Las trampas de la focalización y la participación.
Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori[1]

Martín Tanaka – Carolina Trivelli[2]
Instituto de Estudios Peruanos
Abril de 2002

1. Introducción
2. La magnitud de la pobreza
3. Los programas sociales, los programas de asistencia alimentaria y sus beneficiarios
4. Las políticas sociales, la participación y las organizaciones sociales
5. Conclusiones y algunas recomendaciones
6. Referencias bibliográficas

1. Introducción[3]

En este trabajo se analizan las características más saltantes del mundo de la pobreza en el Perú, y los esfuerzos que se han hecho en los últimos años para aliviarla desde las políticas sociales, en particular las de apoyo alimentario. Se muestra cómo, a pesar del reconocimiento general de la magnitud de la pobreza en el país, en realidad se trata de un fenómeno subestimado; esto porque una parte importante de la población considerada «no pobre» en realidad se encuentra muy cerca de la línea de la pobreza, y con alta probabilidad de caer en esa situación.

Para enfrentar este problema, en los últimos años el Estado ha implementado un conjunto amplio de programas especiales, siguiendo criterios de focalización del gasto, buscando obtener mayor eficiencia. Además, varios de los programas más importantes han tenido como un componente importante la dimensión participativa, con la cual se buscaba promover el desarrollo de un «capital social», y la sostenibilidad de la inversión. El esfuerzo realizado ha sido grande, y los programas de apoyo alimentario, por ejemplo, han cubierto una

[1] Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori. Serie: Documentos de Trabajo-Sociología y Política No 31. Año 2002, 49 pp.

[2] Martín Tanaka es sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Actualmente es investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos. E-mail: [mtanaka@iep.org.pe]. Carolina Trivelli es economista, Magíster en Economía agraria de *The Pennsylvania State University*. Actualmente es Directora General del Instituto de Estudios Peruanos [trivelli@iep.org.pe]

[3] Esta investigación se realizó con el auspicio de la Fundación Ford, en el marco del proyecto institucional sobre descentralización y democracia. Agradecemos la colaboración de Johana Yancari y Hildegardi Venero en el procesamiento de los datos presentados en este trabajo.

proporción muy importante del mundo de los pobres, y han dado lugar a la proliferación de un gran número de organizaciones populares de base. Sin esos programas, ciertamente el nivel de vida de una enorme cantidad de peruanos sería aún más bajo, y las capacidades sociales de la población, menores. Así, el caso peruano de los últimos años podría considerarse como una muestra del tipo de intervención prescrito por buena parte de los organismos multilaterales y agencias de promoción del desarrollo para enfrentar la pobreza. En parte, esto explica la relativa condescendencia con la que estas instituciones trataron a un gobierno con evidentes rasgos autoritarios como el de Fujimori.

Un examen cuidadoso de estos programas sociales muestra, sin embargo, que estos adolecieron de serias deficiencias. Primero, se trató de esfuerzos siempre insuficientes, dada la magnitud del fenómeno de la pobreza, dadas las características de la conducción macroeconómica y la ausencia de políticas sectoriales. Esto resulta particularmente claro en el mundo rural, en donde se concentra la pobreza extrema. Segundo, al tratarse de programas en su mayoría «especiales», se dieron sin coordinación con los ministerios sociales, produciéndose superposiciones. Tercero, dado que se siguió un criterio de focalización, básicamente geográfico, que resultaba siempre insuficiente, el acceso a los programas dejó amplio margen para el desarrollo de prácticas clientelares por parte de las autoridades; y cuarto, en tanto la dimensión participativa implicaba responder a las demandas de la población organizada (*demand-driven policies*), se produjo un sesgo a favor de los grupos con mayor capacidad de acción colectiva (que con el tiempo se han convertido en grupos de interés), y en desmedro de los más pobres y desprotegidos, caracterizados precisamente por menores grados de organización.

¿Qué lecciones podemos sacar de la experiencia peruana de los últimos años? ¿En qué sentido deberían reformularse las políticas sociales? Creemos que los límites de la focalización y la participación como criterios orientadores de éstas no obedecen a problemas intrínsecos en ellos mismos, sino a los marcos institucionales en los que se han desarrollado. Creemos que dos lecciones son de fundamental importancia. De un lado, la focalización resulta totalmente insuficiente si no se engarza con esfuerzos de desarrollo de mayor nivel, que involucran a la política macroeconómica y a políticas sectoriales activas, especialmente en el ámbito rural.

De otro lado, las prácticas clientelares y la consolidación de grupos de interés que dificulta la llegada a los más pobres es en gran medida consecuencia de ejecutar políticas sociales por medio de programas especiales temporales, que actúan en paralelo a la estructura permanente del Estado (organismos de línea), en los que no hay criterios claros de entrada y salida, y en los que tampoco hay mecanismos claros de fiscalización y control por parte de la población en general. Por ello, se hace necesario transferir progresivamente los programas sociales tanto a los sectores sociales del Estado, a instancias descentralizadas del aparato público y a los municipios, instituciones de cobertura nacional, de llegada a las zonas de pobreza extrema, y a las que se les puede pedir cuentas por medio de canales institucionalizados[4]. De otro lado, se debe definir cuidadosamente a los beneficiarios de los programas, procurándose que se provea atención universal dentro de los segmentos específicos de poblaciones vulnerables que serán atendidos. Esta es la única manera segura de evitar que el acceso esté sometido a una lógica política. En este marco, muchas de las

[4] Será necesario incluir en esta lista a los gobiernos regionales que se definan e implementen en los próximos meses.

organizaciones sociales actualmente existentes, que no cabrían propiamente dentro de los nuevos esquemas, tendrán un papel importante que cumplir, más como proveedores de servicios que como beneficiarios.

El lector encontrará en este documento una evaluación crítica con las maneras en que se manejaron los programas sociales en la década pasada, pero también con algunas de las propuestas de reestructuración de los mismos actualmente en discusión. El ánimo que inspira estas líneas es provocar un debate sobre cuestiones de fondo, discusión que nos parece impostergable, sobre la pobreza y sobre qué hacer frente a ella, más allá de discusiones técnicas de cuantificación o de evaluaciones particulares sobre programas específicos. Pese al carácter tentativo de nuestras conclusiones y sugerencias, creemos que la coyuntura actual, abierta a la posibilidad de una reformulación profunda de las políticas sociales, es propicia como pocas veces antes para un debate abierto, sin temer alejarnos de lo «políticamente correcto». Esperamos contribuir modestamente a esos propósitos.

2. La magnitud de la pobreza en el Perú

Por lo general, cuando se analiza la pobreza se toma como referencia básica a la línea de pobreza, y se distingue a su interior entre pobreza y pobreza extrema (indigencia). La información recogida por la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) a lo largo de la década nos muestra que la pobreza es un fenómeno muy amplio y persistente en el Perú, que involucra a más de la mitad de la población total.

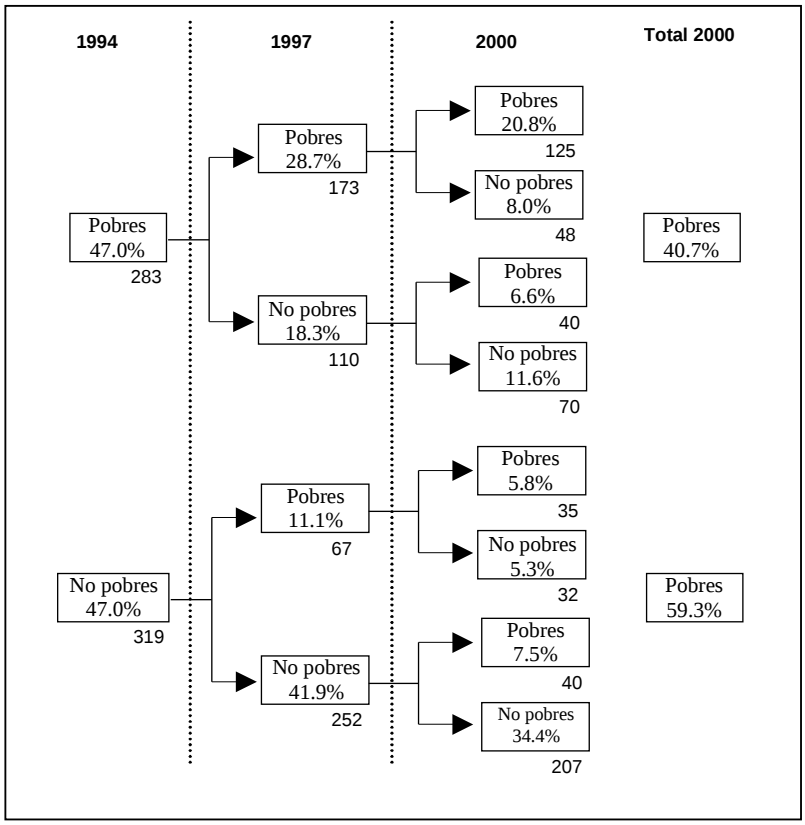
Cuadro 1
Niveles de Pobreza - Totales Nacionales
(porcentajes)

Año	Pobres extremos	Pobres no extremos	Pobreza
2000	14,8	39,3	54,1
1997	14,7	36	50,7
1994	19	34,4	53,4

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1994, 1997 y 2000
Elaboración: IEP

Estas cifras han llevado a que se pongan en marcha diversos esfuerzos para intentar enfrentar una situación percibida como muy grave. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, estamos ante un fenómeno subestimado, dado que no se suele estudiar la pobreza de manera dinámica, a lo largo del tiempo, y tampoco la situación de la población «no pobre». Al analizar la pobreza a lo largo de los años, tomando como referencia el panel de datos de las ENNIV de 1994, 1997 (ambos años de crecimiento económico) y 2000, encontramos que el **65.6**% de los hogares peruanos fue pobre en alguno de esos tres años[5]. Como se muestra en el gráfico siguiente, existe una gran movilidad frente a la condición de pobreza.

[5] Este porcentaje se obtiene con base en información de los 602 hogares de todo el país que fueron encuestados en los tres años mencionados.



El 21% de los hogares peruanos fue pobre en los tres momentos, los que pueden ser considerados «pobres estructurales». Como es de esperarse, estos son los hogares con menor dotación de activos; recíprocamente, los hogares que lograron mantenerse siempre por encima de la línea de la pobreza son los que poseen más y mejores activos para paliar las situaciones de crisis. En general, los hogares que se han mantenido pobres son aquellos con familias más grandes, con menos educación y menor acceso a servicios básicos; también son los que concentran mayor proporción de hogares cuyo jefe tiene lengua materna distinta del castellano, menor proporción de hogares con miembros migrantes, y están compuestos básicamente por hogares rurales[6]. Todo esto muestra que estos hogares resultan extremadamente vulnerables a sucesos inesperados, así como al desempeño general de la economía, de modo que una recesión los afecta de manera decisiva.

El asunto es que esta vulnerabilidad no sólo afecta a los más pobres. En general, esa precariedad está presente en un número mucho mayor de hogares, lo que explica la alta movilidad de los hogares hacia y desde la pobreza. Entender plenamente esto requiere analizar las características de la población técnicamente «no pobre», pero muy vulnerable. Según la ENNIV 2000, como vimos más arriba, tenemos un 54.1% de los hogares en situación de pobreza; 14.8% del total nacional son pobres extremos, y el 39.3% son pobres no extremos. Los pobres extremos son aquellos que gastan en promedio menos de 0.78 dólares

[6] Un recuento detallado de las características de los pobres puede hallarse en Escobal *et al*. (1998).

diarios por persona; pobres son todos aquellos que gastan menos de 1.63 dólares diarios por persona.

Para analizar a los no pobres pero vulnerables, seguimos un análisis propuesto por Trivelli (2000b). Definimos varias categorías o tipos de no pobres: «no pobres II» son aquellos que cuando menos duplican el ingreso que define la situación de pobreza; tienen un gasto diario por persona mayor a 3.26 dólares. En esta categoría se encuentra sólo el 13.3% de la población nacional. Complementariamente, los «no pobres 1» son los hogares que superan la línea de la pobreza pero cuyo ingreso per cápita no supera el doble del valor de la línea de la pobreza. En esta categoría de «no pobres 1» se ubica el 32.7% de los peruanos. Es decir, un tercio de los hogares peruanos están apenas sobre la línea de la pobreza, y como veremos a continuación en su mayoría muy cerca de la línea.

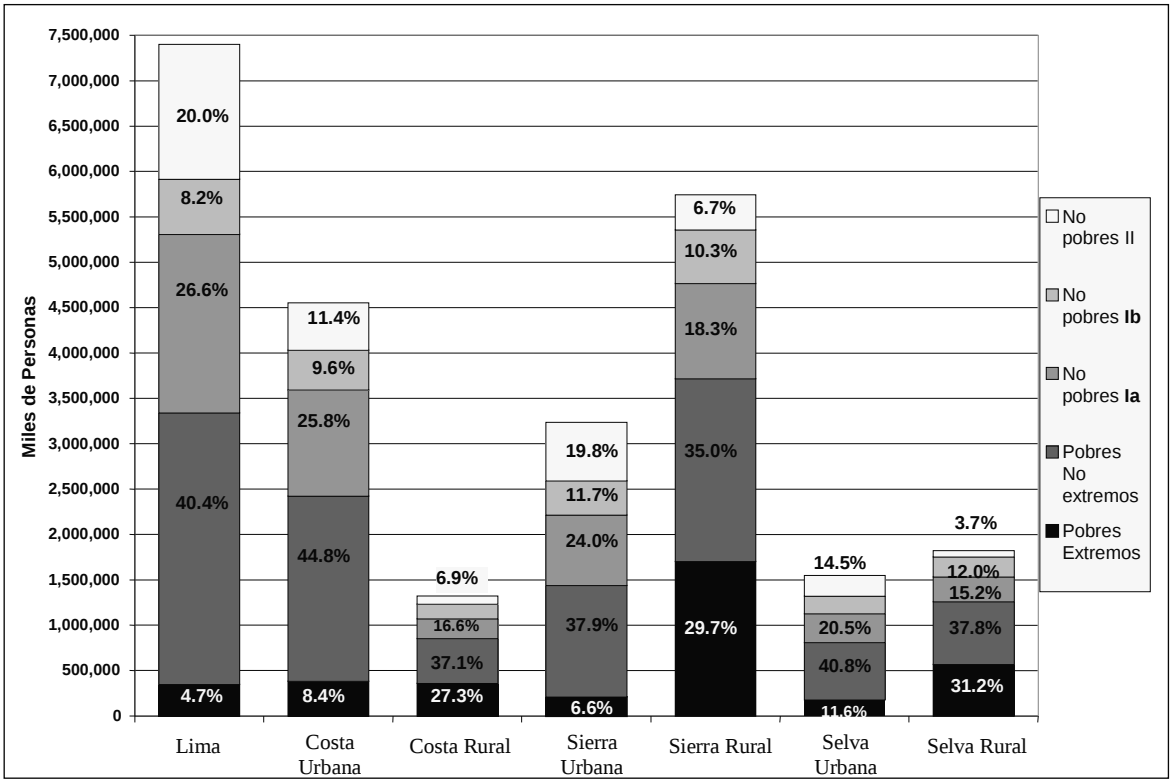
Para indagar más en las características de los no pobres, hemos dividido a los «no pobres 1» en dos grupos, a y b. Los «no pobres 1a» son el grupo que siendo estadísticamente «no pobre», en realidad está muy cerca de ser pobre, apenas por encima de la línea de pobreza y que probablemente ha sido pobre en algún momento en el pasado reciente. Esta población tiene como ingreso mínimo el que marca la situación de pobreza, y un ingreso máximo que se obtiene al sumar, al ingreso que define la situación de pobreza, la diferencia entre el gasto que hacen los pobres no extremos y los pobres extremos. En esta categoría está el 22.6% de los hogares. Finalmente, están los «no pobres 1b», categoría que tiene como ingreso máximo el doble del ingreso que define la situación de pobreza, y como mínimo al ingreso máximo de los «no pobres 1a». Acá se ubica el 10.1% de la población. En el cuadro siguiente mostramos cómo se distribuye la población nacional y sus regiones según las categorías descritas.

- Pobres extremos: 14.7% de la población (hasta $ 0.78 diarios por persona)
- Pobres no extremos: 39.3% (más de 0.78 y menos de $ 1.63)
- No pobres 1a: 22.6% de población (más de $ 1.63 y menos de $ 2.48)
- No pobres 1b: 10.1% de población (más de $2.48 y menos de $ 3.26)
- No pobres II: 13.3% de población (más de $ 3.26)

Cuadro 2
Pobreza por niveles
(Total población y porcentajes)

Población	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres Ia	No pobres Ib	No pobres II	Total
Lima	350.782	2.991.094	1.969.674	606.076	1.483.820	7.401.446
Costa urbana	382.660	2.040.854	1.173.132	434.759	520.993	4.552.398
Costa rural	362.370	491.569	219.410	160.544	91.739	1.325.632
Sierra urbana	213.106	1.227.239	774.703	377.323	641.825	3.234.196
Sierra rural	1.704.690	2.011.534	1.050.515	590.249	385.686	5.742.674
Selva urbana	179.682	631.177	317.624	194.443	223.966	1.546.892
Selva rural	568.347	689.506	277.565	218.821	67.555	1.821.794
TOTAL	3.761.637	10.082.973	5.782.623	2.582.215	3.415.584	25.625.032
Porcentajes	**Pobres extremos**	**Pobres no extremos**	**No pobres Ia**	**No pobres Ib**	**No pobres II**	**Total**
Lima	4,7	40,4	26,6	8,2	20,0	100,0
Costa urbana	8,4	44,8	25,8	9,6	11,4	100,0
Costa rural	27,3	37,1	16,6	12,1	6,9	100,0
Sierra urbana	6,6	37,9	24,0	11,7	19,8	100,0
Sierra rural	29,7	35,0	18,3	10,3	6,7	100,0
Selva urbana	11,6	40,8	20,5	12,6	14,5	100,0
Selva rural	31,2	37,8	15,2	12,0	3,7	100,0
TOTAL	14,7	39,3	22,6	10,1	13,3	100,0

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000
Elaboración : IEP



En conclusión, más del **76%** de la población está dentro o por debajo de nuestra categoría «no pobre 1ª», y más del **86%** está dentro o por debajo de la categoría «no pobre 1b». En términos regionales, en la sierra rural el **83**% está dentro o por debajo de la categoría «no pobres 1a»; y más del **93**% está por dentro o por debajo de la categoría «no pobres 1b»[7]. Estos datos permiten entender el hecho de que el 65.6% de los hogares en el Perú haya sido pobre en algún momento entre 1994 y el año 2000[8]; esto es consecuencia de la alta movilidad respecto a la línea de pobreza de los hogares técnicamente no pobres.

En suma, la magnitud de la pobreza no se registra con propiedad con la línea convencional de la pobreza, dado que gran parte de la población «no pobre» en realidad es parte del mundo de la pobreza, hallándose en una situación precaria y de gran vulnerabilidad. Asimismo, hay que destacar que, dados los estrechos márgenes que dividen a los pobres de los no pobres, es evidente la existencia de gran movilidad hacia y desde la pobreza. Movilidad que no está marcada necesariamente por fenómenos que afecten colectivos de hogares (no

[7] Las características de los hogares no pobres en las zonas rurales fueron analizadas por Trivelli (2000a), donde se muestra cómo estos hogares no pobres están más cerca de ser pobres que de no serlo.

[8] Agüero (2000) encuentra que entre 1991, 1994 y 1997, más de 90% de los hogares de la sierra rural fueron «pobres» en alguno de los tres años mencionados; recordemos que la medición de 1991 recoge los efectos del *shock* de agosto de 1990.

siempre es porque hubo un cambio en el clima y todos los miembros de la comunidad mejoraron o empeoraron su ingreso familiar) sino más bien por cambios a nivel individual.

Hasta acá hemos visto cómo se distribuye la población del país según las categorías descritas en cada una de las regiones. Pero también podemos analizar cómo es que cada uno de estos grupos se distribuye en el país, por esas mismas regiones, para así tener claro en dónde deben concentrarse los esfuerzos de erradicación de la pobreza extrema. Vistas las cosas desde este ángulo, vemos que del total de hogares en pobreza extrema, el **45.3**% se ubica en la sierra rural, siendo claro que es allí donde deberían centrarse los esfuerzos de desarrollo (en Lima Metropolitana está el **9.3**% de esta población). Claro que estos esfuerzos no deben pensarse de manera aislada; ninguna política de desarrollo del campo puede prescindir de una adecuada política de relación con mercados e integración a centros urbanos, como veremos más adelante.

Cuadro 3
Distribución de la pobreza por dominio geográfico
(% de población)

	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres Ia	No pobres Ib	No pobres II
Lima Metropolitana	9.3	29.7	34.1	23.5	43.4
Costa urbana	10.2	20.2	20.3	16.8	15.3
Costa rural	9.6	4.9	3.8	6.2	2.7
Sierra urbana	5.7	12.2	13.4	14.6	18.8
Sierra rural	45.3	19.9	18.2	22.9	11.3
Selva urbana	4.8	6.3	5.5	7.5	6.6
Selva rural	15.1	6.8	4.8	8.5	2.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000
Elaboración: IEP

Si bien la pobreza y pobreza extrema son un problema altamente concentrado en las zonas rurales del país, los hogares pobres no extremos y «no pobres 1», se ubican mayoritariamente en zonas urbanas, especialmente en Lima. El 30% de los pobres no extremos está en Lima; también el 34% de los «no pobres 1a». Esto hace que, en términos políticos, resulte siempre más rentable atacar la pobreza en Lima y en las principales ciudades. No sólo porque un gran número de pobres está allí, también porque, al estar concentrados en un área geográfica determinada, es más fácil llegar a ellos. De otro lado, también ocurre que la demanda por atención es más fuerte en Lima y en las grandes ciudades que en otras partes. Allí los pobres son más visibles políticamente, están mejor organizados y pueden presionar con eficacia para ser atendidos. Por el contrario, los pobres extremos están dispersos en las zonas rurales, son poco visibles, tienen escasa capacidad de presionar al gobierno, y por ello tienden a ser relegados. Así se entiende que gran parte de los beneficiarios de los programas sociales sean los pobres no extremos y los «no pobres 1a», como veremos más adelante. En este mismo sentido, hay que recalcar que los diferentes niveles de pobreza (pobres extremos, no extremos y no pobres 1a) en las ciudades suelen encontrarse juntos, lo que limita las posibilidades de discriminar el acceso a determinados programas y con ello facilita la filtración.

Finalmente, para completar esta descripción de los aspectos más saltantes de la pobreza, deberíamos ver también las características de los hogares propiamente no pobres (lo que en nuestros términos es la categoría «no pobres II»). Sin embargo, la información que suelen recoger encuestas como la ENNIV tiende a subestimar los ingresos y gastos de los hogares de mayores ingresos[9], especialmente en países como el nuestro en donde se registran relativamente pocas observaciones de este tipo de hogares y muestran además gran dispersión.

El panorama descrito tiene varias consecuencias, que cuestionan la aproximación hasta ahora vigente de las políticas sociales en el Perú. En primer término, hay que resaltar la necesidad de tener tratamientos diferenciados del problema de la pobreza en el medio urbano y en el rural, dadas las diferentes características y magnitud de la pobreza en esos ámbitos. Como hemos podido ver, cada uno de ellos tiene una manera propia de relacionar a los pobres con los no pobres, y se ubica en contextos económicos, sociales y políticos diferentes.

Segundo, dada la magnitud de la pobreza y la vulnerabilidad de gran parte de los técnicamente no pobres, creemos que la reformulación de las políticas sociales no pasa fundamentalmente por una mejor focalización de la inversión social, sobre todo si pensamos en focalización básicamente geográfica. Como hemos visto, la focalización existente ha dejado a beneficiarios potenciales sin acceso simplemente por su ubicación geográfica. En todo caso, creemos que la focalización no debiera tener como criterio llegar a determinadas áreas geográficas, sino que debería tratar de cubrir a segmentos de la población especialmente vulnerable: estableciéndose cobertura universal para ese segmento de la población, para así limitar manejos clientelísticos. Volveremos sobre este tema más adelante.

En tercer lugar, dada la debilidad y limitado acervo de capital (físico, humano, social, público) de los no pobres, no creemos en la eficacia de propuestas que tengan como eje central la iniciativa de actores privados dentro de esquemas de mercado. Por ello, creemos que lo que corresponde es la implementación de una estrategia de desarrollo, especialmente rural, por medio de acciones articuladas del sector público, que comprendan iniciativas macro y sectoriales que incluyan entre sus objetivos la reducción de la pobreza. Acción que requiere de propuestas coordinadas de inversión pública y de desarrollo de capacidades privadas en distintos ámbitos.

3. Los programas sociales, los programas de asistencia alimentaria y sus beneficiarios

Dentro de los esfuerzos desarrollados por el Estado en los últimos años para combatir la pobreza y la pobreza extrema destacan los programas de asistencia alimentaria, que buscan cubrir parte de la canasta básica de alimentos a los que esa población no tiene

[9] El ingreso per cápita máximo reportado en ENNIV 2000 es de 112 mil dólares al año. A pesar de la subestimación, este es el quintil con mayor varianza. El límite inferior del quintil en Lima es de 7110 dólares per cápita.

acceso. Cabe aquí una breve reseña de la historia reciente de la pobreza en nuestro país y de los esfuerzos hechos para enfrentarla. Desde 1990, con la implementación drástica de políticas de ajuste y reforma estructural, se buscó desarrollar programas sociales «compensatorios», de «alivio a la pobreza», en el entendido de que se trataba de paliar momentáneamente los efectos de estas políticas, atendiendo a la población más afectada, mientras aparecían los beneficios de las reformas. Se abandonó la pretensión de «universalidad», de llegar al conjunto de la población, y se optó por el camino de la focalización, dadas las restricciones fiscales. Estos programas fueron relativamente pequeños en relación con los sectores sociales del Estado en general, y aislados frente a la conducción macroeconómica o sectorial.

La política social tuvo dos componentes; uno más bien permanente, que es el gasto social convencional (que involucra básicamente los sectores educación y salud), y otro con un carácter más temporal: los programas de alivio de la pobreza. Ambos componentes operaron de manera independiente entre sí, lo que generó un grave problema de descoordinación y superposición de acciones, que redujeron el impacto y la eficiencia de los programas[10]. El grueso de la inversión social se concentró en el gasto social; luego de una drástica reducción de este tipo de gasto durante los años ochenta, se observó una rápida recuperación.

Cuadro 4
Relación del gasto social respecto al gasto público total (%)

Años	Gasto social como % gasto público
1990	16.6
1993	25.9
1996	35.1
1999	28.4
2000	27.3
2001	26.7

Tomado de: O'Brien, 2001.

La inversión en política social (educación, salud, vivienda e infraestructura y programas de alivio a la pobreza) se concentró en educación y salud (79% del total), de acuerdo al presupuesto de 1996. Esto se mantiene hasta el momento, ya que según el presupuesto del 2001, educación y salud concentran el 81% del gasto social (O'Brien, 2001). El gasto total presupuestado para los programas de alivio de la pobreza, en 1996, representó el 10% de lo presupuestado para gastos de salud y educación. La mayor parte de estos gastos sociales, contrariamente a lo esperado, no se concentró en los más pobres del país.

Tal como se ve en el cuadro siguiente, del total del gasto social realizado en 1996, sólo el 35% benefició al 40% más pobre. Esto lleva a pensar que la distribución del gasto social responde más a la distribución de la población que a la distribución de sus necesidades. Esta distribución del gasto se debe al comprobado carácter regresivo de buena parte del gasto

[10] Vásquez y Riesco (2000) señalan que el Estado no ha logrado constituir una red de protección social sino una «telaraña de alternativas cruzadas» que dan ingresos no monetarios.

en educación (secundaria y superior) y salud (atención hospitalaria).[11] Los gastos en educación primaria y en atención básica de la salud son significativamente menos regresivos y se distribuyeron de manera homogénea entre la población.

Cuadro 5
Distribución agregada del gasto social
Quintiles y participación del gasto social total (%)

Quintil	% gasto social
1 (más pobre)	16,6
2	18,6
3	21,2
4	22,4
5 (más rico)	21,1

Tomado de: BM (1998)

En comparación con los presupuestos de los programas de los ministerios «sociales», los gastos de los programas de alivio a la pobreza son relativamente pequeños; los programas de asistencia alimentaria son además sólo una parte de ellos. Según el presupuesto de 2001, éstos últimos manejan un 36.5% del total de recursos destinados a los programas de alivio a la pobreza. Sin embargo, tienen una gran importancia para los pobres. Si tomamos en cuenta la acción combinada de todos los programas de asistencia alimentaria, encontramos que el **75.3%** de los pobres extremos recibió de alguna forma alimentos por parte de alguno de esos programas del gobierno. Dentro de los pobres no extremos, el 59.2% recibió algo; y si vemos el total de los hogares peruanos encontramos que casi la mitad de todos los hogares del país recibieron apoyo de alguno de estos programas.

Estos subsidios tienen cierta importancia en la reducción de los niveles de pobreza, aunque no pueden considerarse decisivos.[12] El Banco Mundial estima que la pobreza registrada en 1997 hubiera sido alrededor de 1.5% mayor y la pobreza extrema 1% mayor en zonas urbanas y 3% en zonas rurales, si no hubieran existido programas del sector público de apoyo alimentario. Según la ENNIV 2000, la incidencia de los alimentos donados es de 9.8% de los ingresos de las familias, y el efecto que estos programas tuvieron en reducir la pobreza extrema fue de 2.5 puntos porcentuales (es decir, el porcentaje de pobres extremos hubiera sido 2.5 puntos más de no haber existido esos programas en ese año). Sin embargo, creemos que la ayuda alimentaria tal como ha funcionado, más que ayudar a la superación de la pobreza, ha servido para, del lado del Estado, justificar retóricamente los supuestos esfuerzos en el combate de la pobreza, desarrollándose iniciativas dentro de formatos clientelísticos y, del lado de la sociedad, contentar a grupos de beneficiarios que se han convertido en

[11] Para dar una idea de la magnitud de esto, el 50% de los gastos en educación superior se concentró en la población perteneciente al 20% más rico. Asimismo, el 30% de los recursos destinados a la atención hospitalaria beneficiaron al 20% más rico, según datos del Banco Mundial (1998).

[12] Con todo, dada la precariedad de la situación de las familias, se trata de una ayuda muy valorada, a pesar de que no sea decisiva para sacar a éstas de la situación de pobreza.

poderosos grupos de interés que, si bien pertenecen al mundo de la pobreza, no son los pobres extremos.

¿Cuáles son los programas de asistencia alimentaria? Los principales son el Programa del Vaso de Leche, el Programa de Desayunos Escolares, el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA, y la entrega de alimentos a través de los Comedores Populares y los Clubes de Madres, en orden de importancia. El Vaso de Leche es un programa financiado por el Ministerio de Economía y administrado por los municipios distritales, en coordinación con las organizaciones sociales de base. Desayunos Escolares es un programa de FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social), organismo perteneciente al Ministerio de la Presidencia, pero que distribuye los recursos a través de las escuelas públicas. Este programa promueve la participación de la comunidad mediante la constitución de los «Núcleos Ejecutores», organización que se hace cargo de los proyectos. La intervención del PRONAA a través del programa de alimentación escolar permite entregar raciones de alimentos a los asistentes a la escuela pública. Este programa es especialmente importante en la estrategia de atención a población rural del PRONAA. Estos programas de apoyo alimentario a través de la escuela tienen objetivos colaterales a la asistencia alimentaria, como mejorar las condiciones de aprendizaje y promover la asistencia a la escuela[13].

La entrega de alimentos a través de los comedores y los Clubes de Madres opera a partir de la donación de alimentos del PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), organismo del PROMUDEH (Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano), a estas organizaciones sociales de base, y son estas instancias sociales las que los preparan y distribuyen, mayoritariamente entre sus asociados y asociadas (como se verá, una parte de las raciones se venden a usuarios en general).[14]

Antes de discutir quiénes se benefician de estos programas cabe recordar que los programas mencionados tienen objetivos diversos. Si bien todos se relacionan con apoyo alimentario, unos tienen como objetivo atacar problemas eventuales o coyunturales de alimentación, otros mejorar los índices nutricionales de la población objetivo, etc. La diversidad de objetivos hace más complejo analizar el tema de focalización y de coordinación entre programas y ver su impacto agregado.

En el cuadro que sigue puede verse la cobertura de los programas de asistencia alimentaria para el conjunto de la población. Como puede observarse, los de mayor llegada son aquellos con algún grado de descentralización o desconcentración y con un criterio más o

[13] Existen evaluaciones respecto a estos objetivos. Apoyo (2001) encuentra que la presencia de estos programas aumenta la probabilidad de que un niño de zona rural asista a la escuela entre 4 y 5%. GRADE (1999) encuentra que los niños de zonas rurales que reciben apoyo alimentario no obtienen mejor rendimiento académico que los que no lo reciben, además señalan que aquellos que reciben apoyo alimentario reciben menos horas de clase, pues dedican un tiempo significativo del período escolar a preparar los alimentos.

[14] La descripción realizada corresponde a la situación vigente durante los últimos años del gobierno de Fujimori. Durante el gobierno de transición y el gobierno del presidente Toledo, muchos de estos programas están en proceso de reestructuración.

menos claro de focalización como son el Vaso de Leche (sobre la población infantil), que se distribuye a través de los municipios, y los Desayunos y Alimentación Escolar, que pasan por las escuelas. Esto es importante porque un rediseño de la política social hace necesario el reforzamiento de los gobiernos locales y de la escuela pública, en tanto instituciones claves para mejorar la eficacia en la entrega del apoyo alimentario y en la redefinición de las estrategias de participación de la sociedad en dichos programas.

Cuadro 6
Acceso a Programas alimentarios, total de hogares

Programa	% de hogares
Vaso de Leche	28.7%
Desayunos Escolares[15]	28.7%
Comedores Populares	6.7%
Clubes de Madres	2.6%
Programa de la Canasta Familiar	0.8%
Programa de Alimentos por Trabajo	0.9%
Comedores Parroquiales	0.3%

Fuente: ENNIV 2000
Elaboración: IEP

Respecto al total de hogares pobres, el acceso a los programas alimentarios resulta mayor:

Cuadro 7
Acceso a Programas alimentarios, total de hogares pobres

Programa	% de hogares
Vaso de Leche	40.5%
Desayunos Escolares	41.4%
Comedores Populares	9.2%
Clubes de Madres	3.8%
Programa de la Canasta Familiar	1.5%
Programa de Alimentos por Trabajo	1.4%
Comedores Parroquiales	0.3%

Fuente: ENNIV 2000
Elaboración: IEP

Si es que miramos la cobertura de estos programas para el total de la población pobre extrema, podremos analizar mejor el tema de la focalización y calibrar la magnitud de los esfuerzos realizados por el Estado para aliviar la situación de este sector.

Cuadro 8

[15] Se incluyen tanto los aportes de Foncodes como los del PRONAA.

Acceso a Programas alimentarios, total de hogares pobres extremos

Programa	% de hogares
Vaso de Leche	51.7%
Desayunos Escolares	57.4%
Comedores Populares	7.2%
Clubes de Madres	4.6%

Fuente: ENNIV 2000
Elaboración: IEP

Lo que resalta de estas cifras es la constatación de la gran importancia que tienen los programas de asistencia alimentaria para los pobres, pese a todas sus limitaciones. Esto significa que los esfuerzos desarrollados hasta el momento no deben ser desechados, sino ubicados en un nuevo y mejor entorno institucional.

Hasta el momento hemos analizado la cobertura de los programas sobre el conjunto de la población pobre. Pero conviene analizar también quiénes son los usuarios de los programas, para medir su eficiencia y las relaciones entre la población pobre y no pobre. De esta manera, podremos determinar si es que hay un problema importante de filtración, por lo que correspondería entonces sería mejorar la focalización. ¿Es ese el problema principal? Al analizar a los beneficiarios de los principales programas de asistencia alimentaria, encontramos a primera vista cierto nivel de filtración, es decir, un porcentaje importante de usuarios «no pobres»; sin embargo, gran parte de ellos están dentro de nuestra categoría «no pobres 1», es decir, aquellos que no son pobres estadísticamente, pero que en realidad están muy cerca de la línea de pobreza.

Cuadro 9
Usuarios de los programas sociales, por tipo de pobreza
(% de hogares)

	Vaso de Leche	Desayunos escolares	Comedores populares	Clubes de madres
Pobres extremos	20.8%	23.1%	12.3%	20.3%
Pobres no extremos	44.1%	43.6%	50.9%	47.1%
No pobres Ia	20.7%	19.8%	21.2%	20.9%
No pobres Ib	9.9%	9.2%	10.5%	6.4%
No pobres II	4.4%	4.2%	5.1%	5.2%
Total beneficiarios	100%	100%	100%	100%

Fuente: ENNIV 2000
Elaboración: IEP

Estas cifras revelan que existe cierta filtración, como señalábamos más arriba, dado una parte importante de hogares técnicamente «no pobres» resultan beneficiarios.[16] Es claro que se hace necesario mejorar la focalización de los programas para llegar a los pobres extremos. Sin embargo, no creemos que el reto principal sea cómo evitar el acceso de los «no

[16] Vásquez *et al*. (2001) analiza detalladamente el tema de la filtración de los programas de alivio de la pobreza.

pobres». Ello porque, primero, como ya se demostró, la definición estadística de pobreza es sumamente estrecha y pasa por alto la gran precariedad de gran parte de esa población «no pobre». De hecho, en promedio un 20% de los usuarios de los programas pertenece a nuestra categoría «no pobre Ia».

El desempeño de todos los programas es relativamente similar en cuanto a la composición de sus usuarios. En resumen, existe filtración pues una porción considerable de los beneficiarios técnicamente no son pobres, pero en la medida en que una gran parte de ellos son «casi» pobres, en realidad esa «filtración» no nos parece un problema particularmente serio. Vistas las cosas de este modo, la filtración por la que deberíamos preocuparnos, aquella que hace beneficiarios a los «no pobres 1b» y los «no pobres II», se ubica entre el 10 y 15% del total.

Creemos que la razón por la cual sectores que en principio tendrían acceso a la canasta básica de alimentos acuden a los programas alimentarios del Estado es porque de esa manera pueden compensar otras carencias y liberar recursos que después tienen otro uso, también necesario. En este sentido, es posible que un grupo de hogares que pertenecen a nuestro grupo «no pobres 1a» puedan ser considerados no pobres justamente gracias a lo que reciben de los programas de alivio a la pobreza. Hay que recordar que el acceso a programas sociales estigmatiza de alguna manera a los usuarios, por lo que, aquellos que pueden, por lo general evitan acercarse a éstos, y si lo hacen es por necesidad.[17]

Si comparamos, sobre la base de la información de la ENNIV 2000, las características de los usuarios y no usuarios pobres de los programas sociales alimentarios, no encontramos diferencias sustanciales en cuanto a sus ingresos y gastos per cápita. El acceso a los programas parece depender de la vinculación con redes sociales y políticas, con la pertenencia a redes clientelísticas o con la capacidad de presión y acción colectiva.

Si es que hay que hacer esfuerzos para mejorar la focalización, de lo que se trata no es ciertamente de impedir el acceso de la población pobre no extrema o técnicamente no pobre, si no de enfrentar, en primer lugar, el sesgo urbano de los programas. Por ejemplo, en cuanto al vaso de leche, el 44% de los usuarios a nivel nacional son pobres no extremos; pero el porcentaje aumenta a cerca de 52% si se consideran exclusivamente zonas urbanas, y baja a un 38% en las zonas rurales. En segunda instancia, otro problema ligado a los problemas de focalización es que más allá de los grandes bolsones de pobreza (como la sierra rural, por ejemplo) la pobreza extrema coexiste con la pobreza y con la no pobreza, y pueden ubicarse en el mismo barrio, en la misma cuadra. Esta coexistencia exige mecanismos muy sofisticados de selección de beneficiarios de programas sociales, que difícilmente pueden desarrollarse a bajo costo sin la participación de actores sociales claves.

¿Qué lecciones se pueden sacar de este análisis? Creemos que dada la magnitud y subestimación del problema de la pobreza, no se trata tanto de manejar programas con mejores criterios de focalización, evitando una filtración a favor de una población no pobre, sino de pensar en implementar estrategias integrales de desarrollo, que permitan su viabilidad y sostenibilidad, y estimulen el desarrollo de capacidades en la población, sobre todo en las áreas rurales, evitando que se concentren en algunos grupos. Al mismo tiempo, mientras se

[17] Esto es válido para los usuarios, no para las dirigentas, que pueden obtener diversos «incentivos selectivos» por ejercer esos cargos.

ponen en práctica estrategias de integración plena de sectores marginados, se impone mantener programas de alivio (para atender la indigencia, por ejemplo), pero con criterios y procedimientos adecuados a las características de sus beneficiarios. Esto implica la reformulación de otras políticas macro, globales y sectoriales, donde destacan los esfuerzos de descentralización y de mejora de la educación y la salud[18]. El criterio de focalización se justifica sólo cuando nos enfrentamos a problemas particulares de sectores muy específicos, en los que quedan claros criterios de entrada y salida de los programas. Por ejemplo, programas que atienden la nutrición de las madres gestantes o en período de lactancia; o que apoyan a la tercera edad. Dadas las características de la pobreza, la focalización, cuando involucra grupos sociales muy amplios y difusos, resulta insuficiente como criterio rector de los esfuerzos para lograr el desarrollo.

Cuando se implementa la política social por medio de programas especiales focalizados en un contexto en el que hay una población objetivo mucho mayor que la que puede ser atendida, aparece la pregunta de a quién atender y a quién no. Lo que nuestra investigación muestra es que el acceso termina favoreciendo a quienes tienen mayor capacidad de presión y acción colectiva, no necesariamente los más pobres, y a quienes logran formar parte de redes clientelares manejadas por el poder político. Esto significa que la dimensión participativa de los programas sociales, tal como se ha dado en los últimos años en el Perú, lejos de promover y difundir capacidades que desarrollen la autonomía de los sujetos, en realidad ha permitido la extensión de prácticas clientelares y la consolidación de grupos de interés particular.

Para que las políticas sociales promuevan una participación positiva y constructiva tenemos que tomar en cuenta el tipo de redes y actores que circundan el mundo de la pobreza y favorecer no sólo mejores criterios para identificar a los más necesitados, sino también para conocer a aquellos menos necesitados que se están beneficiando de los programas. En este sentido, iniciativas en favor de la transparencia, la participación de actores de distintos niveles y círculos en la selección de beneficiarios, la democratización y renovación de las dirigencias, y sobre todo los sistemas de rendición de cuentas en todos los niveles de la gestión, resultan fundamentales para el rediseño de los programas de alivio a la pobreza[19]. De otro lado, urge cubrir una población muy amplia no atendida, sobre todo en ámbitos rurales, pero en el marco de esfuerzos nacionales más amplios. Desarrollaremos estas ideas en la sección siguiente.

4. Las políticas sociales, la participación y las organizaciones sociales

Los programas de asistencia alimentaria en el Perú tienen la interesante particularidad de que de una manera u otra han promovido la constitución de organizaciones populares, que ya tienen una larga e importante tradición.[20] Estas organizaciones han sido analizadas mayormente desde la literatura de los nuevos movimientos sociales, y han sido consideradas como espacios democráticos, de promoción de valores igualitarios, y puntales en las

[18] Nuestro planteamiento va a contracorriente del sentido común imperante en esta materia. Ver por ejemplo Vásquez *et.al*., 2001.

[19] En esta discusión queda pendiente el tema de cómo enfrentar casos de grupos de población vulnerable, cuya vulnerabilidad obedece justamente a su limitado acceso a redes de distinta naturaleza.

estrategias para el combate a la pobreza. Además, dado que se trata de organizaciones compuestas básicamente por mujeres, se ha llamado la atención sobre sus efectos benéficos en términos de promover relaciones de género más igualitarias, haciendo a las mujeres protagonistas de la vida social y política.[21] Los últimos años resultan un claro ejemplo del protagonismo de las organizaciones femeninas en la política local.[22]

El Perú posee una amplia y vital red de organizaciones populares vinculadas a la sobrevivencia. Según datos de Carrión *et.al.* (1999), encontramos la presencia de organizaciones de mujeres en cerca del 75% de las comunidades a nivel nacional, y organizaciones vecinales en más del 50% de las comunidades.[23] Esta red de organizaciones, según datos del *Latinobarómetro* de los últimos años, muestra que el Perú posee un tejido organizativo cercanos o superiores al promedio latinoamericano.

Muchas de estas organizaciones han surgido como respuesta a la crisis y los problemas de subsistencia, con ciertos grados de autonomía[24], pero gran parte de su dinámica en los últimos años tiene que ver con las iniciativas estatales que se han desarrollado como estrategias de combate a la pobreza, que han incorporado componentes participativos. El Estado ha buscado, en teoría, promover el protagonismo de la población e involucrarla activamente en la solución de sus problemas, convirtiéndola en actor, estimulando el ejercicio de los derechos ciudadanos. Veamos brevemente cómo ha funcionado la dimensión participativa de los principales programas de apoyo alimentario.

El programa del Vaso de Leche es financiado por el Ministerio de Economía, que transfiere los recursos a los municipios distritales, siguiendo algunos criterios de focalización.[25] Los municipios trabajan en coordinación con los Comités de Vaso de Leche existentes en las comunidades, formados de manera autónoma por la población. En principio, los municipios aprueban el ingreso al programa, según los recursos disponibles, y regulan el funcionamiento de las mujeres organizadas en comités, que reciben leche, avena y otros alimentos para que sean preparados y repartidos entre los beneficiarios (niños y ancianos) de sus familias.

Cabe destacar que este programa posee una larga tradición, dado que fue establecido en 1984 en Lima por el entonces alcalde Alfonso Barrantes; y que posee varias instancias de centralización, al menos a nivel metropolitano en Lima, lo que les da una gran capacidad de

---

[20] Ver Blondet y Montero (1995) para un recuento de las características de las organizaciones de base creadas en torno al tema de apoyo alimentario.

[21] Sobre este tipo de enfoques ver Lora, 1996, y Córdova, 1996, entre otros. En términos teóricos, ver Escobar y Alvarez, eds., 1992.

[22] Ver Blondet (2002).

[23] Según datos de 2001, tomados de una investigación todavía en curso, encontramos que existen organizaciones de mujeres en un 78% de las comunidades y organizaciones vecinales en un 64.5%.

[24] Grado relativo porque en muchos casos la intervención de agentes externos como ONGs o partidos políticos ha sido decisiva.

[25] Desde 1996; antes la transferencia se realizaba a los municipios provinciales.

movilización y presencia pública.[26] El desempeño de este programa está marcado por la relación entre la organización de base (el comité) y las autoridades ediles a nivel distrital. En algunas zonas se encuentran interesantes ejemplos de colaboración entre estas instancias, asociados a mejores percepciones del servicio y de la calidad de los alimentos entregados; además, como vimos, el vaso de leche tiene una amplia llegada a la población pobre, y en esto la cobertura nacional de los municipios distritales es clave.[27] También se encuentran otros casos en los que la relación entre ambos actores no es armónica, y las quejas y deficiencias presentadas son muchas, entre ellas denuncias de corrupción que involucran tanto a las autoridades ediles como a las dirigentas de los comités.

En los últimos años la dimensión participativa ha estado presente en el principal programa social del gobierno en la década anterior, el FONCODES, por medio de la constitución de «Núcleos Ejecutores» (NE). Esto funcionó también, por supuesto, en el programa de Desayunos Escolares, que entró en funcionamiento en 1993. En este último caso, los NE, formados por responsables de la población beneficiaria, solicitan su incorporación al programa y luego se hacen responsables del reparto de los recursos entre los niños de las escuelas públicas. Se sigue un criterio regido por la demanda (*demand driven*). En los Desayunos Escolares los núcleos ejecutores están mayormente compuestos por los directores, maestros y padres de familia de las escuelas involucradas. Este programa busca, entre otros objetivos, combatir la desnutrición de los niños, disminuir la deserción escolar, y mejorar el rendimiento de los alumnos; indirectamente, se favorece también a pequeños productores locales de los alimentos repartidos, todo esto dentro de esquemas que buscan involucrar a los actores locales.[28]

Finalmente, los comedores populares y los clubes de madres, a pesar de tener una significativamente menor cobertura que los otros programas, son parte importante de las organizaciones sociales vinculadas a los programas de asistencia alimentaria, y poseen una gran legitimidad, visibilidad pública e importancia política. Esto en virtud de su larga trayectoria, capacidad de movilización y presión, y expresión colectiva por medio incluso de instancias de centralización y coordinación, que funcionan cuando menos a nivel de Lima metropolitana.[29] El componente participativo de los programas estatales de asistencia alimentaria se da por medio de la relación entre la red de comedores y clubes de madres en sectores populares y el PRONAA (Programa Nacional de Ayuda Alimentaria). El PRONAA es una dependencia que originalmente debía promover el consumo de alimentos producidos por los agricultores locales.[30]

Desde 1996, aproximadamente, el PRONAA empezó a distribuir alimentos a los comedores populares y clubes de madres, los que, hasta ese momento, se mantenían de manera relativamente autónoma, con el apoyo eventual tanto de diversos programas estatales como de

[26] Sobre el Vaso de Leche ver García Naranjo, 1993, entre muchos otros.

[27] Un recuento de algunos éxitos en la sierra sur puede hallarse en Venero (2001)

[28] Sobre el programa de Desayunos Escolares ver González, 2001.

[29] Ver entre muchos otros Blondet, 1995a y 1995b; Blondet y Montero 1995; Lora, 1996.

[30] Condición que tiene relativamente poco impacto en el bienestar de los pequeños productores agropecuarios, y que más bien genera serios problemas de corrupción a nivel local. Ver el estudio de Rebosio y Rodríguez (2001).

ONGs. Para acceder a los alimentos se estableció como requisito el empadronamiento ante los centros de acopio del PRONAA en todo el país. Así, las mujeres organizadas reciben alimentos (los clubes de madres también un cheque que viene desde los años del gobierno de Alan García[31]), y preparan raciones que son distribuidas o vendidas entre las socias, y también al público en general, a precios muy bajos.[32] Además, esta relación con el Estado hace beneficiarias a las mujeres de otros programas, como de capacitación, acceso a créditos para pequeñas empresas, y otros.

Como puede verse, los programas alimentarios ejecutados por el Estado durante la década pasada, al menos en principio, buscaron estar en sintonía con cierto sentido común, impulsado desde los organismos multilaterales de desarrollo[33], que impulsaban la participación en programas que se orientaban a favor de sectores populares, como forma de promover el «capital social»[34]. Esto llevó a que estos organismos fueran relativamente condescendientes con el gobierno de Fujimori, pese al uso clientelar que podía verse en la ejecución de los programas sociales.[35]

La importancia de los programas sociales y la participación de una vasta red de organizaciones sociales ha legitimado su acción ampliamente ante la opinión pública, que las consideraba como puntales en la estrategia de desarrollo y combate a la pobreza. Carrión *et.al.* (1999) y de una investigación reciente realizada en el IEP (2001), en una escala de 7 puntos, las organizaciones vecinales son las que más confianza despiertan, después de la iglesia católica, tanto en 1999 como en 2001.[36] Similares resultados se encuentran en la información recogida por el IEP en su encuesta de percepciones sobre la descentralización, donde en todas las regiones del país, los dirigentes populares aparecieron mencionados como la primera opción ante la consulta de quién debía encargarse de las acciones de desarrollo en su localidad, superando a todas las instancias del aparato público, inclusive a los municipios.

Cuadro 10
Confianza en organizaciones e instituciones
en base a escala entre 1 y 7

	1999	**2001**

[31] Uno de los problemas con la ayuda que reciben los comedores y clubes de madres es que no sólo no hay criterios claros de entrada, sino también que no hay ningún criterio de salida. Así, madres beneficiarias de 1987 siguen recibiendo un cheque del Estado en 2001, sin mediar una evaluación de su situación actual.

[32] El apoyo del PRONAA equivale a cerca de 15% del total de alimentos con que operan los comedores populares y una cifra mayor (alrededor del doble) en el caso de los Clubes de Madres según los estimados de Cotler (2001).

[33] Ver Campodónico, 1997; Rivera, 1998, entre otros.

[34] Sobre el capital social ver Kliksberg y Tomassini, 2000; Herreros y De Francisco, 2001, entre muchos otros.

[35] Sobre el punto ver, entre otros, Epstein, 1999; y Julio Cotler 1999 y 2001.

[36] Y sabemos que las organizaciones de mujeres para la sobrevivencia son de las más importantes entre las vecinales. Las encuestas fueron aplicadas en noviembre de 1998 y 2001.

Iglesia	5.6	5.2
Organizaciones vecinales	4.2	4.0
Periodistas	3.9	3.9
Defensoría del Pueblo	3.9	3.9
Municipio Provincial	3.8	3.3
Municipio Distrital	3.6	3.4
Fuerzas Armadas	3.6	3.0
Organizaciones gremiales	3.5	3.6
Fiscalía de la Nación	3.3	3.2
Contraloría General	3.3	3.3
Policía Nacional	3.1	2.9
Congreso	2.7	2.8
Poder Judicial	2.6	2.6

Tomado de Carrión *et.al.*, (1999) y de la Encuesta sobre Descentralización realizada por el IEP.

Esto hace que en el discurso público siempre se maneje la idea de ampliar la cobertura de estos programas, hacerlos extensivos a más y más gente, al margen de una evaluación seria de si esta es la estrategia más conveniente. Cualquier intento de reformulación de estos programas es percibido como negativo, como pudo comprobarse claramente en las campañas electorales de 2000 y 2001.[37]

A pesar de todo esto, o quizá precisamente por ello, es necesario hacer un examen crítico de la participación de la población y sus organizaciones en las políticas de combate a la pobreza en general, y de asistencia alimentaria en particular. Sin duda, la participación tiene ventajas, pero sólo en contextos determinados, y en otros resulta sólo retórica, y hasta puede ser contraproducente.[38] Entender esos contextos, y las variables que intervienen para hacer útil la participación son cruciales. Creemos que gran parte del sentido común existente está desencaminado, y que ha llegado el momento de poner en cuestión el saber convencional en estos temas.

Para empezar, en el caso peruano la evidencia empírica muestra que, contrariamente a lo que gran parte de la literatura sobre el «capital social» sugiere, la pertenencia a organizaciones sociales no está asociada a una mayor prevalencia de valores democráticos.[39] Esto puede entenderse al analizar la dinámica de funcionamiento de gran parte de las organizaciones populares. Diversas investigaciones sobre el funcionamiento de las organizaciones de mujeres asociadas a las políticas de asistencia alimentaria muestran que aquéllas son básicamente grupos de interés (es decir, defienden intereses particulares, no

[37] En diversos momentos de esas campañas, varios candidatos, incluyendo al propio Alejandro Toledo, se refirieron a la necesidad de modificar su lógica de funcionamiento para evitar prácticas clientelares. Sin embargo, la reacción de las mujeres de las organizaciones, temerosas de perder sus beneficios, obligó a los candidatos a evitar el tema, o a volver sobre ellos en términos más tradicionales, enfatizando la necesidad de ampliar su cobertura.

[38] Ver Tanaka, 2001.

[39] Ver Carrión *et. al*. 1999, y Tanaka y Zárate, 2000. Una mirada crítica del papel de la sociedad civil en el desarrollo de capital social puede verse en McConnell, 1998.

intereses del conjunto de la sociedad o de los pobres en general), que responden a una necesidad concreta, y no tanto espacios de socialización que promueven nuevos valores.[40] Incluso está en cuestión que la participación en organizaciones de mujeres ayude de manera significativa a redefinir las relaciones de género. Podría ser que se trate poco más de una suerte de ampliación de los roles tradicionales de «madre» en ámbitos públicos, pero que no cuestiona verdaderamente los patrones imperantes.[41]

Al analizar las relaciones entre dirigentas y socias al interior de las organizaciones, encontramos frecuentemente una suerte de comportamiento «delegativo», en el que las decisiones se concentran en la o las dirigentas, quedando las socias en un rol fiscalizador, pero muy limitado,[42] por ello, suele encontrarse poca renovación en los cargos dirigenciales, o una renovación solamente formal, que encubre el papel dirigente de un grupo reducido de líderes. Según el trabajo de A. Cotler (2001), en promedio las dirigentas de comedores y clubes de madres están en cargos directivos unos cinco años, registrándose además que estas mujeres suelen desempeñar otros cargos en otras organizaciones, como Comités de Vaso de Leche. Esto parece ocurrir no tanto porque haya un conjunto de dirigentas que se apropia por la fuerza de esos cargos, sino porque en el mundo popular las capacidades son muy escasas, y no abundan personas capaces de asumir cargos directivos. Así, las pocas dirigentas se mantienen en sus puestos por mucho tiempo, recaen sobre ellas otras responsabilidades en otras organizaciones, y en cierto modo, se profesionalizan en el ejercicio de este papel.[43]

.

Esta distancia entre dirigentes y socias al interior de las organizaciones hace que haya siempre un grado variable de desconfianza y tensiones. En Carrión *et.al.* (1999) registramos que un 76% de los miembros de organizaciones diversas declaran que su opinión es poco o nada tenida en cuenta en ellas. De otro lado, si bien la mayoría de las personas quisiera participar más en organizaciones (64%), y la mayoría de ellos no lo hace por falta de tiempo (58%), existe un 38% que no lo hace por consideraciones críticas con el funcionamiento de las organizaciones. En el caso específico de los comedores populares y clubes de madres Cotler (2001) muestra que una de las razones principales por las que las mujeres ven con temor la posibilidad de sustituir el aporte del PRONAA de víveres por un aporte monetario (dinero en

---

[40] Ver Beltrán *et.al*., 2001, entre otros.

[41] *Ibid*. Ver también Busse, 1999, quien llega a conclusiones similares analizando organizaciones de mujeres en Ayacucho, vinculadas a la defensa de derechos humanos. Una visión crítica al tema del género y sus repercusiones políticas puede verse en Rousseau, 2001.

[42] Una descripción reciente de esto puede verse en Beltrán *et.al*., 2001. Las líderes se perciben a sí mismas como «madres» de las socias, dentro de esquemas verticales. Es interesante notar que en ocasiones la idea de «participación» se entiende como «comunicación» de decisiones, no tanto como involucramiento en la toma de decisiones.

[43] Ver A. Cotler, 2001.

efectivo) radica en la desconfianza y lejanía que sienten las socias de sus dirigentas y en la limitada capacidad de aquéllas para fiscalizar o pedir rendiciones de cuentas a éstas.

De otro lado, la experiencia en el Perú no muestra tampoco que la existencia o involucramiento de organizaciones sociales por sí solas mejore necesariamente la eficiencia de las políticas sociales. A partir de estudios y evaluaciones del funcionamiento de FONCODES, por ejemplo, podemos entender mejor el porqué.[44] Sabemos que los núcleos ejecutores, por su naturaleza técnica, difícilmente pueden involucrar al poblador promedio de comunidades pobres, por lo que estas tareas de liderazgo terminan, o siendo altamente dependientes de la intervención de un promotor o agente externo, o siendo manejadas por diversos *brokers* en el mundo popular. De otro lado, FONCODES propuso la participación por medio de núcleos ejecutores, pero no planteó la coordinación con otras organizaciones populares ni con otras instituciones del Estado central, o con los municipios; esto generó pugnas, celos, y finalmente problemas con la sostenibilidad de las obras. Nos referimos por ejemplo a construcción de escuelas o caminos al margen de los Ministerios de Educación o Transportes, construcción de postas médicas sin coordinación con el Ministerio de Salud, construcción de canales de regadío sin relación con el Ministerio de Agricultura, obras de agua y saneamiento sin participación de los municipios, etc. Detrás de este problema está el desprecio por la institucionalidad estatal que caracterizó el gobierno de Fujimori, el desarrollo de un estilo efectista en el corto plazo, pero cuyo sostenimiento en el mediano plazo está en cuestión. Pero es cierto también que ese estilo no se distanció demasiado de las orientaciones imperantes en cuanto a la inversión social impulsadas por las agencias multilaterales promotoras del desarrollo en el país, que consideraron al FONCODES como un caso «exitoso» de programa de asistencia social.

Entender la naturaleza de los problemas involucrados en la participación y el manejo clientelar de los recursos estatales requiere analizar críticamente cómo es que se relacionan las políticas de asistencia del Estado con la población, los problemas envueltos en ese vínculo, y la necesidad de implementar cambios para el futuro.

Del lado de las organizaciones, ya veíamos cómo ellas son por lo general altamente dependientes de un grupo pequeño de líderes que concentran las decisiones, y que gozan de esa situación de privilegio en virtud a sus competencias e inserción en diversas redes, que les permiten acceso a los programas que impulsan el Estado, ONGs y otros actores. Esto es posible porque en el mundo popular las capacidades son muy escasas, y están concentradas en muy pocos. Así, las dirigencias populares no son propiamente representativas, sino que son más bien intermediarias, cumpliendo la función de *brokers* entre la población y las instituciones promotoras del desarrollo. Los líderes comunales asumen gran parte de los costos de la acción colectiva y la hacen posible, a cambio de algunos incentivos selectivos. Cumplir exitosamente las funciones de intermediación requiere especialización, cierto nivel de profesionalización. Por ello, no es sorprendente encontrar que, en promedio, los y las dirigentas tengan muchos años en esas funciones, lo que obviamente genera una brecha entre

[44] Ver por ejemplo Alcázar y Wachtenheim, 2000, en donde se registra que la legitimidad de los proyectos de FONCODES no está asociada positivamente con la existencia de más organizaciones e instituciones; ello porque en ocasiones se producen competiciones y descoordinaciones entre ellas.

ellos y los miembros de base[45]. En suma, dado que la función principal de los líderes de las organizaciones sociales es de intermediación, no puede decirse que sean realmente "representativos" ni de los grupos que supuestamente lideran, y menos aún de las comunidades en general. De este modo, la participación de líderes y organizaciones no necesariamente implica el involucramiento de las comunidades.

Esto del lado del funcionamiento de las organizaciones. Pero a nuestro juicio el principal problema tiene que ver con el diseño de los programas sociales de asistencia alimentaria. Al ser éstos programas especiales, focalizados (no dependientes de la institucionalidad estatal permanente, y al no ser universales), y dado que serán siempre insuficientes para atender la magnitud de la pobreza, la gran pregunta aquí es la pregunta por el acceso. ¿Quiénes se convierten en beneficiarios y quienes no? Obviamente, lo ideal sería que los beneficiarios sean los más pobres. Sin embargo, ellos se encuentran mayormente dispersos en las áreas rurales, lo que les da poca visibilidad y capacidad de presión política. Los programas sociales, entonces, empiezan a estar regidos por una doble lógica. De un lado, del lado de las autoridades políticas, la tentación es privilegiar aquellos lugares en donde se concentra la mayor cantidad de usuarios potenciales, de modo de constituir una base de apoyo político. Dado que los programas nunca pueden atender a todos los usuarios potenciales, se termina privilegiando a quienes forman parte de las redes más cercanas al poder de turno, generándose patrones clientelares de relación.

Del otro lado, del lado de la población, tenemos que los beneficiarios requieren estar organizados, de modo que se genera un sesgo a favor de quienes gozan de mayores capacidades de acción colectiva, y de un conjunto de dirigentes, intermediarios o *brokers* vinculados a los actores promotores del desarrollo. Con el tiempo, los beneficiarios devienen en grupos de interés particular, dado que no existen propiamente criterios de salida de los programas.

En los últimos años, como hemos visto, registramos una creciente dependencia de los sectores populares, y de las organizaciones populares dedicadas a la supervivencia, de la ayuda alimentaria del Estado. Por ejemplo, según datos de A. Cotler (2001), desde 1993 hasta la fecha, un 22.6% de los costos totales de los comedores es cubierto por la donación de víveres y subsidios monetarios otorgados por el Estado; y la tendencia es a pedir que esa ayuda se amplíe.

Creemos que el tipo de intervención de parte del Estado genera un escenario altamente proclive para el desarrollo de conductas clientelísticas en el peor de los casos, o para la consolidación de grupos de interés particular, pero no para la atención de las necesidades de los más necesitados en el marco de estrategias de desarrollo, por lo que se hace imperativo pensar en modificar el tipo de intervención del Estado en materia de ayuda alimentaria para los más pobres.

Esto requiere mayor explicación: ¿por qué el tipo actual de intervención es proclive a prácticas clientelísticas y la consolidación de grupos de interés? Creemos que la respuesta tiene básicamente que ver con que el Estado otorga bienes de consumo, no promueve el desarrollo de capacidades, mantiene un patrón de dependencia, y de otro lado, el Estado

[45] Sobre la importancia de los líderes comunales, sus características y perspectivas ver Vásquez, *et al*. 2001.

otorga bienes de apropiación privada, siguiendo a lo más algunos criterios de focalización, en vez de buscar la provisión de bienes públicos, que tengan cobertura universal para determinados grupos objetivo. En tanto se trate de bienes privados (donde se pueda excluir y regular el acceso) el Estado tendrá siempre a su disposición herramientas para prácticas clientelares.

Stokes (2000) nos ayuda a aclarar más este planteamiento. Para la autora, el Estado puede relacionarse con la población mediante varios mecanismos, dependiendo de dos variables básicas: de un lado, la naturaleza de los bienes que se negocian, pudiendo ser privados o públicos (siendo estos últimos de acceso universal); de otro lado, si se trata de bienes sólo de consumo, o si se trata de bienes que aumenten el «capital» de los beneficiarios, permitiéndoles tener mayor poder y capacidades.

Cuadro 11
Modalidades de intercambio político, según la naturaleza de los bienes intercambiados por respaldo político, y según la naturaleza de la negociación

	Bienes de capital	**Bienes de consumo**
Público	*Promoción del desarrollo*	*Asistencia pública*
Privado	*Empoderamiento (grupos de interés)*	*Clientelismo*

Según Stokes, cuando el Estado otorga bienes de consumo, de apropiación privada, nos ubicamos en un cuadro en el que las prácticas clientelares son más proclives. Esto porque los bienes de consumo no permiten el desarrollo de capacidades en las personas, y porque, al tratarse de bienes privados, es posible regular el acceso al disfrute de los bienes por parte del Estado; esta posibilidad de control es la que se negocia con la población, situada en una posición de subordinación. Como hemos visto, cuando se siguen criterios de focalización en un contexto como el peruano, en el que la pobreza es un hecho tan generalizado, el acceso a la ayuda del Estado siempre es materia de negociación y de control.

Siguiendo las categorías de Stokes, cuando el Estado otorga bienes que implican cierta acumulación de capital (físico o social, por ejemplo cuando se trata de pequeñas obras de infraestructura que benefician a algunas comunidades, o cuando se capacita a algunos líderes comunales), pero se trata también de bienes privados (es decir, no todas las comunidades tienen derecho a esas obras ni todos los líderes tienen derecho esas capacitaciones), nos ubicamos en un escenario en el que se da el «empoderamiento» de las comunidades, proceso en el que aumentan sus capacidades y posibilidades de desarrollo. Sin embargo, creemos que Stokes peca un poco de optimista en este caso. Ello porque, frecuentemente, cuando se otorgan bienes de capital pero de apropiación privada, lo que se consolidan (o los que se «empoderan») son grupos de interés particular, grupos que precisamente por su mayor capacidad de movilización y presencia pública, logran defender su acceso a bienes relegando a los más pobres, precisamente con menores capacidades y posibilidad de hacer valer sus intereses. Más arriba hemos visto cómo los comedores populares podrían pensarse dentro de este esquema, como grupos de interés particular que reciben subsidios del Estado, pero que a la vez cuentan con capacidades y recursos organizativos importantes que pueden movilizar para defender el mantenimiento de la ayuda

que reciben, aunque sea claro que por medio de esa red de organizaciones el Estado no cumple con el objetivo de atender a la población más necesitada. Esta lógica se entiende además porque en las políticas de asistencia alimentaria implementadas por el Estado hay no sólo bastante discrecionalidad en cuanto a la entrada a los programas, sino que casi no existen mecanismos de salida. Así, encontramos que beneficiarios actuales se mantienen recibiendo ayudas que se correspondían con su situación de varios años atrás, pero no las actuales.

Siguiendo a Stokes, cuando se trata de bienes de naturaleza pública, donde se hace más difícil excluir a grupos determinados del acceso al bien dado por el Estado, y donde a la vez se otorgan bienes de consumo, estamos ante diversas formas de asistencialismo. Finalmente, el cuadro «virtuoso» es aquel en donde el Estado provee de bienes públicos, de cuyo disfrute no es posible excluir a los beneficiarios objetivo, pero que además son bienes de capital, que permiten el desarrollo de capacidades conducentes al desarrollo. Esta idea de Stokes nos permite pensar en qué sentido deberíamos reorientar los programas de asistencia del Estado. Hemos visto que el criterio de focalización es un criterio insuficiente dadas las magnitudes de la pobreza, y porque además, se presta a manejos clientelares, dado que por lo general entregan bienes de consumo de apropiación privada. Lo ideal sería buscar formas de reorientar la ayuda de modo que el acceso sea universal para capas específicas de la población, y que esa ayuda permita de algún modo el desarrollo de capacidades en las comunidades; ya sea por la naturaleza de los bienes a proporcionar, como por los mecanismos participativos a los que da lugar.

En suma, criterios poco claros de focalización, en contextos de pobreza generalizada, aunados a una lógica meramente asistencialista, que no promueve el desarrollo de capacidades en los más necesitados (o que promueve la constitución de grupos de interés particular), hace que la política de asistencia del Estado genere una «masa disponible» para el desarrollo de prácticas clientelares; para los gobernantes de turno, es muy difícil tomar la decisión de renunciar al uso de esos mecanismos de control.[46] El concepto de programas focalizados acaso se justificó en el momento de la emergencia inicial consecuencia del lanzamiento de los programas de ajuste estructural, pero a estas alturas urge una reformulación y fortaleciendo de las instituciones permanentes del Estado, los sectores sociales y los gobiernos locales.

En términos institucionales, se trataría de hacer pasar las políticas sociales no tanto a través de programas especiales como hasta ahora, sino por instituciones del Estado central (ministerios sociales, sobre todo educación y salud) o por los gobiernos locales, involucrando también a las organizaciones sociales existentes y otros actores externos involucrados en esfuerzos de desarrollo (ongs, iglesias y otros), evitando duplicidad de funciones. De este modo se facilitaría la participación y la rendición de cuentas, dado que esas instituciones cuentan con espacios participativos y de control ya funcionando, que involucran a actores estatales, políticos y sociales. Además, dada la cobertura de esas instituciones del territorio del país, el sesgo a favor de aquellos con mayor capacidad de presión y acción colectiva se

[46] De esto era plenamente consciente Vladimiro Montesinos, como ha quedado elocuentemente registrado en algunos de los célebres «vladivideos», al referirse a las mujeres de los comedores populares y al vaso de leche como «masa de maniobra» o «público cautivo».

reduce. Así, podría hacerse que programas de apoyo a niños en edad escolar pertenecientes a hogares pobres sirvan para fortalecer la escuela pública, sobre todo en ámbitos rurales, convirtiendo a éste en un núcleo dinámico y participativo, que permita además acceder a un conjunto más amplio de servicios estatales.

Respecto a los mecanismos de control y participación, en el caso de las escuelas tenemos a las Asociaciones de Padres de Familia (APAFAS), que agrupan a todas las familias con niños en las escuelas; en los gobiernos locales tenemos mecanismos como las elecciones, que involucran a todos los ciudadanos, la competencia interpartidaria, el control en los concejos municipales, y la revocatoria de autoridades. En salud es interesante la experiencia de los CLAS (Consejos Locales de Administración de Salud), que en teoría convocan a las organizaciones más representativas de las comunidades. Ciertamente no son espacios exentos de dificultades, pero creemos que potencialmente tienen mayores posibilidades de desarrollo que los esquemas actualmente en vigencia, posibilidades de desarrollo institucional y con un esquema participativo más constructivo; ello porque dentro de estas instituciones los criterios de entrada y salida, así como el carácter de los beneficiarios, queda mucho más claro y es menos pasible de manipulación.

Así, un programa como desayunos escolares tendría que ser parte del esfuerzo del sector educación, y el vaso de leche debería reorientarse para llegar a municipios en zonas de pobreza extrema, limitando su sesgo urbano, que responde a la mayor capacidad de presión de las mujeres organizadas en las ciudades y en Lima. La clave es que los programas lleguen a la población que más los necesita, sin pasar por mecanismos de asignación pasibles de control e influencia política.

Lo dicho se aplica a programas como Desayunos escolares o Vaso de Leche. Respecto a los comedores populares y clubes de madres, es claro que debe haber también una reformulación. El Estado invierte recursos en proveer de alimentos a estas organizaciones como parte de una estrategia de combate a la pobreza, y ya vimos que por esa vía no se está llegando suficientemente a la población más vulnerable, que tiene menor capacidad de organización y no cuenta con los mínimos recursos para acceder a los menús. No se trata en absoluto de retirar abruptamente una ayuda del Estado que es necesaria para los beneficiarios actuales. Se trata por el contrario de utilizar el conocimiento, la capacitación y el potencial de las mujeres organizadas y su larga tradición, pero fomentando la participación y la llegada a quienes necesitan de los recursos y no los reciben actualmente, y propiciar así una recomposición en el funcionamiento de las organizaciones. En el caso de los comedores, por ejemplo, se podrían establecer mecanismos por los cuales la ayuda del Estado se pierda si no se cumplen con ciertas condiciones. Así, podría exigirse a estas organizaciones que ellas se encarguen de identificar a los más pobres y vulnerables en sus barrios, y que la ayuda o compensación del Estado esté atada a la atención de esas personas. De esta manera se capitaliza la relación entre comedores y Estado, y por otra se incorpora a población vulnerable en la red de asistencia. De otro lado, podrían generarse incentivos para que los comedores se conviertan en empresas proveedoras de servicios al Estado, y abastecer a los programas alimentarios de las escuelas, lográndose así una cooperación interesante entre los programas existentes. Discutiremos más sobre esto en la siguiente sección.

5. Conclusiones y algunas recomendaciones

Nuestro trabajo concluye que el tipo de política social y la manera en que fue implementada durante el gobierno de Fujimori, si bien buscaba utilizar de la manera más eficiente posible los escasos recursos públicos para asistir a la población más golpeada por la crisis y el ajuste estructural, generó un conjunto de efectos perversos, tanto sobre su sostenibilidad como sobre su impacto agregado. Varios factores explican esta situación. En primer lugar, la definición de pobreza utilizada para identificar a los beneficiarios pasó por alto una serie de «datos» claves para el adecuado diseño y evaluación de la política social. La pobreza en el Perú es mucho más que el número de hogares bajo la línea de la pobreza, sobre todo cuando esta línea en realidad no marca la existencia de un grupo pobre y uno no pobre, sino que más bien resulta arbitraria. Los hogares que se sitúan por encima de la línea son muy similares, casi idénticos a los que están por debajo. Estamos ante una gran franja alrededor de la línea, con altísima movilidad hacia abajo y sobre la línea.

Esta masa de hogares pobres se ha beneficiado de los programas sociales de manera sostenida, haciendo que exista una supuesta filtración hacia hogares no pobres (que en realidad sí son pobres) y concentrando los beneficios de la ayuda en los menos pobres de los pobres; es decir, dejando fuera a significativas porciones de pobres extremos. Esta mayor cobertura hizo que el impacto de los programas fuera menor al esperado, pues los recursos a repartir se entregaron a beneficiarios distintos a los inicialmente considerados. Los grupos de beneficiarios eran más grandes, muy diversos y con necesidades y características heterogéneas, por lo que los criterios de focalización, básicamente geográfica, resultaron inadecuados.

En segundo lugar, el tipo de focalización y el tipo de sistema de entrega y reparto de la ayuda social, en especial las pequeñas obras y la ayuda alimentaria, orientó los programas sociales a zonas urbanas (donde había grandes concentraciones de pobres) y a beneficiarios con algún nivel de organización o acceso a redes políticas, generándose prácticas clientelares y asistencialistas en vez de una participación activa y crítica de los beneficiarios.

En resumen, las características de los pobres y de la pobreza en el Perú, la descoordinación de la política social de lucha contra la pobreza y la propuesta de asignación (focalización, basada en la demanda o *demand-driven*) de la ayuda han generado poco impacto agregado, y se ha concentrado en la población que siendo pobre, no es la más pobre ni la más vulnerable. Claramente, la pobreza extrema es un problema más rural que urbano, y es en zonas rurales donde hay más que hacer. Pero es claro además que las intervenciones no pueden ser iguales en zonas rurales y urbanas, sino que se requiere de cierta especialización en cada ámbito para lograr el objetivo de asistir a los más necesitados.

En este sentido, resulta urgente y oportuno repensar el tipo de ayuda social que el sector público puede y está dispuesto a dar a la población de menores recursos. Por un lado, urge reducir ineficiencias y descoordinaciones al interior del sector social, uniendo programas y reduciendo superposición de actividades. Y, por otro lado, se requiere de nuevas formas de distribuir la ayuda social para que ésta llegue a quienes más lo necesitan, pero que a la vez promueva el desarrollo de capacidades para que los beneficiarios puedan delinear estrategias para salir de su condición de pobreza o vulnerabilidad.

Propuestas de variado formato se discuten actualmente para redefinir la intervención del Estado en este tema. Nosotros queremos mencionar dos entradas claves que deberían estar presentes en dicha discusión. En primer lugar, cualquier política orientada a atacar la pobreza o la vulnerabilidad de la población de menores recursos debe estar inmersa en una propuesta de desarrollo: desarrollo local, comunitario, regional, sectorial, nacional; que permita y promueva la articulación de las intervenciones, y se potencie así su impacto. Esto es particularmente relevante en el ámbito rural. Para ello, el primer paso será integrar las decenas de programas específicos actualmente vigentes a los programas de línea en los ministerios sociales y de la producción, así como a los gobiernos locales. Asimismo, cualquier esfuerzo y orientación que tome el sistema de apoyo a los grupos más vulnerables debe incluir como parte de sus mecanismos el acceso de los pobladores más necesitados a redes de distinto tipo para maximizar la probabilidad de que este poblador vulnerable sea identificado y atendido como tal.

Por ejemplo, los programas alimentarios entregados a través de la escuela tienen poca filtración y potencian la llegada de los programas educativos. Fortalecer este tipo de iniciativas será mejor que mantener programas alimentarios orientados a niños independientemente de la escuela. Adicionalmente, la escuela cuenta con la fiscalización de padres de familia y autoridades de cada escuela, que deben aprovecharse como mecanismo para reducir corrupción e ineficacias. Este cambio que proponemos no implica en absoluto desarmar la red de organizaciones ya existente, sino darle nuevas funciones. Por ejemplo, muchos de los comités existentes para la distribución del vaso de leche podrían preparar la leche que se distribuiría en las escuelas, y constituirse en una suerte de empresas prestadoras de ese servicio.

Es cierto que al plantear políticas de desarrollo en las zonas rurales estamos hablando de políticas horizontales que beneficiarían tanto a pobres como a no pobres, pero que resultan claves para iniciar procesos de desarrollo articulados que integren a los pobladores de menores recursos a iniciativas privadas y públicas a través del empleo, la microempresa o la formación de organizaciones y redes sociales. Dejando así de lado las opciones de ayuda vertical y focalizada que, en contextos de iniciativas productivas limitadas, se convierten en esquemas asistencialistas poco efectivos y con posibilidad de volverse permanentes. En este sentido, la focalización no debe descartarse, sino que debe reservarse como instrumento para la priorización de determinadas actividades en contextos específicos, lo que implica pensar en focalizar en segmentos sociales determinados (homogéneos), como serían madres gestantes, por ejemplo, y abandonar criterios de focalización geográfica.

En segundo lugar, y complementando lo anterior, debe integrarse la discusión sobre las políticas sociales y la entrega de ayuda social a la discusión presente sobre la descentralización del país. Descentralización entendida como transferencia de capacidades de decisión a unidades del sector público de menor escala (gobiernos locales o comités regionales de desarrollo), donde dichas unidades puedan, en coordinación con la población de cada localidad, decidir prioridades, secuencia de intervenciones, sistemas de fiscalización y sobre todo el tipo de involucramiento de los beneficiarios en los programas de apoyo social. El tema de la participación ciudadana desde las decisiones pasa por redefinir los canales a través de los cuales se comunican y relacionan los individuos con el sector público, por delegar funciones y atribuciones, así como responsabilidades, a los grupos de beneficiarios.

Un ejemplo del tipo de medidas que proponemos sería el cambio, en los programas de apoyo alimentario que hoy entregan alimentos (productos no perecibles) a los comedores populares, hacia un sistema más participativo donde se entregue dinero a los comedores, de modo que sean las propias mujeres organizadas las que decidan qué alimentos adquirir en su zona. Esta entrega de recursos, para ser consistentes con nuestra primera recomendación, debería ser proporcional al número de raciones que se hagan llegar a los casos «sociales» (atención de indigentes). Así, comedores que entreguen raciones cubriendo a una mayor población vulnerable, recibirían más recursos del Estado. Existen varios sistemas de implementación que harían posible este sistema, uno de ellos sería la entrega de vales a los indigentes, sobre la base de un padrón establecido por un comité en el que participen la parroquia, el municipio y algún representante de la sociedad civil, con la supervisión de otros agentes locales. Estos vales serían canjeados en cada comedor por raciones de alimentos; vales que luego cada comedor convertiría en efectivo. Este tipo de mecanismo haría que existiera competencia entre los comedores por atraer a estos clientes (que hoy nadie desea atender), así se promovería el desarrollo de los comedores (hacia mini-restaurantes), y se apoyaría a la población más vulnerable.

Con mecanismos de este tipo se incorpora además a los comedores o a otras organizaciones sociales de base como actores claves en el proceso de identificación y atención de los pobladores en situación más precaria, y además se permite a estos pobladores, que suelen carecer de redes, integrarse a una red bastante compleja: comedor - barrio - actores sociales - sector público. El reto es hacer que la entrada a este tipo de redes permita acceder efectivamente a otros beneficios y prestaciones. El desafío sería que no sólo se acceda a un comedor, si no también a otros programas que atiendan otras necesidades (empleo temporal o salud básica, p.e.). De otro lado, debería quedar claro que así como debe haber criterios transparentes de entrada hacia los programas de ayuda, deben existir también mecanismos de salida. Un poblador que ha sido beneficiado por el apoyo alimentario a través de algún comedor debe dejar de percibir este beneficio cuando consigue superar su condición de indigencia. Para lograr que se definan mecanismos de esta naturaleza es clave mantener activa una red de actores capaces de monitorear a nivel micro la dinámica de la pobreza local, como podrían ser los comedores u otras organizaciones sociales de base.

En este sentido, urge desde el Estado generar mecanismos de supervisión que promuevan un sentido de responsabilidad social en aquellos beneficiarios y actores de los programas sociales. Hay que promover la solidaridad con los más necesitados, y demostrar que el buen cumplimiento de las tareas de apoyo social dentro del sector público y en las organizaciones que canalizan y reciben los alimentos, son fundamentales para que el sistema funcione. Este discurso debe acompañarse de sistemas de supervisión independientes y transparentes; sistemas que además tengan fuerza suficiente para penalizar a los infractores. Esto no implica en modo alguno el establecimiento de una «policía» interna, sino más bien la promoción de sistemas de vigilancia ciudadana, controles y supervisiones aleatorias de manera continua en cada uno de los eslabones de la cadena de apoyo social. Si un comedor dice atender a un número determinado de casos sociales y esto resulta falso, debería ser penado con una reducción o una suspensión del apoyo recibido; si un funcionario avala un tipo de acción (compra, venta, distribución) y se comprueba que ésta implicaba corrupción, el funcionario debería cesar en sus funciones. Debemos hacer que cada eslabón de la cadena, público o privado, se responsabilice por el funcionamiento de su parte del proceso y, si falla, debería poderse reemplazar esa porción de la cadena.

Ambos tipos de recomendaciones son ambiciosas y no podrán implementarse rápidamente, pero deberían ser consideradas en el diseño de una nueva estrategia, más participativa y más ligada al desarrollo de capacidades locales de decisión, ejecución y fiscalización, que se engarcen con el esfuerzo de promover el desarrollo y la descentralización en nuestro país. Este esfuerzo debe orientarse a construir y redefinir espacios institucionales, transparentes, fiscalizables, con mecanismos de control interno y vigilancia ciudadana, en los que beneficiarios y trabajadores del sector público tengan incentivos para trabajar en pos de objetivos similares. De otro lado, no hay que perder de vista que los esfuerzos de política social deben ser capaces de dar cuenta de la gran heterogeneidad del mundo de la pobreza; por lo que se impone es la necesidad de diseñar políticas diferenciadas para ámbitos rurales y urbanos; y para atender a los distintos segmentos de población vulnerable, cada uno con características propias no extendibles a otros grupos.

Finalmente, cabe llamar la atención sobre el carácter exploratorio del presente documento y de estas recomendaciones. El mundo de la pobreza requiere de análisis más profundos, análisis que no pasan por mediciones más precisas o nuevas caracterizaciones cuantitativas de los pobres y su entorno, pero que sí exige incluir dimensiones usualmente olvidadas, más cualitativas, que implican aspectos políticos, sociales y culturales que suelen dejarse de lado, y que pueden estar marcando la diferencia para que un programa de alivio o de superación de la pobreza sea efectivo o no. Se trata de ir a los temas de fondo, a la manera general de aproximarnos al tema de la pobreza, más allá de cómo funcionan programas específicos. Estos aspectos darán elementos para pensar el tipo de manejo institucional adecuado, y el tipo de relación entre los actores involucrados en este proceso. El propósito de este documento es el proponer temas que deberían ser discutidos por quienes están definiendo los sistemas de ayuda social para evitar caer en las trampas presentes detrás de conceptos como «focalización» y «participación».

Estos temas requieren ser analizados en profundidad, hasta el momento hay poca reflexión sobre ellos, y disponemos de escasa evidencia empírica para sustentar propuestas en uno u otro sentido. Además, por tratarse de temas políticamente muy delicados, existe poco compromiso y voluntad política para avanzar en ellos. Con todo, en el momento actual estamos ante una coyuntura excepcional, en la que existe la posibilidad de pensar temas de fondo, en medio de los procesos de reforma del Estado y descentralización y de reforma constitucional. Por ello ponemos sobre la mesa estas ideas, pese a su carácter provisional, con la intención de provocar un debate y no dejar pasar una oportunidad que difícilmente se repetirá en el futuro inmediato. En el camino seguramente encontraremos que ideas fuertemente arraigadas en nosotros sobre la focalización y la participación deben ser modificadas, seguramente descubriremos las limitaciones de nuestros «sentidos comunes» y de cómo venimos haciendo las cosas, pero ello justamente es necesario para evitar seguir cayendo en nuestras propias trampas.

6. Referencias bibliográficas

Agüero, Jorge

2000 «Movilidad y pobreza en la sierra rural del Perú». En: *Perú : el problema agrario en debate*. Brack, Trivelli y Hurtado (eds.) Lima: SEPIA.

Alcázar, Lorena, y Erik Wachtenheim

2000 «*Determinants of Success of Social Fund Projects. The Case of FONCODES*». Documento inédito.

APOYO

2001 «Costo efectividad de programa de Desayunos Escolares de Foncodes y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA» Informe final (ms.)

Banco Mundial((BM)

1998 *Perú: Poverty Comparisons*. Country Department 6. Banco Mundial. Washington D.C.

Beltrán, Arlette, *et.al.*

2001 *Estudio sobre el contexto social en donde desarrollan las acciones de apoyo alimentario con organizaciones sociales para la alimentación*. Informe final, consultoría del PROMUDEH.

Blondet, Cecilia

2002 *El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori*. Colección Mínima Nº 49. Lima: IEP.

1995a «Out of the Kitchen and On to the Streets: Women's Activism in Perú» En: *The Challange of Local Feminism; Women's Movements in Global Perspective.* A. Basu y E. McGrory (eds.) Boulder: Westview Press.

1995b «El movimiento de mujeres en el Perú, 1960-1990». En: Julio Cotler, ed., *Perú, 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima, IEP.

Blondet, Cecilia y Carmen Montero

1995 *Hoy: Menú Popular. Los comedores en Lima*. Lima: IEP

Busse, Erika

1999 *«Forging Full Citizenship in Peru. Armed Conflict and Women's Organisation». MA Gender and Development Dissertation. Institute of Development Studies, University of Sussex*.

Campodónico, Humberto

1997 «Organismos multilaterales y pobreza en el Perú: 1990-1994». En: *Pretextos*, N° 8. Lima, DESCO.

1998 «Los nuevos mandatos del Banco Mundial y del BID. El caso del Perú». *Pretextos*, N° 10. Lima, DESCO.

Carrión, Julio, Martín Tanaka y Patricia Zárate

1999 *Participación democrática en el Perú*. Estudio elaborado para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1999.

Córdova, Patricia

1996 *Liderazgo femenino en Lima. Estrategias de supervivencia*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

Cotler, Angelina

2001 «El impacto de la sustitución de víveres por dinero». Informe de investigación inédito. Lima, IEP.

Cotler, Julio

2000 «La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia». En: Julio Cotler y Romeo Grompone: *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, IEP.

1999 *Drogas y política en el Perú. La conexión norteamericana*. Lima, IEP.

Epstein, Edward

1999 «*Participation by the Poor in Neoliberal Anti-Poverty Programs: The Cases of Chile, Peru, and Argentina*». Documento inédito.

Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero

1998 «Los activos de los pobres en el Perú» Documento de Trabajo Nº 26. Lima: GRADE.

Escobar, Arturo, y Sonia Alvarez, eds.

1992 *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy.* Boulder, Westview Press.

García-Naranjo, Aída

1993 *Nosotras, las mujeres del vaso de leche. 1984-1994*. Lima, Centro de Asesoría Laboral.

González, Ginebra

2001 «Gestión de un programa alimentario: el caso de los Desayunos Escolares de FONCODES. Grupos sociales que participan y grupos beneficiarios». Documento inédito, Instituto de Estudios Peruanos.

GRADE

1999 «Informe final para el Programa Mundial de Alimentos (PMA)» Evaluación de Impacto Educativo del PER 4808 «Asistencia Alimentaria a Niños Pre escolares y de educación primaria rural» (ms.)

Herreros, Francisco y Andrés de Francisco, comps.

2001 *Capital social*. En: *Zona Abierta*, N° 94/95. Madrid, Ed. Pablo Iglesias.

Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini, comps.

2000 *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires, BID-FCE.

Lora, Carmen

1996 *Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios.* Lima, Instituto Bartolomé de las Casas – Rímac, Centro de Estudios y Publicaciones.

McConnell, Sharon

1998 «Organizar a la sociedad civil para el desarrollo local: condición para que funcione el "capital social"». En: *Sociedad Civil, Análisis y Debates*, vol. III, N° 7. México D.F., Fundación Demos.

O'Brien, Eduardo

2001 «Informe sobre programas sociales». Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza. Lima, PROMUDEH.

Rebosio Guillermo y D. Enrique Rodríguez

2001 «Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú». Lima, CIES-CEDEP.

Rivera, Liliana

1998 «El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participar?». En: *Sociedad Civil, Análisis y Debates*, Vol. III, N° 7. México D.F.

Rousseau, Stéphanie
2001 *«Women and the Public Sphere in Peru: The Institutionalization of Citizenship in a Weak Democracy». Doctoral Dissertation in Political Science*.

Stokes, Susan
2000 «*Rethinking Clientelism*». Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*, Miami.

Tanaka, Martín
2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Colección Mínima N° 44. Lima, CIES-IEP.

Tanaka, Martín, y Patricia Zárate
2000 Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú. Lima, IEP-AID. Documento inédito.

Tocón, Carmen
1999 *Entre ollas y cucharones. ¿Movimiento social o movimiento de base? Las organizaciones de mujeres para la alimentación*. Chimbote, La Casa de la Mujer.

Trivelli, Carolina
2000a «Pobreza rural: investigaciones, mediciones y políticas públicas». En: *Perú : el problema agrario en debate*. Brack, Trivelli y Hurtado (eds.) Lima: SEPIA
2000b «Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?». JCAS-IEP Series iv. *Osaka, The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology*.

Vásquez, Enrique
2001 «Demanda social de los más pobres: una visión desde las comunidades». En: *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

Vásquez, Enrique, *Aramburú, L.Carlos; Figueroa Carlos; Parodi, Trece Carlos.*
2001 *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico – CIUP, IDRC, 2001.

Vásquez, Enrique y Gustavo Riesco
2000 «Los Programas sociales que "alimentan" a medio Perú» en: *Políticas sociales en el Perú: Nuevos aportes.* F. Portocarrero (ed.). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Venero, Hildegardi
2001 "El Impacto limitado de la política alimentaria centralizada sobre la desnutrición infantil". Informe de Investigación, IEP (ms.).