	(3.77)**	(2.45)*	(2.35)*	(2.37)*
Características de la vivienda						
Var. electricidad	-0.037	-0.040	-0.039	-0.129	-0.136	-0.135
	(0.64)	(0.70)	(0.69)	(1.86)*	(1.94)*	(1.94)*
Var. teléfono	0.109	0.103	0.102	0.132	0.125	0.127
	(2.53)**	(2.41)**	(2.39)**	(2.13)**	(2.07)**	(2.10)**
Var. propiedad de vivienda	0.027	0.028	0.028	0.005	0.011	0.010
	(0.63)	(0.65)	(0.65)	(0.09)	(0.20)	(0.17)
Var. servicio higiénico público	0.101	0.098	0.097	0.095	0.081	0.082
	(2.13)**	(2.06)**	(2.04)**	(1.45)	(1.26)	(1.27)
Var. cantidad de bienes muebles	0.016	0.016	0.015	0.010	0.008	0.008
	(3.58)**	(3.40)**	(3.41)**	(1.27)	(0.98)	(0.99)
Programas sociales 97						
Algún programa		0.020			0.031	
		(0.61)			(0.67)	
Número de programas			0.005			0.010
			(0.34)			(0.49)
Asistencia alimentaria	0.007			-0.010		
	(0.21)			(0.23)		
Asistencia educativa	0.058			0.100		
	(1.61)			(2.21)**		
Seguro escolar	-0.042			-0.050		
	(1.02)			(0.97)		
Capacitación	0.272			0.325		
	(1.71)*			(1.69)*		
Programas de salud	-0.028			-0.038		
	(0.85)			(0.86)		
Infraestructura social				-0.115	-0.114	-0.114
				(2.45)**	(2.44)**	(2.44)**
Infraestructura económica				-0.214	-0.214	-0.214
				(4.34)**	(4.39)**	(4.37)**
Programas sociales 99						
Asistencia alimentaria	0.001			0.035		
	(0.04)			(0.79)		
Asistencia educativa	-0.033			-0.010		
	(0.93)			(0.22)		
Seguro escolar	-0.007			-0.042		
	(0.16)			(0.74)		

	Muestra total			Muestra rural		
	Por programa	Algún programa	N° de programas	Por programa	Algún programa	N° de programas
Capacitación	-0.231			-0.151		
	(1.77)*			(0.78)		
Programas de salud	-0.046			0.009		
	(1.42)			(0.20)		
Infraestructura social				0.022	0.019	0.019
				(0.47)	(0.43)	(0.43)
Infraestructura económica				0.079	0.079	0.079
				(1.67)*	(1.61)	(1.61)
Algún programa		-0.063			-0.014	
		(1.91)*			(0.31)	
Número de programas			-0.024			0.003
			(1.59)			(0.16)
Constante	0.098	0.107	0.102	0.212	0.230	0.223
	(4.31)**	(4.15)**	(4.52)**	(2.79)**	(2.93)**	(2.99)**
N	3099	3099	3099	1666	1666	1666
R-squared	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05

El valor absoluto de los estadisticos robustos t entre paréntesis
* Significativo al 10%; ** significativo al 5%

Gráfico B.4
Comparación de la importancia de las distorsiones detectadas en cada distrito



Fuente: Entrevistas a informantes calificados.