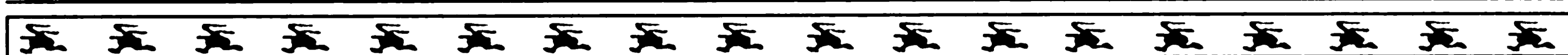

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ALIMENTARIOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Víctor Caballero Martín



Los programas sociales de lucha contra la pobreza han estado en permanente observación tanto por los beneficiarios de estos programas como por las críticas que recibieron por el uso político que se les dio. Dos grandes temas concitaron el interés por el estudio de estos programas:

- Primero, porque, a pesar de la inversión del tesoro público y de los aportes de la cooperación internacional para la estrategia de lucha contra la pobreza, los problemas que persistían evidenciaban el mal enfoque de la inversión, la pérdida de objetivos, la filtración de la ayuda y la dispersión de los programas, además de los serios problemas de administración de los recursos.
- Segundo, porque se asociaron las campañas políticas reeleccionistas con la intensificación y ampliación del apoyo alimentario a poblaciones urbanas y rurales; apoyo que, por lo demás, se daba sin orden ni ligado a una estrategia coherente de lucha contra la pobreza; por el contrario, quedó mar-

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

cada en la opinión pública y en los propios beneficiarios la manipulación política y la relación clientelista establecida entre autoridades y funcionarios de gobierno con la población aparentemente beneficiada.

Estos hechos, en realidad, eran la manifestación de problemas más profundos y que perduran aún, a pesar de los cambios que se están operando en el manejo de los programas sociales.

Lo que queremos desarrollar en este artículo son dos tesis que nos parecen relevantes y tratan de explicar por qué todos los esfuerzos por enmendar y superar los errores en los programas sociales alimentarios no lograron los objetivos trazados ni superar las prácticas de manipulación y control político.

Una primera tesis es que una de las razones de por qué los programas sociales alimentarios no alcanzaron sus objetivos ni cumplieron sus metas es por la inestabilidad de las políticas sociales y la fragilidad de las instituciones que condujeron los programas. Sostengo que la inestabilidad y fragilidad institucional está relacionada con el funcionamiento de grupos de presión que se constituyeron para determinar e introducir cambios y orientaciones que poco tenían y tienen que ver con la estrategia de lucha contra la pobreza ni con la atención de las poblaciones en riesgo.

La inestabilidad de las políticas sociales en los programas alimentarios se explica porque éstos han funcionado fuertemente condicionados por los proyectos políticos que buscaron obtener resultados inmediatos de contención social ante crisis emergentes; por tal motivo, las instituciones encargadas de la ejecución de dichas políticas fueron sometidas a cambios de orientación en función de objetivos políticos no relacionados con la estrategia de lucha contra la pobreza.

La fragilidad de las instituciones que condujeron los programas sociales se debe básicamente a la diversidad de instituciones que repitieron objetivos y metas, que duplicaron beneficiarios y que concentraron la ayuda alimentaria en zonas congestionadas. Los programas se repitieron para atender poblaciones definidas para alcanzar resultados concretos, como superar los niveles de desnutrición en la población infantil, combatir la deserción escolar y mejo-

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

rar los rendimientos académicos de la población escolar, aliviar la situación de desnutrición y abandono de la población en riesgo y altamente vulnerable. Pero, dado el nivel de duplicidad existente, el resultado obtenido ha sido la dispersión de la ayuda alimentaria, la duplicidad de los beneficiarios y un mal enfoque de la ayuda alimentaria.

Por lo demás, la masificación del número de beneficiarios y la alta dispersión de los centros de atención impidió que los diferentes programas contaran con instrumentos eficientes de monitoreo y seguimiento. Los programas se tornaron inoperantes y las instituciones se convirtieron en meros operadores logísticos, toda vez que perdieron el control del proceso de los proyectos.

La fragilidad institucional se acentuó conforme se fueron produciendo reorganizaciones y reestructuraciones que no lograron romper la rutina impuesta por las relaciones establecidas entre la institución y los beneficiarios, y entre la institución y los operadores políticos existentes en el Ejecutivo, el Parlamento y los grupos de presión.

Una segunda tesis es que los programas sociales que se diseñaron y ejecutaron en el Perú no tuvieron un marco institucional coherente, ya que no correspondieron a una estrategia de superación de la pobreza, sino a acciones transitorias y coyunturales frente a demandas específicas. Los programas sociales, al ser sometidos a grupos de presión no vinculados con las poblaciones-objetivo, introdujeron las mayores distorsiones en los programas y no permitieron que la estrategia de lucha contra la pobreza se ejecutara a cabalidad.

Los problemas por el uso político de los programas sociales son siempre generados por agentes externos a la población de extrema pobreza. Sin embargo, la población utilizada no percibe estos hechos como manipulación política. La razón de por qué es así reside en una rutina de relación clientelista entre los beneficiarios y las autoridades; una relación clientelista compartida, de compromisos mutuos, que ha debilitado el funcionamiento institucional de los programas sociales.

La manipulación política de los beneficiarios de los programas sociales sólo puede ser explicada por la debilidad organizativa de las organizaciones sociales de base y la adopción por parte de

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

los beneficiarios de estrategias de sobrevivencia que dieron sustento y viabilidad a la dictadura fujimorista y a la distorsión de los programas sociales.

1. LA MASIFICACIÓN DEL APOYO ALIMENTARIO SIN OBJETIVOS NI METAS PRECISAS

Todos los indicadores muestran que, durante el periodo de la década del noventa, se produjo un incremento significativo de los beneficiarios de los programas sociales, hasta se puede decir que ha habido una masificación de ellos. En el año 1996, según la ENAHO, el 61.4% de los hogares de todo el país hacían uso de los programas sociales. De este total, el 53.7% correspondía a los hogares urbanos y el 77.3% a hogares rurales.

Entre los años 1998 y 1999, la población beneficiaria aumentó en 9.5%. En el año 1998, en términos absolutos, el número de beneficiarios se estimaba en 9.3 millones de personas. En cuanto a los recursos del Tesoro destinados a los programas, el incremento también fue considerable: el año 1994 se habían destinado 4,397 millones de nuevos soles a los diferentes programas sociales. El año 2000, que fue el de mayor inversión (coincidiendo con la segunda reelección de Fujimori), esta cifra creció a 15.159 millones de nuevos soles el año. En términos generales, la inversión social se incrementó de 12 dólares en 1990 a 85 per cápita en 1997¹.

El Caso del Pronaa

El PRONAA se constituyó el año 1992, pero si bien en un principio fue creado para atender la creciente demanda de alimentos de los sectores populares, pronto su rol se convirtió en el principal instrumento de control social por parte del gobierno de Fujimori. Por eso resulta interesante comprobar que los hipos de crecimiento en la

¹ Du Bois, Fritz - Nelson Shack, "Balance y perspectiva en la lucha contra la pobreza en el Perú 1985 - 2000", en Banco Mundial y otros, *Diálogo sobre experiencias y retos en la lucha contra la pobreza: análisis y plenarias*, Tomo 1, Lima, Comité Organizador del Primer Foro de Pobreza, 1999, p. 136.

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

inversión social y en el número de beneficiarios coincidían con las campañas electorales, y no tanto con una voluntad planificada de lucha contra la pobreza.

Del año 1992 al 1993 el incremento fue del 100%, tanto en número de beneficiarios como en inversión social. En dos años, el PRONAA pasó de atender a 3.9 millones a 6.3 millones de beneficiarios, sin que mediara ningún plan.

Aunque pasado el periodo electoral las cifras de beneficiarios disminuían, al poco tiempo se volvía a restablecer una maquinaria de apoyo alimentario coincidiendo con elecciones municipales o con la segunda reelección del ingeniero Fujimori, que, como sabemos, fue la de mayor escándalo, tanto por el uso político que se dio a los programas sociales como a los graves casos de corrupción y manipulación en que se vieron envueltos los directivos del PRONAA. (Cuadro 1)

Cuadro 1
PRONAA 1992 - 2002.
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
(Miles de nuevos soles)

Año	Ejecución Presupuestal	Beneficiarios Atendidos
1,992	34,979	3,964,942
1,993	68,045	5,438,782
1,994	109,848	6,389,875
1,995	160,609	4,050,686
1,996	159,804	3,389,229
1,997	243,662	4,862,426
1,998	223,200	6,562,723
1,999	289,185	4,630,109
2,000	313,673	4,512,716
2,001	257,386	4,316,070
2002(*)	246,523	4,374,414

(*) Proyectado

Fuente: PRONAA - OPP

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

2. UNA POLÍTICA DE ESTADO DISTORSIONADA POR EL CLIENTELISMO

Uno de los efectos de la perniciosa política del clientelismo es la personificación de la política de Estado de lucha contra la pobreza. Esta política tenía como expresión máxima la presencia del jefe de Estado en acciones concretas de atención a la población más empobrecida como, por ejemplo, entrega directa de donativos de ropa, medicinas, herramientas, alimentos, regalos de implementos de cocinas, inauguración de nuevos comedores populares, almuerzos con los beneficiarios, vestir las prendas tradicionales, etc. Todo debidamente filmado, fotografiado y luego difundido ampliamente por todos los medios de comunicación.

Pronto esta práctica se hizo extensiva a todos los titulares de los pliegos: ministros o jefes de los proyectos especiales, quienes no veían mejor manera de promocionar sus programas y acciones que distribuyendo alimentos y herramientas e inaugurando obras. Todo político o candidato potencial preocupado por las condiciones de pobreza de la población tenía que recurrir al ritual de acercarse a un comedor popular, un centro de atención de emergencia, una zona, comunidad o barrio empobrecido en donde, regalos de por medio, inauguraba una pileta, un comedor popular, donaba equipos de cocinas o hacía entrega directa de ropa o alimentos.

La presencia del jefe de Estado en una zona de extrema pobreza era el mensaje claro y directo de su preocupación principal, pero además era el gesto simbólico que expresaba que la comunicación de la máxima autoridad no requería de intermediarios ni de estructuras burocráticas que interfirieran esta comunicación. Acentuaba más esta práctica la evidencia de que una vez formalizado el apoyo oficial del programa social a la organización de beneficiarios, éste perduraba en el tiempo, al margen de si había o no cumplido con el objetivo de sacar de la pobreza absoluta a los beneficiarios, de si hacían buen o mal uso del apoyo recibido.

Durante la década del fujimorismo, esta práctica se profundizó. El crecimiento de la inversión social y del número de beneficiarios era más producto de una intención política de distribuir alimentos que de orientar la inversión hacia la lucha contra la pobreza. Era

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

una acción voluntarista y discrecional de las autoridades políticas, que ponían en práctica planes políticos antes que planes institucionales. Si bien los programas sociales tenían objetivos y metas muy concretas para el combate de la pobreza, pronto estos objetivos y metas se subordinaron a este ritual político de relación presidente de la República - beneficiario de los programas sociales.

El rol del Estado como gran comprador de alimentos.

En la década del noventa, ya durante la dictadura de Fujimori y con recursos muchos mayores para los programas sociales, los volúmenes de compras se incrementaron espectacularmente.

La política de las compras no se orientó hacia la eficiencia de la inversión social, sino a la redistribución de los recursos del Estado para favorecer la reactivación económica de la producción nacional. Siendo el Estado uno de los mayores compradores de alimentos y definidos los mecanismos de compra, surgía el interés por parte de los proveedores del Estado en obtener mayores ventajas de las adquisiciones, sin que éstas tuvieran que ver necesariamente con los objetivos de la lucha contra la pobreza y la naturaleza de los programas sociales alimentarios.

Se promulgaron leyes y decretos supremos² que regulaban dichas compras, con el objetivo de que éstas sirvieran para reactivar la producción agropecuaria nacional, principalmente la economía de los pequeños productores y microempresas, que encontrarían en el Estado al comprador seguro.

Pero esta política de adquisiciones para los programas alimentarios, al convertirse en un fin en sí misma, produjo enormes distorsiones en los procesos de adquisición. Las compras del Estado a los productores nacionales ya no sólo servían para reactivar la pequeña producción, sino también como un instrumento para solu-

² Se promulgaron las siguientes leyes: Ley N° 26850: Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y la Ley N° 27060, ley que autoriza al PRONAA a adquirir productos alimenticios directamente a los pequeños productores locales, con términos de referencia elaborados por gerencias regionales y constancia del MINAG, MINPES o PROMPYME, según el producto a adquirir.

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

cionar problemas de sobreproducción o de baja de precios y, por tanto, las compras del Estado para los programas sociales se convertían, nada más ni nada menos, en un factor de regulación de precios en el mercado.

En este juego de intereses abierto por las compras del Estado, se promovió la aprobación de leyes que no guardaban relación con los objetivos de los programas sociales. Una última ley que se aprobó en el Congreso de la República fue la denominada “Ley de la Anchoveta”, que fue promovida por empresarios pesqueros interesados en que los programas sociales adquirieran obligatoriamente conservas de anchoveta, pero como no se puede establecer una norma para adquirir un solo producto, se introdujo de relleno la obligación de comprar papa, yuca y otros. Esta norma estaba demás, porque ya existía la Ley 27060 de compras locales a pequeños productores. Por lo demás, cuando se trató de aplicar esta ley, en el mercado había escasez de anchoveta.

En esta estrategia de lucha contra la pobreza se abrió la participación a otros actores sociales: a los proveedores del Estado. Los proveedores presionaban con la misma insistencia a los propios beneficiarios, quienes, a su vez, exigían determinados productos sin considerar la calidad nutricional o las posibilidades reales de adquirirlos.

Se fue consolidando así un esquema bastante complejo en el proceso de adquisiciones, con normas que hicieron más onerosos los procedimientos, sin que esto garantizara la transparencia en las adquisiciones. Al quedar establecidas en leyes y decretos estas adquisiciones, y al ser reconocida la participación de las organizaciones de productores en la política de los programas sociales, se consolidó la participación de un nuevo actor, con todas las implicancias que significaba su participación en un programa social con objetivos propios, metas y planes específicos.

3. LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE COMEDORES POPULARES: SUS LÍMITES Y PERSPECTIVAS

Debemos precisar que los comedores populares se organizaron por iniciativa de la población mucho antes de que existieran programas

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

sociales promovidos por organismos públicos o privados³. La forma organizativa de comedor popular, tal como es conocida actualmente, surgió a finales de los años setenta⁴, algunas veces por iniciativa de mujeres de los pueblos jóvenes de la ciudad de Lima, que reunieron sus pocos recursos económicos para cocinar y alimentar así a sus familias; otras veces surgieron con apoyo de la parroquia o iglesia cristiana del barrio o del distrito y fueron apuntalados luego con el apoyo de ONG y de agencias de cooperación internacional. Posteriormente, los recursos alimentarios de que disponía el Estado para emergencias fueron orientados a los comedores populares a través de los diferentes programas asistenciales.

La base emocional para el surgimiento de los comedores populares fue la solidaridad de los pobres para afrontar una coyuntura muy difícil, al no poder alimentarse, por la falta de ingresos, en sus respectivos hogares.

Como organización tienen una estructura singular: cuentan con un padrón de socias, que son las beneficiarias del apoyo alimentario, eligen su directiva y nombran de manera rotativa a las responsables de la preparación de alimentos. Cuentan con su estatuto, sus reglamentos internos de funcionamiento y cobran por el menú. El precio promedio es de un nuevo sol (S/. 1 = U\$ 0,30 centavos). El apoyo alimentario del PRONAA consiste en la entrega de una canasta balanceada destinada a la preparación de almuerzos. Se entregan como mínimo 50 raciones y un máximo de 115. El aporte de las socias es con el trabajo que realizan por los turnos en la preparación de alimentos⁵. El 10% de los alimentos que preparan

³ Sobre los comedores populares existe una amplia bibliografía; una referencia documentada se encuentra en el estudio de Cecilia Blondet y Carmen Montero: *Hoy: menú popular. ¿Comedores en Lima?*, IEP – UNICEF, Lima, julio de 1995.

⁴ Aunque el estudio de Blondet – Montero (1995, página 53) habla de que los “los programas de distribución de víveres entre las mujeres de los asentamientos populares (léase barriadas) de Lima datan de la época del gobierno del general Manuel A. Odría (1948–1956)”.

⁵ En opinión de la FEMOCCPALLC, el PRONAA sólo llega a financiar en promedio el 10% de la ración diaria (almuerzo), aunque en los últimos meses, debido a la campaña electoral, ha llegado a aumentar el subsidio de la canasta. Por lo tanto, son las mujeres las que financian el 90% de la ración.

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

son donados a los llamados "casos sociales" (personas indigentes o de extrema necesidad).

Como redes de solidaridad, los comedores tuvieron una buena acogida porque resolvían una necesidad vital: alimentar al socio y a su familia y bajar el costo diario de la manutención familiar. Atendían también a poblaciones indigentes en la medida de sus posibilidades. El éxito que tuvieron con este servicio les valió el reconocimiento de instituciones privadas y públicas, que veían en las mujeres de comedores actores fundamentales de la lucha contra la pobreza.

Pero los problemas más frecuentes en esta experiencia se relacionan con los siguientes hechos:

- Se supone que los comedores deben estar ubicados en los distritos de mayor pobreza; sin embargo, la calificación de un distrito como pobre depende de indicadores generales, independientemente de si a nivel familiar los ingresos están por encima de la media.
- Una vez admitido un comedor, ya no se vuelve a revisar si las condiciones de ingreso han mejorado, se han mantenido o deteriorado. Eso explica, por ejemplo, la existencia de comedores populares en zonas urbanizadas, de clase media, con niveles de ingresos promedios altos, pero que una o dos décadas atrás eran pueblos jóvenes o urbanizaciones populares.
- Al no tener definidas las características del beneficiario, tampoco se tienen claros los objetivos y las metas a alcanzar con el programa. Quizás esto mismo abonó el terreno para que este programa tenga una mayor proclividad a ser un instrumento político, con motivaciones políticas muy claras, distintas de los objetivos nutricionales y de superación de la pobreza.

Quedó muy claro en ese período que la relación PRONAA - organizaciones estaba basada en un patrón de clientelismo político y que la incorporación de comedores era mucho mayor en periodos electorales con una clara intencionalidad de captar votos o de tener

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

una población electoral cautiva. Se evidenció además que los comedores populares admitidos no estaban ubicados en zonas de extrema pobreza, sino en zonas urbanas consolidadas; y, lo que es más, la incorporación de comedores cercanos entre sí resultó una práctica común para incrementar la población cautiva, no importa si no se respetaba la distancia mínima.

Muchas veces se abrían nuevos comedores por sugerencia o presión de las autoridades políticas del sector o por la negociación realizada por los propios beneficiarios. Obviamente, estos criterios no coincidían con el *Mapa de la pobreza* ni correspondían a plan alguno. El crecimiento de comedores populares por gerencias locales durante el periodo de 1997 al 2002 fue bastante significativo: de 9,687 comedores populares se pasó a 15,607, vale decir, un crecimiento de un 55%.

Lo sorprendente de la información que compara ambos años es que el número de beneficiarios tuvo un crecimiento no proporcional al incremento de nuevos comedores. En algunas gerencias incluso se presenta la paradoja de que se incrementaba el número de comedores y sin embargo disminuía el número de beneficiarios; este caso se presenta en las gerencias locales de Andahuaylas, Imacita y Pucallpa, pero sobre todo en Lima y Callao. En esta última gerencia se admitieron 955 comedores populares; en ese mismo periodo el número de beneficiarios disminuyó en 59,433.

¿Cómo explicar estas aparentes incongruencias? Afirmando, basándome en la información disponible y en los testimonios recogidos en estudios sobre los comedores populares, que estos problemas se presentan por las siguientes causas:

- Porque en realidad no existen planes anuales que fijen metas de crecimiento de beneficiarios de comedores populares en función de una estrategia o de un plan de superación de la pobreza. La demanda es a pedido de los supuestos nuevos beneficiarios o del interés o motivación de las autoridades políticas o de los responsables de las gerencias locales y de la jefatura nacional.
- Porque en las condiciones operativas y logísticas en que se ejecutan los programas resulta más asequible llegar a pobla-

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

ciones urbanas o poblaciones cercanas a las gerencias locales que a las zonas de pobreza extrema, que, por lo general, están alejadas y dispersas. Esto indudablemente reforzó la estructura centralista y urbana del programa de comedores populares.

- Que los pobladores ubicados en zonas urbanas pobres beneficiarios de los comedores populares no comparten necesariamente la vigencia y continuidad de esta experiencia. Ya el estudio de Blondet - Montero daba cuenta de una encuesta en la que se recogía la opinión de los hijos de las socias de comedores⁶: a un 28% de los hijos de socios no les gusta el comedor popular, aunque lo aceptan. (Cuadro 2)

Cuadro 2
ÁREA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS
PADRÓN DE SERVICIOS DE COMEDORES POPULARES

Gerencia Local	Comedores Populares			
	Año 2002		Año 1997	
	Nº	Beneficiarios	Nº	Beneficiarios
Andahuaylas	246	12,300	145	13,417
Apurímac	555	27,750	260	21,867
Arequipa	536	26,800	266	14,452
Ayacucho	545	27,250	380	13,167
Bagua	290	14,539	50	2,362
Cajamarca	669	26,537	560	27,768
Lima-Callao	5,237	431,360	4,282	490,793
Chiclayo	592	29,630	317	17,455
Chimbote	464	30,469	241	23,461
Cusco	520	27,010	110	6,603
Huancavelica	493	30,850	479	22,188
Huancayo	207	11,050	149	7,220
Huánuco	220	12,800	57	2,184
Huaraz	235	21,350	150	14,502
Ica	353	22,925	308	11,638

⁶ Blondet - Montero, *op. cit.*, p. 127.

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

Gerencia Local	Comedores Populares			
	Año 2002		Año 1997	
	Nº	Beneficiarios	Nº	Beneficiarios
Imacita	6	300	6	457
Iquitos	159	7,950	43	3,245
Madre de Dios	19	960	6	240
Moquegua	125	6,401	28	3,107
Moyobamba	67	3,695	17	783
Pasco	137	7,711	50	6,082
Piura	1,113	55,650	660	44,756
Pucallpa	83	5,839	63	5,847
Puno	499	24,950	291	8,301
Puquio	246	12,601	90	4,097
Tacna	281	16,315	175	13,479
Tarapoto	37	2,081	19	1,375
Trujillo	802	41,560	205	11,367
Tumbes	331	19,720	260	13,665
TOTAL	15,067	958,353	9,687	805,878

Fuente: Pronaa - Oficina de Planificación y Presupuesto

- Que hay casos de comedores populares que se quedan sin socios ni beneficiarios, sobre todo por el abandono de éstos, quienes deciden ya no participar más de la experiencia. Este tema se descubrió con la política de sinceramiento de los padrones de los comedores, en la que se evidenció que había un importante número de comedores que habían reducido la cantidad de raciones por la ausencia de beneficiarios.

a. Los problemas de los comedores populares en las zonas rurales: las fallas de la réplica de un modelo urbano en las zonas rurales

La experiencia de los comedores populares en las ciudades se quiso trasladar a las zonas rurales. Pero el resultado de esta política no fue

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

positivo. Aparte de los excesivos costos de distribución de alimentos en las zonas más alejadas, y del tiempo dilatado entre una distribución y otra, que impedía un real seguimiento y supervisión del comedor, lo que realmente impedía el funcionamiento de un comedor rural eran las pocas familias existentes en centros poblados y comunidades y la dispersión de las familias.

Resultado: los comedores populares en las comunidades campesinas o centros poblados son sobre todo organizaciones de redistribución de alimentos en crudo entre las familias empadronadas. El programa, en esas condiciones, es muy difícil que pueda ser supervisado o monitoreado por el PRONAA. La experiencia de hacer seguimiento sobre el uso de los alimentos en zonas de violencia (Ayahuanco –Ayacucho– o el río Ene –Junín–) o en zonas tan inaccesibles como el Purús - Pucallpa, Putumayo - Iquitos o la provincia de Condorcanqui - Amazonas, plantea un reto de envergadura.

b- La urbanización de los comedores populares

Por más que se intentó ampliar esta experiencia a las zonas rurales, esto no se logró por las razones que hemos expuesto. Por el contrario, toda la política de admisión de nuevos comedores reforzó precisamente ese carácter urbano, pero no de todas las ciudades, sino de las capitales de departamento o de las provincias, donde se encontraba la sede de la gerencia local. Es por eso que, al revisar la relación de beneficiarios de los programas sociales, nos encontramos con las siguientes particularidades:

- Que más del 51% de los comedores populares y el 60.3% de los beneficiarios se encontraban en las provincias sede de las gerencias locales del PRONAA.
- Que sólo el 25.7% de los comedores populares y el 19.5% de los beneficiarios se encontraban dispersos en la amplia mayoría de las provincias del interior del país, que es, como sabemos, donde se concentran los mayores distritos y provincias de pobreza y pobreza extrema.

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

c. La mala focalización y la filtración en el programa de comedores populares

Un hecho que no se ha podido superar, a pesar del convencimiento de la mala focalización del apoyo alimentario, es que Lima metropolitana concentra más del 35% del total de beneficiarios del programa de comedores populares.

Esta mala focalización se evidencia cuando se ve la distribución de la inversión social por distritos, según quintiles de ingreso. Queda claro según las cifras del PRONAA que el 39.9% del total de los beneficiarios se ubican en distritos considerados de ingresos regulares y no pobres (quintil 4 y 5 del mapa de la pobreza); y sólo el 22.7% del total de los beneficiarios se encontraban en el quintil 1, considerado de pobreza extrema. (Cuadro 3)

Cuadro 3
PROGRAMACIÓN 2003
PROGRAMA COMEDORES POPULARES

Quintiles	Beneficiarios	Beneficiario
Quintil 1	219,770	22.7
Quintil 2	158,844	16.4
Quintil 3	206,040	21.3
Quintil 4	270,072	27.9
Quintil 5	114,665	11.8
Total	969,391	100.0

Fuente: PRONAA-Oficina de Planificación y Presupuesto.

Por cierto, la distribución de los beneficiarios por quintiles nos permite ver que el criterio que se tuvo para abrir los comedores no se dio en función de la pobreza. Las cifras oficiales del PRONAA nos muestran que más del 55% de los beneficiarios se concentran en cinco departamentos y la provincia del Callao. (Cuadro 4)

Se puede concluir por eso que el programa de comedores populares no estaba diseñado ni orientado a combatir la pobreza

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

Cuadro 4

Departamento	%
Arequipa	62.06
Callao	65.27
Lima	72.74
Madre de Dios	59.37
Moquegua	43.35
Tacna	86.15
Tumbes	52.50

extrema, puesto que éste no era el objetivo principal del programa. Es probable que primara más el criterio poblacional: abrir comedores ahí donde hay más población, donde el impacto político es mayor y este impacto se pueda transformar luego en votación o en base social movilizable.

d. Los problemas de presupuesto y la reducción de los fondos para los programas sociales alimentarios

Si analizamos la evolución de las cifras del presupuesto, vemos que en el año 2002 la estructura de la inversión se concentraba en los quintiles 4 y 5 (42.5%). En el 2003 se trató de reorientar la inversión hacia los quintiles de mayor pobreza, toda vez que se produjo una reducción de 11'426,704.06 nuevos soles. (Cuadro 5)

En la medida en que era imposible hacer más recortes en los comedores populares, tan sólo se pudo programar una reorientación de la inversión de los beneficiarios del quintil 5 al quintil 1. Pero aun así, la inversión en los quintiles 4 y 5 se mantuvo en un 35%⁷.

En el año 2004 la tendencia es también crítica: el presupuesto aprobado es menor que el de los años anteriores. Se proyectó un presupuesto aproximado de 71'188,954 nuevos soles, para atender básicamente al mismo número de beneficiarios. (Cuadro 6)

⁷ Aunque en realidad esta reducción fue una propuesta presentada al Directorio del PRONAA. Se aprobó, pero se desconoce si se cumplió con la programación.

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

Cuadro 5

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA - PRONAA
 TM E INVERSIÓN POR PROGRAMAS NUTRICIONALES Y ALIMENTARIOS
 SEGÚN QUINTILES.
 AÑOS 2002 - 2003

Inversión por quintiles	Año 2002 ⁸		Año 2003(*) ⁹	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Quintil 1	18,943,246.32	20.7	20,926,807.00	26.2
Quintil 2	13,239,202.54	14.5	13,238,411.00	16.6
Quintil 3	20,368,131.74	22.3	17,602,117.00	22.0
Quintil 4	27,046,336.72	29.6	23,398,236.00	29.3
Quintil 5	11,747,600.74	12.9	4,752,243.00	5.9 (**)
Total	91,344,518.06	100.0	79,917,814.00	100.0

(*) Programado 2003.

(**)Proyectado según la propuesta de reducir a cero los comedores populares ubicados en los distritos del quintil 5.

Fuente: PRONAA - Oficina de Planificación y Presupuesto

Cuadro 6

Año	Presupuesto	Beneficiarios
2002	91,344,518.06	921,246
2003 (*)	79,917,814.00	969,389
2004 (*)	71,188,954.00	

(*) Proyectado

Fuente. PRONAA - OPP

⁸ En el año 2002 se atendió a 921,246 personas en los comedores populares con 52,803 TM de alimentos, valorados en S/. 87'121,215.

⁹ Dada la restricción presupuestal, se trazó como meta una reducción gradual. En un principio se consideró atender en el primer trimestre a 969,389 beneficiarios, el segundo trimestre: 941,784 beneficiarios, el tercer trimestre: 893,685 personas, el cuarto trimestre: 842,079 personas. Desconocemos la ejecución de dicho plan.

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

El reto que se plantea es cómo atender con las raciones establecidas y los costos operativos en crecimiento. En tres años, el programa de comedores populares recibió veinte millones de nuevos soles menos y, sin embargo, el número de beneficiarios es básicamente el mismo.

Ante tales circunstancias, era necesario reajustar el programa. Se intentó hacerlo: se lograron algunos resultados, pero básicamente, dada la presión existente, el impacto fue limitado, con lo cual el problema sustancialmente sigue pendiente de solución.

Ejecutar el programa de comedores populares con menos recursos y más beneficiarios implica adoptar medidas pragmáticas, pero con respaldo político de los que realmente están interesados en luchar por la superación de la pobreza y fortalecer la estrategia de los comedores populares. Una medida, creo que la más importante, era el uso racional de los recursos y una inversión eficiente en las compras de alimentos. Realizar esta acción nos llevaba a introducir cambios en los procesos de adquisiciones con *el objetivo de obtener productos de calidad al mejor precio*.

Uno de los problemas más serios en el PRONAA -y creo que en todos los programas nutricionales y alimentarios- es que el centro no es el beneficiario, el poblador que recibe los alimentos, sino el proveedor de alimentos, quien, a la larga, resulta siendo el verdadero beneficiario por los volúmenes de compra que cada año realiza el programa.

Actualmente, los procedimientos de las compras y las normas que rigen posibilitan las presiones sociales de los proveedores, que consiguen que el PRONAA les compre en volúmenes, calidad y precios por encima de los estándares de calidad y precio. Asimismo, los costos de transacción y de transporte son altos por los compromisos establecidos, que movilizan a funcionarios a los puntos más remotos para comprar y supervisar.

La falta de supervisión de los programas alimentarios

Todo parece indicar por lo estudiado que los programas sociales adolecen de graves problemas en su funcionamiento, pero quizá uno de los mayores problemas es la debilidad y/o ausencia de la

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

supervisión del programa y la vigilancia sobre el uso de los recursos alimentarios que el PRONAA entrega a los comedores populares.

Sólo haciendo la supervisión en Lima metropolitana y el Callao nos encontramos con la siguiente realidad:

- Socias de comedores que no recogían los alimentos por meses.
- Comedores que, una vez que eran sancionados con el retiro temporal del apoyo alimentario, dejaban de funcionar, con lo que dejaban en evidencia que en realidad dependían en un 100% del apoyo alimentario y que no había aporte de los socios ni tampoco se sostenían con las ventas al público.
- Comedores que estaban perdiendo socios, que se habían reducido y habían pasado a ser comedores familiares con pocos beneficiarios y, sin embargo, daban cuenta de que atendían a más (por ejemplo, el registro decía que tenían 100 socios, pero en realidad los que participaban en el comedor eran menos de 50).
- Conflictos internos, el reparto o venta de los alimentos en crudo.
- Mal uso del subsidio: poca participación de socias (5); cocina por debajo de lo programado, adulteración de registros, las raciones mayormente son para el público.
- Apropiación ilícita del subsidio: la presidenta siempre agarra dinero del subsidio en calidad de préstamo.
- Mal funcionamiento: los vecinos denunciaban que hace 15 días que no cocinan, o que la fiscal y la tesorera solicitaron verbalmente el cierre temporal del comedor.
- Por acuerdo de la mayoría de las socias decidieron cerrar el comedor, debido a la falta de participación de socias en el turno de cocina y en la recogida del menú.

Estos problemas no eran sólo de Lima metropolitana. También se presentaron en la mayoría de las gerencias locales. (Cuadro 7).

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

Cuadro 7
 ÁREA DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS
 SUSPENSIÓN DE COMEDORES - 2002

Gerencia local	Comedores populares	
	Nº	Beneficiarios
Cajamarca	24	1,200
Callao	117	5,850
Chiclayo	6	300
Chimbote	1	50
Cusco	1	50
Ica	1	50
Tarapoto	2	100
TOTAL	152	7,600

Fuente: PRONAA - Gerencia Técnica

4. LOS RETOS DE LA TRANSFERENCIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Definido el marco legal¹⁰ para la descentralización del país y la transferencia de los programas sociales a los gobiernos regionales y municipales (provinciales y distritales), quedó la enorme tarea de ejecutar dichas transferencias en un periodo muy corto y en medio de un proceso político complicado.

El calendario aprobado establecía que el proceso de transferencia se iniciaba en octubre con la transferencia del *Programa de complementación alimentaria (Comedores Populares, Alimentos por*

¹⁰ Las leyes y decretos supremos más importantes sobre la regionalización y la transferencia de los programas a los que vamos hacer referencia son: Ley 27680 de Reforma constitucional, en su capítulo XIV, Título IV sobre Descentralización; Ley 27783 de Bases de la descentralización; Ley 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales (modificada por la Ley 27902); Ley orgánica de municipalidades al Poder Ejecutivo para su promulgación, Ley 27972; y el DS N° 022-2003-PCM de "Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas de los pobres".

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

Trabajo, Hogares y Albergues y PANTBC). En marzo del 2004 se transferirán los *Programas de alimentación escolar (desayunos y comedores escolares, CEI y PRONOEI)*. Los *Programas de alimentación infantil (PACFO, PANFAR y comedores infantiles)* serán transferidos a partir de diciembre del 2004. Todo el proceso de transferencia concluirá en el año 2005.

Han transcurrido ya más de diez meses de iniciado y el proceso de transferencia se encuentra virtualmente paralizado y atrapado en un complejo mecanismo de acuerdos y reversiones al PRONAA -que es quien en la práctica continúa administrando los recursos destinados al programa de comedores-.

Las razones que explican los problemas presentes de la transferencia son:

- a. La descentralización de los programas sociales y la transferencia de éstos a los municipios requería, en primer lugar, entender bien las características particulares de los programas nutricionales y alimentarios del PRONAA. Cada programa tiene objetivos propios, población-objetivo atendida definida, cobertura, actores sociales e instituciones públicas involucradas; por lo que el proceso de transferencia requería conocer los diagramas de los procesos y matrices sobre las funciones de planificación y programación, adquisición y distribución de alimentos y el seguimiento y evaluación.
- b. La explicación de por qué no logró cuajar una propuesta realista de transferencia de los programas sociales alimentarios se debe, en parte, al hecho del manejo inadecuado de los procesos y el desconocimiento de las funciones de los diferentes actores involucrados en la ejecución de los mismos en sus diferentes fases. Fue este desconocimiento el que determinó el manejo poco adecuado de estos procesos, con metodologías incoherentes y poco prácticas.
- c. Para tener una propuesta realista de la transferencia se requiere realizar un análisis de los procesos institucionales actualmente existentes para la ejecución de los distintos programas y proyectos alimentarios y nutricionales, identificar

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

los “cuellos de botella” y proponer alternativas para superarlos y adecuarlos a los nuevos programas fusionados.

Una incompreensión de este proceso es lo que ha generado una enorme confusión y la parálisis de la transferencia a los gobiernos municipales. En la gestión de la ministra Townsend, los errores por desconocimiento fueron los que motivaron la parálisis de la transferencia. En los municipios se generó desconfianza sobre la importancia efectiva de este programa y en los beneficiarios se incrementó la sospecha de que lo sucedido era una forma de menoscabar el rol de las organizaciones de base.

Los problemas de la transferencia

La descentralización y transferencia de los programas sociales alimentarios tiene en realidad dos puntos críticos que requieren ser adecuadamente comprendidos y analizados para que los municipios provinciales y distritales puedan conducirlos con eficiencia y responsabilidad.

- a) El primero de ellos es la reducción sistemática de los presupuestos destinados a la adquisición de alimentos, sin que se haya reducido proporcionalmente el número de beneficiarios; la segunda, los serios problemas heredados de una mala focalización de los programas y filtración de la inversión social hacia poblaciones no pobres.

En el año 2002, cuando los programas alimentarios y nutricionales se encontraban administrados por el INS y el PRONAA, la cifra global para la adquisición de alimentos ascendía a 542,125,103 nuevos soles, para atender un total aproximado de 4.3 millones de beneficiarios.

El presupuesto aprobado el 2003 con los programas mencionados ya fusionados en el PRONAA fue de 408,047,616.51 nuevos soles. Este año 2004 el presupuesto presentado por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso de la República es de 406,478,766.00 nuevos soles. El punto crítico que se presentó es que las metas no se redujeron; por

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

el contrario, el número de beneficiarios se mantuvo e incluso creció (en algunos programas). (Cuadro 8)

Cuadro 8

Años	Presupuestos aprobados
2002	542,125,102.00
2003	408,047,616.51
2004	406,478,766.00

Elaboración propia a partir de la información de OPP - PRONAA y del INS

En realidad, el presupuesto ha venido reduciéndose desde el 2001, pero la caída significativa se produjo el 2003, precisamente con la fusión de los programas alimentarios en el PRONAA. Por tal motivo, la administración tuvo que realizar reajustes sustanciales en los programas.

La perspectiva de corto plazo era trabajar sin horizonte, vale decir, sin los *stocks* normales que el PRONAA tenía y que le permitían atender con normalidad en el primer trimestre sin usar los recursos del nuevo presupuesto.

Se cuenta con 1,5 millones menos de nuevos soles para el mismo volumen de beneficiarios, pero las posibilidades de un uso eficiente de los recursos ya no dependerán de la administración central del PRONAA, sino de las administraciones de los municipios provinciales, quienes, con compras en menor escala, difícilmente podrán tener la capacidad de negociación para conseguir mejores precios.

Dado que el PRONAA no tiene los *stocks* de alimentos con el horizonte del año anterior, es probable que se generen desabastecimientos y esto, en realidad, explique por qué las transferencias de alimentos a los municipios que calificaron no se produjeran, con el consabido malestar y desabastecimiento de comedores populares en numerosos municipios provinciales y distritales.

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

b) El segundo es que los programas de comedores populares y los programas de alimentación escolar e infantil no han culminado en verdad el proceso de fusión, reorganización y readecuación que les permita focalizar mejor la inversión e identificar de manera más precisa a los beneficiarios.

La comparación del presupuesto 2004 respecto del 2003 nos muestra estos cambios que, a pesar de no ser sustanciales y de que no produjeron alteración en la estructura de la redistribución del presupuesto, sin embargo estas pequeñas modificaciones pueden ser un factor de reclamos futuros. (Cuadro 9)

Cuadro 9

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS
PRESUPUESTOS 2003 - 2004

Departamento	Presupuesto (Nuevos soles)		
	Total programas 2003	Total programas 2004	Diferencia 2004 - 2003
Amazonas	10,826,364.45	9,848,331	-978,033
Ancash	27,840,064.27	21,403,597	-6,436,467
Apurímac	13,746,316.85	13,734,728	-11,589
Arequipa	12,539,319.10	9,845,074	-2,694,245
Ayacucho	21,169,147.33	14,803,922	-6,365,225
Cajamarca	36,128,737.83	35,024,491	-1,104,247
Cusco	28,845,958.78	24,080,480	-4,765,479
Huancavelica	17,055,427.13	14,630,352	-2,425,075
Huánuco	15,383,732.88	17,519,734	2,136,001
Ica	9,012,655.70	7,229,267	-1,783,389
Junín	13,658,003.89	20,803,117	7,145,113
La Libertad	13,709,602.63	21,833,244	8,123,641
Lambayeque	9,956,533.90	14,654,581	4,698,047
Lima	85,306,783.45	76,073,309	-9,233,474
Loreto	13,659,497.46	17,153,913	3,494,416
Madre de Dios	2,991,636.93	1,583,604	-1,408,033
Moquegua	3,106,108.46	1,338,496	-1,767,612
Pasco	6,224,683.30	5,486,272	-738,411
Piura	14,911,985.49	29,419,708	14,507,723

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

Departamento	Presupuesto (Nuevos soles)		
	Total programas 2003	Total programas 2004	Diferencia 2004 - 2003
Puno	26,702,671.84	24,052,470	-2,650,202
San Martín	11,361,188.64	12,454,017	1,092,828
Tacna	3,957,565.09	2,317,933	-1,639,632
Tumbes	3,718,465.96	3,423,395	-295,071
Ucayali	6,235,165.15	7,764,731	1,529,566
Total general	408,047,616.51	406,478,766	-1,568,851

Cuadro elaborado por el IEP a partir de los datos del PTI PRONAA 2003 y el Presupuesto 2004 aprobado por el Congreso de la República.

Lo que no se pudo modificar sustancialmente fue la estructura redistributiva del presupuesto anterior. Esto determinó casos como los siguientes:

- Hay departamentos que se han beneficiado con un incremento significativo de su presupuesto, como, por ejemplo, Piura (14,5 millones de nuevos soles), La Libertad (8,1), Junín (7,1), Lambayeque (4,6), Loreto (3,4) y Huánuco (2,1), entre los más importantes. Mientras que otros departamentos vieron reducir su presupuesto de adquisiciones de alimentos en las proporciones siguientes: Lima (9,2 millones de nuevos soles), Ancash (6,4), Ayacucho (6,3), Cusco (4,7), Puno (2,6), Huancavelica (2,4), Moquegua (1,7) y Tacna (1,6), entre los más importantes.
- A pesar de estos cambios, sin embargo queda como problema no resuelto el hecho de que del total de las 195 provincias que reciben apoyo alimentario, aproximadamente 11 (5.6%) concentran el 30% de la inversión total. Estas provincias, en orden de importancia, son: Lima, Callao, Maynas, Chiclayo, Cajamarca, Trujillo, Huancayo, Arequipa, Chota, Huancavelica y La Convención. Hay también 26 distritos del quintil 1 (de pobreza extrema) que no reciben ningún tipo de apoyo alimentario.

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

A manera de conclusión, podemos señalar que la dispersión de los recursos va a limitar los volúmenes de compra porque se pierden las economías de escala. Los precios de los productos adquiridos para los programas sociales no se fijarán por el precio de mercado, sino por el poder de negociación que adquieran los proveedores. El factor positivo es la revaloración de las calidades nutricionales de los productos agropecuarios locales, pero esto exige un control que verifique la calidad del producto, las condiciones sanitarias de su producción y distribución, así como la preparación de dietas equilibradas en función del objetivo del programa.

Hay una percepción generalizada sobre la mala focalización de los programas sociales alimentarios. En los programas alimentarios conducidos por el PRONAA, tal percepción es parcialmente cierta. Como ya hemos visto en el capítulo anterior, los problemas de focalización se encontraban básicamente en el programa de comedores populares, y en menor proporción en los programas de alimentación escolar y alimentación infantil.

La inversión del PRONAA en los programas por distritos según los niveles de pobreza tenía la estructura mostrada en el Cuadro 10.

CUADRO 10
INVERSIÓN EN PROGRAMAS ALIMENTARIOS
POR QUINTILES
PRESUPUESTO 2003

Quintil	Beneficiarios. 2003	Inversión 2003
1	36.54	35.22
2	25.46	25.44
3	18.58	18.52
4	12.85	13.66
5	6.56	7.17
	100.00	100.00

Fuente: PRONAA - OPP

PROBLEMAS Y RETOS DE LA TRANSFERENCIA

Ante esta realidad, los municipios provinciales y distritales tienen muy pocas posibilidades de producir cambios y dirigir los programas alimentarios hacia las poblaciones más pobres. Tienen, por lo demás, una camisa de fuerza mayor: el presupuesto 2004 no va a permitir una mayor inversión en el quintil 1 y 2 (pobres extremos y muy pobres), tampoco una ampliación del número de beneficiarios, y menos todavía producir recortes de beneficiarios de un quintil para orientarlo a otro quintil.

Sin embargo, se es muy consciente que los programas tal como están diseñados tienen problemas no resueltos, siendo el principal el hecho de que no exista certeza del cumplimiento de sus objetivos; no hay evidencias del cumplimiento de metas; tampoco se conoce el impacto en los beneficiarios. Todo ello abona a la necesidad de producir una reforma seria de los programas sociales alimentarios.

La fusión de los programas alimentarios fue un proceso no concluido; y que en realidad debió ser la fase previa a la transferencia a las municipalidades. No haber logrado ese objetivo de fusionar y reorganizar, pone a los municipios en condiciones bastante complicadas.

En realidad, los municipios no cuentan con la experiencia ni las capacidades técnicas para producir cambios en los programas sociales alimentarios. Peor aún, los recursos con que cuentan algunos municipios son bastante modestos. Lo que corresponde en todo caso, es hacer un solo presupuesto para los programas sociales, y no mantener tres programas (Vaso de Leche, Comedores Populares y Alimentación Escolar e Infantil) como es el caso actual.

Pero hacer fusión de presupuesto trae consigo otros problemas cuyas manifestaciones son las siguientes:

- El temor existente en las beneficiarias y dirigentes de comedores populares ante la posibilidad de ser desplazadas de la relación con los municipios por las dirigentas de los Comités de Vaso de Leche, quienes tienen una relación privilegiada con las autoridades municipales. A este temor se suma el hecho que existen problemas de gestión en el programa de Vaso de Leche. Este temor se puede convertirse en una

VÍCTOR CABALLERO MARTÍN

disputa por el liderazgo entre las diferentes organizaciones sociales de base de la región que participan de los programas sociales;

- Las capacidades institucionales son muy difíciles de transferir: no se trata de capacitar al personal sobre las técnicas y metodologías de gestión de programas. Se trata de preparar a los municipios para asumir la responsabilidad de la superación de la pobreza con el instrumento de los programas sociales.
- La idealización del papel de los municipios puede ser contraproducente; los municipios, como sabemos, no tienen la experiencia de conducción de la política de alivio a la pobreza a través de los programas sociales alimentarios.

En resumen podemos señalar como problemas que persistirán durante el proceso de transferencia que la permanente migración de los programas de un ministerio a otro ha hecho que tanto el personal como la memoria de los proyectos se pierda. Son programas itinerantes, no han tenido estabilidad en los últimos cinco años. Que existe un desconocimiento de los procesos administrativos: el diagrama de los flujos existentes para la planificación, adquisición, distribución, supervisión, monitoreo de cada programa.

Si el PRONAA se descentraliza sin que se hayan concluido los procesos de fusión y reorganización, se corre el riesgo de transferir a los gobiernos regionales y locales un conjunto de programas de distribución de alimentos, desarticulados entre sí y con dificultades de funcionamiento, lo que pondrá en riesgo el éxito de la gestión descentralizada.