

INSTITUTO NACIONAL  
DE ESTADISTICA E INFORMATICA

CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO  
(CIDE)

PROGRAMA MECOVI-PERU  
FONDO DE INVESTIGACIONES

# **¿HA MEJORADO EL BIENESTAR DE LA POBLACION?**

**BALANCE DE LAS PRINCIPALES POLITICAS Y  
PROGRAMAS SOCIALES**

**Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares  
(ENAHO)**

Lima, Agosto 2001

Las opiniones y conclusiones de las investigaciones que comprende el presente documento son de exclusiva responsabilidad de los autores, por lo que el INEI no se solidariza necesariamente con ellos.

Lima, Agosto 2001

---

<b>Preparado:</b>	Centro de Investigación y Desarrollo (CIDE)
<b>Impreso:</b>	Talleres de la Oficina Técnica de Administración (OTA) del Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>Diagramación:</b>	Centro de Edición del INEI
<b>Tiraje:</b>	400 ejemplares
<b>Nº de Orden:</b>	469-OTA-INEI
<b>Dispositivo Legal Nº:</b>	1501132001-2767

# PRESENTACION

El Instituto Nacional de Estadística e Informática, pone a disposición de las instituciones y personas interesadas, el documento *"¿Ha Mejorado el Bienestar de la Población? Balance de las Principales Políticas y Programas Sociales"*. El propósito de esta publicación es ofrecer fuentes de consulta sobre los programas alimentarios desarrollados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, los Municipios, el Ministerio de Salud y las Organizaciones No Gubernamentales; también de los programas de inversión social desarrollados por instituciones ejecutoras del Ministerio de la Presidencia; y, además, del programa de formalización de la propiedad informal desarrollado por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, desde mediados de la década del noventa.

El documento consta de tres investigaciones socioeconómicas útiles para la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas alimentarias, de inversión social y de formalización de la propiedad informal y acceso al crédito por las familias pobres. Igualmente, para la toma de decisiones en la reducción de la pobreza en el país. Estos estudios han sido realizados en el marco del Fondo de Investigaciones del Programa de Mejoramiento de Encuestas y de la Medición de las Condiciones de Vida de los Hogares del Perú (Programa MECOVI-PERU), el cual es auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La primera investigación, "Nivel de Focalización de los Programas del Ministerio de la Presidencia", aborda la atención global a los distritos identificados y no identificados con la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema; la atención por las instituciones ejecutoras del Ministerio de la Presidencia a los distritos beneficiarios de la estrategia, en agua y desagüe, aulas y colegios, postas y centros de salud, caminos, viviendas y electrificación, considerando los estratos de pobreza extrema, muy pobres, pobre, regular y aceptable; y los efectos de la inversión social en el nivel de vida de las familias de los distritos beneficiarios y no beneficiarios de la estrategia focalizada.

La segunda investigación, "Análisis Comparativo de la Población Beneficiada y la No Beneficiada por el Plan Nacional de Formalización", analiza la evolución de la propiedad informal en Lima y el Resto Urbano entre 1998 y 1999 y confronta con la realidad, si cuando las familias pobres cuentan con viviendas formalizadas mejora su acceso a una mejor calidad de vida y al crédito. Aborda la calidad de vida a través de la consolidación de la vivienda, la provisión de servicios básicos y el acceso a programas sociales. Trata del acceso al crédito a través de los préstamos para la ampliación de vivienda y para otros gastos del hogar.

El tercer estudio, "Impacto de los Programas de Apoyo Alimentario en las Condiciones de Vida", trata de la cobertura global, tasa de atención y características de los hogares beneficiarios de los programas alimentarios; del impacto de los componentes educativo y de salud de estos programas; de la significación económica en el nivel de vida de los hogares beneficiarios; y de la significación macroeconómica de los programas alimentarios.

Esperamos que los resultados de estas tres investigaciones socioeconómicas permitan un mejor conocimiento de la pobreza, y se diseñen y pongan en marcha políticas que permitan reducir la pobreza extrema y la pobreza y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en especial, de la población más pobre del país en un marco de fomento de igualdad de oportunidades.

Lima, Agosto 2001

**Gilberto Moncada Vigo**  
Jefe del INEI

# INDICE

<b>PRESENTACION</b>	<b>3</b>
---------------------	----------

---

<b>NIVEL DE FOCALIZACION DE LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA</b>	<b>7</b>
Rosa Flores Medina	

---

<b>ANALISIS COMPARATIVO DE LA POBLACION BENEFICIADA Y LA NO BENEFICIADA POR EL PLAN NACIONAL DE FORMALIZACION</b>	<b>63</b>
Julio A. Calderón Cockburn	

---

<b>IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO EN LAS CONDICIONES DE VIDA</b>	<b>93</b>
Rosa Flores Medina	

---

# NIVEL DE FOCALIZACION DE LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Rosa Flores Medina

## CONTENIDO

---

<b>RESUMEN</b> .....	<b>9</b>
<b>I. INTRODUCCION</b> .....	<b>11</b>
1.1 PROBLEMA A SER INVESTIGADO .....	11
1.2 ESTUDIOS REALIZADOS .....	12
1.3 METODO DE INVESTIGACION .....	12
<b>II. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>13</b>
2.1 FOCALIZACION .....	13
2.2 LOS PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS PARA LA FOCALIZACION DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA .....	16
2.3 LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES EJECUTORAS DE PROYECTOS DE INVERSION SOCIAL DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA .....	19
2.4 LA INVERSION PROGRAMADA POR EL SECTOR MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA .....	21
<b>III. METODOLOGIA</b> .....	<b>23</b>
3.1 PASOS METODOLOGICOS .....	23
3.2 SISTEMA DE PONDERACION DE LA UNIDAD GEOGRAFICA DE ANALISIS: EL DISTRITO .....	24
3.3 DETERMINACION DE LOS DISTRITOS BENEFICIARIOS DE LA INVERSION SOCIAL .....	26
<b>IV. RESULTADOS</b> .....	<b>27</b>
4.1 LOS PROYECTOS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA EN EL MARCO DE LA INVERSION SOCIAL GLOBAL .....	27
4.2 NIVEL DE FOCALIZACION DE LOS PROYECTOS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA .....	32
4.3 CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES Y LOCALIDADES BENEFICIARIAS DE LA INVERSION SOCIAL DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA .....	44
4.4 EFECTOS DE LA INVERSION SOCIAL EN EL NIVEL DE VIDA DE LOS HABITANTES .....	50
<b>V. CONCLUSIONES</b> .....	<b>57</b>
<b>VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b> .....	<b>61</b>

---



## RESUMEN

La presente investigación indaga el nivel de focalización de la inversión social realizada por el Ministerio de la Presidencia, para mejorar los niveles de vida de la población más pobre del país y reducir la pobreza extrema en 50%, con el uso del Mapa de la Pobreza del Perú, elaborado por el FONCODES en 1994, y el Mapa de Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996 -2000. El primero clasificó los 1,793 distritos del país en cinco estratos: pobreza extrema, muy pobre, pobre, regular y aceptable, con 237, 791, 533, 193 y 39, distritos respectivamente. El segundo identificó 419 distritos para los planes de acción local de carácter integral, considerando a los 237 distritos de pobreza extrema, sumándole 207 distritos que albergaban 5,000 o más pobres extremos y restándole 25 de pobreza extrema y que albergaban 5,000 o más pobres extremos simultáneamente. En síntesis, se consideró 419 distritos identificados en la estrategia y 1,374 distritos no identificados en la estrategia, totalizando 1,793 distritos.

La Encuesta Nacional de Hogares del cuarto trimestre de 1999 registró que el nivel de atención global de las Instituciones Ejecutoras del Ministerio de la Presidencia a los 419 distritos identificados en la estrategia fue del 92%, y a los 1,374 distritos no identificados en la estrategia fue del 78%.

Las líneas de inversión social y las Instituciones Ejecutoras del Ministerio de la Presidencia que atendieron estas

inversiones fueron: agua y desagüe por FONCODES y SEDAPAL; aulas y colegios por INFES y FONCODES; postas y centros de salud por INFES y FONCODES; caminos por INADE y FONCODES; electrificación por INADE Y FONCODES; vivienda por ENACE Y BANMAT.

FONCODES atendió a los distritos beneficiarios de los cinco estratos, en agua y desagüe, aulas y colegios, postas y centros de salud, caminos y electrificación, con tasas del 34%, 20%, 4% , 7% y 6% respectivamente.

FONCODES atendió en agua y desagüe al 42% de los distritos con pobreza extrema y muy pobres, al 27% de los distritos con pobreza y al 15% de distritos con nivel de vida regular y aceptable. Atendió en aulas y colegios al 25% de distritos con pobreza extrema y muy pobres, el 13% de los distritos con pobreza, y al 14% de distritos con nivel de vida regular y aceptable. Benefició con postas y centros de salud al 5% de los distritos con pobreza extrema y muy pobres, al 2% de distritos con pobreza, y al 1% de distritos con nivel de vida regular y aceptable. Invertió en caminos en el 10% de distritos con pobreza extrema y muy pobres, en el 3% de distritos con pobreza, y en el 3% de distritos con nivel de vida regular y aceptable. Electrificó al 7% de distritos con pobreza extrema y muy pobres, al 5% de distritos con pobreza y al 1% de distritos con nivel de vida regular y aceptable.

El resto de Instituciones Ejecutoras del Ministerio de la Presidencia atendieron a los distritos beneficiarios de los cinco estratos, en agua y desagüe, aulas y colegios, postas y centros de salud, vivienda, caminos y electrificación con tasas del 13%, 21%, 3%, 36%, 10% y 7% respectivamente.

Los Municipios atendieron a los distritos beneficiarios de los cinco estratos, en agua y desagüe, aulas y colegios, postas y centros de salud, caminos y electrificación con tasas del 12%, 26%, 3%, 30% y 9%, respectivamente.

El resto de las instituciones Públicas y Privadas atendieron a los distritos beneficiarios de los cinco estratos, en agua y desagüe, aulas y colegios, postas y centros de salud, vivienda, caminos y electrificación con tasas del 17%, 19%, 23%, 2%, 22% y 27%, respectivamente.

La atención en los servicios de agua y desagüe, aulas y colegios, y caminos, fue mejor en los distritos identificados en la estrategia que en los no identificados en la estrategia.

La atención en servicios de postas y centros de salud, vivienda y electrificación fue mejor en los distritos no identificados en la estrategia, que los identificados en la estrategia.

Los distritos en pobreza extrema del país fueron beneficiados por FONCODES con agua y desagüe principalmente. Se aprecia una precaria focalización de los segmentos más pobres del Perú .

La Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema fue novedosa en su planteamiento, pero escasamente exitosa en el cumplimiento de las metas trazadas. Esto se debió a que los distritos beneficiarios no fueron sólo los distritos identificados en la estrategia en pobreza extrema, sino también los otros estratos y los distritos no identificados en la estrategia; ya que primó la falta de coordinación, la tradición y la rigidez de las Instituciones Ejecutoras del Ministerio de la Presidencia sobre la intencionalidad focalizadora de la estrategia e impidieron la ejecución de acciones integrales de desarrollo.

## I. INTRODUCCION

### 1.1 PROBLEMA A SER INVESTIGADO

El gran reto del gobierno del período 1996-2000 ha sido el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población nacional, con énfasis en la reducción de la pobreza extrema en un 50%. Para el logro de este objetivo se requería la ejecución de un eficiente programa de inversión social. En otras palabras, implicaba que los recursos públicos lleguen directamente a las personas más pobres del país, mediante una estrategia que les permitiera ampliar sus oportunidades y capacidades e incorporarse de manera eficiente y productiva en la economía del país.

En este marco, el Ministerio de la Presidencia (PRES) diseña la "Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000"<sup>1</sup>, aprobada mediante RM No 262-96-PRES, la cual define los mecanismos de focalización, las prioridades y los productos que brindaría el PRES a la población más pobre del país, en un marco de fomento de la igualdad de oportunidades.

El compromiso asumido por el PRES fue contribuir al logro de la meta gubernamental a través de la ejecución de proyectos de asistencia social, infraestructura social y económica, y otras acciones que permitieran reducir las brechas existentes entre los habitantes de las diferentes áreas geográficas. La estrategia se viabilizaría a través de las

diferentes instituciones ejecutoras del Sector y el establecimiento de mecanismos de coordinación intrasectorial e intersectores, con miras a la realización de una acción coherente y eficiente.

Dos son los principales instrumentos de focalización del sector. El Mapa de la Pobreza realizado por FONCODES en 1994, el cual clasifica los 1,793 distritos del país en 5 estratos de nivel de vida promedio y el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema, el cual (en base al Mapa anterior) identificó aquellos distritos en los que se aplicaría un proceso de planificación participativa para la realización de acciones integrales de desarrollo.

Al llegar a su término el período de ejecución de la Estrategia, se plantea la interrogante de cuantificar los avances logrados, la capacidad de llegada a la población más pobre y el impacto de las acciones sobre sus condiciones de vida.

El presente estudio plantea la evaluación del nivel de focalización de las instituciones ejecutoras del sector PRES, a partir del desarrollo de una metodología que considera como fuentes de información la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el cuarto trimestre del año 1999, así como información complementaria sobre la labor realizada por las diferentes instituciones del Ministerio de la Presidencia. A ello se adiciona la revisión de la importancia que

<sup>1</sup> Ministerio de la Presidencia. Equipo Técnico para la Inversión Social. Elementos de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000. Lima, diciembre de 1996

asume el sector en el aprovisionamiento de la infraestructura social y económica ejecutada en los diferentes distritos del país, en la medida que el aporte de los otros sectores, municipios y sector privado complementan la acción realizada por el PRES.

Consideramos que los resultados no sólo permitirán a las instituciones ejecutoras del sector, contar con un estudio de referencia sobre las características de la inversión en los años precedentes, sino fundamentalmente, en base a él, proponer alternativas con miras a superar las brechas actuales en el marco de un proceso de focalización para los años venideros.

## **1.2 ESTUDIOS REALIZADOS**

Durante los últimos años el esfuerzo por evaluar los niveles de focalización y el impacto de la inversión social realizada por el estado ha sido motivo de diversos debates en el campo académico. Entre ellos cabe destacar las propuestas presentadas por el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, el cual a través del Programa Latinoamericano de Políticas Sociales viene trabajando en el diseño de instrumentos de evaluación de los programas sociales.

En el marco de este programa, en octubre de 1999, en el documento "¿Cómo reducir la pobreza y la inequidad en América Latina?", Elena Conterno

presenta una ponencia denominada Evaluación de Estrategias de Lucha contra la Pobreza en el Perú: Análisis a nivel de programas y proyectos. Este trabajo evalúa la acción de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza del Ministerio de la Presidencia, desde el punto de vista de los objetivos generales, resultados en términos de elaboración de planes de acción locales (a cargo de PROFINES) y evolución de la pobreza extrema hasta 1997. Se trata fundamentalmente de una evaluación a nivel agregado.

No obstante, la evaluación empírica de la focalización de los programas sociales en general y del sector Ministerio de la Presidencia en particular, en el marco de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000, recién cobra relevancia al finalizar el período. En virtud de ello, el presente estudio constituye una primera evidencia sobre este aspecto.

## **1.3 METODO DE INVESTIGACION**

Estudio de carácter analítico - evaluativo en base a la utilización de la información sobre inversión realizada en los centros poblados de la Cédula Comunal y la información sobre características de los hogares de la cédula básica, de la Encuesta Nacional de Hogares realizada en IV trimestre de 1999. Esta información es analizada frente a los Mapas de Pobreza realizados por FONCODES y el Ministerio de la Presidencia.

## II. MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 FOCALIZACION

#### · **Objetivo de la focalización**

La focalización es la identificación de las personas o grupos sociales que serán elegibles para participar en un Programa o Plan Social<sup>2</sup>. Bajo esta concepción, focalizar implica superar el enfoque homogéneo. Es decir, considerar que el grupo social que será beneficiario de las acciones que se desarrollen en el marco del Plan Social, es aquel que se encuentra rezagado del proceso de desarrollo y su calidad de vida es significativamente inferior al promedio nacional. Esta práctica se basa en la idea de la segmentación del mercado y en la consecuente necesidad de responder a ella, con miras al logro de superar la inequidad social imperante en una sociedad.

El objetivo de la focalización es provocar un impacto con un efecto mucho mayor que el que podría derivarse de una política de carácter universal, la cual se caracteriza por su homogeneidad. En definitiva se trata de concentrar los esfuerzos en los grupos más necesitados<sup>3</sup>.

#### · **Conveniencia de la focalización**

Algunos especialistas sostienen que las intervenciones focalizadas sólo son útiles bajo circunstancias especiales, como recesión o crisis. Afirman que, en el largo plazo tal vez sean más favorables aquellas políticas generalizadas bien estructuradas,

aplicadas en conjunto con cambios beneficiosos en el proceso de crecimiento (PNUD, 1990 a.p.103).

Otro gran grupo de especialistas discrepan con esta posición. Señalan que incluso en momentos de prosperidad económica, la focalización tiene ventajas por cuanto, los recursos que se destinan a un grupo adecuadamente delimitado e identificado, aseguran un impacto mucho mayor en la solución de los problemas detectados, reducen el período de duración de la intervención (con la disminución consiguiente del sufrimiento de quienes tenían efectivamente necesidades) y liberan recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

La conveniencia de focalizar un determinado programa social y la forma de hacerlo depende fundamentalmente de los recursos disponibles y de los mayores beneficios que se obtienen por el proceso de focalización. El beneficio debe traducirse en una mayor rentabilidad social del proceso (Llegar mejor a la población objetivo).

De una manera esquemática se puede decir que una acertada focalización permite:

- a. Mejorar el diseño de los programas.
- b. Incrementar la eficacia del programa.
- c. Aumentar el impacto del programa.
- d. Excluir a quienes no están afectados a la necesidad prevista en el programa.

<sup>2</sup> Grosh Margaret. De los principios a la práctica: La Focalización de Programas Sociales en América Latina. Banco Mundial. Informe 21, Setiembre 1992. Página 7.

<sup>3</sup> CEPAL. Focalización y Pobreza. Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile 1995, página 14

**a. Mejorar el Diseño de los Programas**

Cuanto más precisa sea la identificación del problema que pretende ser atendido por el programa (carencias por satisfacer), y las personas que lo padecen (población beneficiaria), más fácil resulta diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. Así por ejemplo, es evidente que las necesidades de saneamiento de un grupo rural aislado son diferentes de las de la clase media urbana. Un programa focalizado en los más necesitados del área rural demandará introducir un fuerte componente de capacitación, que permita la sostenibilidad del proyecto y un mayor beneficio para la población objetivo.

**b. Hace posible aumentar la eficacia del programa**

La eficacia está en función de la posibilidad de llegar a la población objetivo con el producto adecuado, al menor costo posible. Dado que se conocen las características del grupo, en la medida que el programa o proyecto es diseñado en base a ellas, cabe esperar que éste provoque un efecto mucho mayor que el que podría derivarse de una política global, general, homogénea, aplicable a todos por igual.

**c. Aumentar el impacto del programa**

Otro argumento a favor de la focalización es el que describe como un proceso que produce mayores efectos en los niveles de vida de las familias beneficiarias al evitar la dispersión de recursos y concentrarlos en el grupo que más los necesita. El argumento que sustenta esta posición es

que las políticas generales tienden a ser más costosas y menos eficientes para atacar la pobreza.

**d. Permite excluir a quienes no afecta la necesidad prevista en el programa**

La focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión. Excluir a quien no necesita un programa social es sumamente positivo dado que, no sólo constituye un desperdicio de recursos, sino que, algunas veces por una inclusión obligada, el grupo social sobre el que se aplica un programa sin focalización se ve afectado.

En conclusión, incluso en momentos de prosperidad económica, la focalización tiene ventajas por cuanto asegura (con la misma cantidad de recursos) una mejor solución de los problemas detectados, reduce el período de duración de la intervención (disminuyendo por consiguiente el sufrimiento de quienes tienen necesidades insatisfechas) y libera recursos que la sociedad podrá destinar a otros fines.

**· ¿Cuándo es posible focalizar?\***

No siempre es posible focalizar. Hay casos en que incluso, existen disposiciones legales que establecen la obligación del Estado de prestar en forma general determinados servicios. Por ejemplo, educación para todos, salud para todos, justicia para todos. Tampoco corresponde establecer criterios de discriminación cuando se están defendiendo los bienes públicos. Ello cobra relevancia especial en los casos de epidemias o prevención de éstas.

---

<sup>4</sup> IBIDEM, Página 19

Asimismo, cuando el gobierno estima que debe atenderse cierto problema, que no es visualizado como tal por la población con capacidad de pago, es probable que tenga que optarse por una prestación universal, por cuanto la mayoría no estará dispuesta a pagar por necesidades no sentidas.

De todas maneras, el criterio básico debe ser focalizar siempre que sea posible.

### · **Mecanismos de focalización**

Existen tres mecanismos básicos de focalización:

**a. La autofocalización.** Se trata de elaborar un programa diseñado de manera tal, que desincentiva a los no pobres a participar en él<sup>5</sup>. Los principales factores son: el costo de oportunidad del tiempo, el estigma (de ser un servicio para pobres), y la calidad del servicio.

**b. La evaluación individual.** Este tipo de focalización implica una clara identificación de los individuos y/o familias beneficiarias. Ello demanda que se tenga necesariamente que desarrollar instrumentos para la realización de la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de los beneficiarios de los proyectos.

La identificación de individuos o familias puede conseguirse, sea a través de la comprobación del riesgo a que la persona está sometida, o mediante la verificación de su nivel de ingreso de manera directa o recurriendo a asociaciones probabilísticas<sup>6</sup>.

La identificación de los beneficiarios de un programa dirigido a poblaciones en riesgo puede ser realizada mediante

algunos indicadores adecuados, para captar el tipo de problema que se pretende atender. Un ejemplo claro es el caso de los programas destinados a atender el problema de la desnutrición infantil.

La comprobación del ingreso percibido constituye un requisito de aquellos programas en que las prestaciones están reservadas a los individuos ubicados por debajo de la línea de pobreza. En este caso corresponde verificar el monto del mismo, a través de sus propias declaraciones o por otros medios.

La selección probabilística se basa en variables asociadas a la pobreza. Para no tener que averiguar el ingreso de las personas, se recurre al procedimiento de seleccionar a los eventuales beneficiarios por la posesión de alguna característica que, comprobadamente, se encuentre en estrecha relación con la pobreza. En tal sentido, los demandantes del servicio que posean esa característica, recibirán las prestaciones y quienes no la tengan, aunque sean pobres, serán excluidos. Es necesario, por tanto, encontrar buenos indicadores de pobreza, verificables fácilmente y difíciles de simular por los que pretenden optar al programa. De lograrse esto, la aplicación administrativa resultará simple.

**c. La Focalización Geográfica.** Este tipo de focalización asigna prioridades a Regiones, Departamentos, Provincias, Distritos y Localidades, en base a su nivel de vida promedio. Esta solución se basa en la idea de la discriminación positiva, cuyos orígenes se encuentran en Gran Bretaña en la década de 1940, y que consiste en aplicar políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales" (Edwards y Batley, 1982; Franco, 1983)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Grosh Margaret. De los principios.... op cit pagina 184

<sup>6</sup> CEPAL, Focalización y .... op cit. Página 20

<sup>7</sup> IBIDEM pagina 21

De acuerdo con este criterio, pueden acceder a determinados programas quienes residen en zonas donde predominan los hogares en situación de pobreza. Se acepta que van a existir filtraciones de recursos hacia personas que no forman parte de la población objetivo, pero se estima que éstas no son lo suficientemente significativas, o bien, que el desvío de recursos que este tipo de focalización produce es menor que los costos de establecer procedimientos administrativos de selección individual de beneficiarios.

El más conocido instrumento de focalización geográfico que vienen utilizando los países se denomina "Mapa de Pobreza". En el Perú, en el marco de la "Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema", el Mapa de Pobreza está permitiendo el diseño de acciones en dos dimensiones: en las áreas de mayor incidencia de la pobreza y en las áreas que albergan el mayor número de pobres.

#### · **La evaluación de la Focalización**

Para juzgar la precisión en la focalización, son importantes tanto la filtración como la sub cobertura. La filtración implica que se dan beneficios a los que no representan una población de alta prioridad. Por consiguiente, se desperdician los escasos recursos. En cambio, la sub cobertura significa que los que más necesitan los beneficios todavía no los reciben<sup>8</sup>.

A este respecto es menester mencionar que el presente estudio evaluará la filtración y su cobertura en base a las tasas de atención de las áreas geográficas

identificadas como prioritarias en el Mapa de Pobreza del Perú y en el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema.

## **2.2 LOS PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS PARA LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**

### · **La Estrategia Focalizada de Lucha Contra la Pobreza Extrema 1996-2000**

El objetivo general de la Estrategia de Lucha contra la pobreza Extrema era el de contribuir a la reducción del número de pobres extremos a la mitad en el período 1996-2000. La meta planteada significaba que en el año 2000, por lo menos dos millones doscientos mil pobres habían dejado de serlo.

El desarrollo e implementación del Programa de Acción del Ministerio de la Presidencia (PRES) se apoyaba en los siguientes lineamientos<sup>9</sup>:

**a) Identificación de las áreas de mayor número de pobres extremos y mayor índice de pobreza a través del mapa de pobreza a nivel distrital.** En tal sentido, las acciones que el Ministerio de la Presidencia priorizaría en el período en mención, estarían dirigidas a las personas más pobres de los distritos que concentran bolsones de pobreza y a los grupos poblacionales que habitan en localidades consideradas en pobreza extrema

---

<sup>8</sup> Grosh, Margaret.... Op. Cit. Pagina 187

<sup>9</sup> IBIDEM, página. 24

**b) La identificación y priorización de las necesidades de infraestructura social y económica de la población en extrema pobreza.**

La red institucional del sector del Ministerio de la Presidencia permitiría cubrir líneas de acción prioritarias para la población más desfavorecida. Esta consideración parte de la estimación que el PRES cuenta con instituciones especializadas cuya misión es la de ejecutar proyectos de inversión social en beneficio de la población más pobre del país. La estrategia consideraba que esta inversión sería complementada con las acciones de carácter universal que ejecutan los otros Ministerios Sociales.

**c) Concentración de esfuerzos en torno a planes integrales de acción local.**

La estrategia consideró asimismo que los programas aislados pierden efectividad y por lo tanto se requería la integralidad de la acción, en torno a planes de desarrollo local con participación de la comunidad. Ello permitirá lograr mayores beneficios de la Inversión Social en la reducción de la pobreza.

**d) Continua evaluación del impacto social.**

Otro aspecto relevante de la estrategia fue la consideración que era indispensable implementar un sistema de seguimiento y evaluación permanente de los programas que se ejecuten, del avance de metas y logro de los objetivos propuestos. Este sistema permitiría asimismo realizar los ajustes necesarios durante el proceso.

**Los Instrumentos de Focalización del Sector**

El instrumento básico de focalización de las acciones de las instituciones de lucha contra la pobreza durante la presente década ha sido el Mapa de Pobreza del

Perú, elaborado por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - FONCODES, en 1994. A partir de este instrumento se elabora el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema, con miras a priorizar acciones integrales de desarrollo y focalizar la inversión del sector durante el período 1996-2000.

Teniendo en consideración que los dos instrumentos de focalización cobran relevancia durante los últimos años para la ejecución de proyectos, en esta parte se revisará brevemente las características de cada uno de ellos.

**a) El Mapa de Pobreza del Perú**

El Mapa de Pobreza del Perú fue elaborado por el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social en 1994, con el objetivo de constituirse en un instrumento de asignación de los recursos de la institución hacia las zonas más pobres del país.

Usando como fuentes de datos el Censo Nacional de Población y Vivienda, y el Censo de Talla, ambos ejecutados en 1993, se confeccionaron los ocho indicadores que fueron seleccionados para la definición de los niveles de vida de los distritos.

Los indicadores básicos del mapa de Pobreza del Perú a nivel distrital se encuentran clasificados en 4 categorías:

***Indicadores que reflejan el insuficiente consumo de la población en pobreza extrema***

1. Porcentaje de Niños con Desnutrición Crónica

**Indicadores de Educación**

- 2. Tasa de Analfabetismo
- 3. Tasa de Inasistencia Escolar

**Indicadores que reflejan las condiciones de Hábitat**

- 4. Porcentaje de Hogares con Hacinamiento
- 5. Porcentaje de Viviendas con Techos Precarios

**Indicadores de servicios básicos**

- 6. Porcentaje de Viviendas sin Red Pública de Agua
- 7. Porcentaje de Viviendas sin Red Pública de Desagüe

8. Porcentaje de Viviendas sin Alumbrado Eléctrico

A partir de estos 8 indicadores estandarizados y ponderados se elaboró un índice de nivel de vida promedio de cada distrito. Al respecto es menester mencionar que la metodología de ponderación consideró una importancia de 50% al indicador de desnutrición crónica y 50% al resto de indicadores. El índice agregado posibilitó el ordenamiento del distrito más pobre al menos pobre. Posteriormente con miras a ilustrar las diferencias en los niveles de vida de los 1,793 distritos, se estableció una clasificación en cinco estratos:

Nivel de vida promedio del distrito	Número de distritos
· Pobreza extrema	237 distritos
· Muy Pobre	791 distritos
· Pobre	533 distritos
· Regular	193 distritos
· Aceptable	39 distritos

Esta clasificación es usada fundamentalmente por FONCODES para la asignación de sus recursos y focalización de sus proyectos.

**b) El Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema**

El Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema a nivel de distritos, elaborado por el Ministerio de la Presidencia, se desarrolló de manera tal, que permitiera visualizar las dos

dimensiones que formaban parte de la Estrategia<sup>10</sup>:

- La dimensión geográfica de la Pobreza, es decir, la identificación de las áreas de fuerte incidencia de la pobreza. Esta dimensión definida asimismo por el Mapa de Pobreza permitía responder a la pregunta: **¿Qué áreas del país son las más pobres?**
- La dimensión demográfica de la pobreza, la cual tenía por objetivo la identificación de las áreas de fuerte concentración de población en situación

<sup>10</sup> IBIDEM, paginas 32-35.

de pobreza extrema (distritos con más de 5,000 pobres extremos). Esta dimensión fue desarrollada por el Mapa de la Estrategia para responder a la pregunta **¿Qué áreas del país albergan el mayor número de pobres extremos?**

De esta manera, en primera instancia se seleccionaron los 237 distritos pertenecientes al Estrato 1 del Mapa de Pobreza del Perú elaborado por FONCODES.

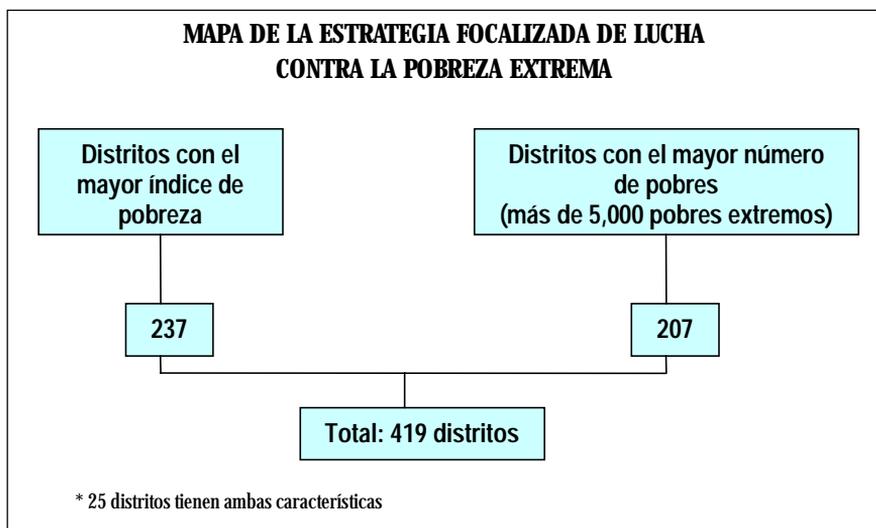
Para la determinación de las áreas con mayor número de pobres extremos se elaboró un índice de distribución de los pobres extremos, el cual se determinó en base a la población de cada distrito ponderada por su índice de nivel de vida. Este índice fue aplicado a la estimación del número de pobres extremos obtenido a través de la Encuesta sobre Niveles de Vida realizada en 1994.

Posteriormente se seleccionaron los 207 distritos que albergaban 5,000 ó más pobres extremos, los que equivalían al 50% de los pobres extremos del país.

Bajo estas consideraciones el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema permitió identificar 419 distritos para la ejecución de planes de acción local de carácter integral. Al respecto, es menester mencionar que en estos se encuentran 25 distritos que pertenecen a las dos dimensiones consideradas por el mapa; es decir, se encuentran en el Estrato de Pobreza Extrema y albergan más de 5,000 pobres extremos.

### 2.3 LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES EJECUTORAS DE PROYECTOS DE INVERSION SOCIAL DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

La creación del Ministerio de la Presidencia en el año 1992 tuvo por finalidad articular a las diferentes instituciones que ejecutaban programas y proyectos de inversión social. Durante el segundo quinquenio de la década de los 90 y en el marco de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza, las instituciones que cobraron mayor relevancia son:



**El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - FONCODES**, institución encargada de financiar pequeños proyectos de infraestructura social y económica, así como programas de asistencia social y desarrollo productivo. Estos proyectos generados por demanda de la propia población se complementan con proyectos especiales elaborados para atender necesidades sociales.

**El Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud - INFES**, cuyo objetivo es dotar de infraestructura física y equipamiento a la población de menores recursos, mediante la construcción y rehabilitación de locales escolares y de salud y el equipamiento con mobiliario, material y equipos de laboratorio.

**El Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI** (desactivado actualmente), cuya función fue la de financiar obras de saneamiento básico y electrificación en Asentamientos Humanos en todo el país, a través de créditos directos a grupos organizados. Asimismo a través del Banco de Materiales apoyó la auto construcción de viviendas y a través de ENACE la construcción de viviendas para la población de bajos recursos.

**El Banco de Materiales - BANMAT**. Empresa descentralizada con la finalidad de contribuir a la solución del problema habitacional de la población en pobreza, promoviendo la edificación, ampliación y mejoramiento de la vivienda básica mínima y sus servicios complementarios, a través de sistemas de auto construcción y apoyo mutuo.

**La Empresa Nacional de Edificaciones - ENACE** (desactivada actualmente),

empresa que se encargaba de la realización de estudios y construcción de obras civiles a nivel nacional. La población de menores recursos era atendida a través del Programa Nacional de Créditos Supervisados y proyectos de destugurización

**El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL**. Empresa cuya misión de satisfacer la demanda de agua potable y alcantarillado de Lima y Callao, operando, manteniendo y administrando los sistemas que aseguren niveles adecuados de calidad, cantidad y continuidad.

**El Instituto Nacional de Desarrollo - INADE**, organismo que conduce y dirige los proyectos de inversión pública de gran envergadura en áreas estratégicas del territorio nacional. Como complemento de los grandes proyectos, en los ámbitos de intervención se desarrollaron proyectos de infraestructura social, económica y productiva dirigidos a las poblaciones más pobres y atrasadas.

**Los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTARs**, encargados de promover y ejecutar acciones conducentes a lograr el desarrollo integral de las regiones y sus instituciones.

Otros programas del Sector creados con la finalidad de apoyar la ejecución de proyectos de saneamiento básico a cargo de las instituciones del Sector son:

**El Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado - PRONAP**, creado con la finalidad de gestionar y operar el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo del Programa Nacional de Saneamiento Básico.

**El Programa de Apoyo al Saneamiento Básico - PRASBA**, destinado a realizar acciones de asistencia técnica y apoyo económico a las instituciones ejecutoras del sector,

especialmente los proyectos financiados por FONCODES.

Los principales productos brindados a la población por cada una de estas instituciones se resumen en el cuadro siguiente:

Productos	INFES	INADE	BANMAT	ENACE	SEDAPAL	FONCODES	FONAVI	CTARs
Aulas, colegios	X					X		X
Postas, centros de salud	X					X		X
Viviendas			X	X			X	
Vías de acceso		X				X		X
Pequeñas irrigaciones		X				X		X
Pequeñas obras de electrificación		X				X	X	X
Agua y Desagüe					X	X (PRASBA)	X	X (PRONAP)

FUENTE: Ministerio de la Presidencia

## 2.4 LA INVERSION PROGRAMADA POR EL SECTOR MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

La importancia que adquiere el Sector Ministerio de la Presidencia, desde su creación en 1992, se evidencia claramente en el monto de los recursos asignados a las instituciones ejecutoras que lo conforman, para el desarrollo de programas y proyectos destinados al mejoramiento de los niveles de vida de la población. Se estima que del monto total presupuestado alrededor de un 30% se destina directamente a proyectos de inversión social.

No obstante, al finalizar el primer quinquenio de los 90, la focalización del sector fue ampliamente discutida, dado que las localidades más pobres del país,

se habían beneficiado escasamente de la inversión realizada. En el balance del período en mención, sólo FONCODES ejecutó acciones usando como instrumento de focalización el Mapa de Pobreza. Como evidencia de los niveles de filtración, en esos años se presentan los niveles de inversión según los niveles de pobreza del Mapa de Pobreza del año 1995. La información pone de manifiesto que las acciones del sector favorecieron en mayor medida a los distritos de los estratos pobre y regular. Se aprecia asimismo que los distritos menos favorecidos en términos absolutos y per cápita fueron los Pobres extremos..

Frente a esta situación, la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema plantea el incremento de la capacidad de llegada a las localidades más pobres, para lo cual propone como

**INVERSION EJECUTADA POR EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA EN 1995**  
(en miles de soles)

Niveles de vida de los distritos	Inversión total	Inversión per cápita
Pobres Extremos	58,402	41
Muy pobres	365,885	75
Pobres.	549,919	115
Regular	844,239	106
Aceptable	192,173	56
<b>Total</b>	<b>2,010,618</b>	<b>89</b>

Fuente: Ministerio de la Presidencia.

instrumento de focalización el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema. La evaluación de este aspecto constituye el objetivo central del presente estudio.

El marco de referencia lo constituye la magnitud de los recursos asignados al sector durante los años 1996 - 2000. La información disponible pone de manifiesto que si se totaliza el presupuesto anual

del sector, durante ese período, los recursos asignados superarían los 10,000 millones de dólares. De este total, un 36% corresponde a la inversión en programas y proyectos dirigidos fundamentalmente a las localidades más pobres del país. De esta manera se estaría estimando que durante los últimos 5 años, el sector destinó alrededor de 3,600 millones a la lucha contra la pobreza.

**SIGNIFICACION DEL SECTOR MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**  
**EN EL PRESUPUESTO NACIONAL 1996-2000**  
(en millones de dólares)

Años	Presupuesto Nacional	Presupuesto PRES	En % del Presupuesto
1996	9,087	2,054	23%
1997	11,123	2,313	21%
1998	10,076	2,237	22%
1999	9,452	1,889	20%
2000	9,811	1,718	18%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Presupuesto Público

### III. METODOLOGIA

#### 3.1 PASOS METODOLOGICOS

El presente estudio considera el desarrollo de los siguientes aspectos:

a) Revisión y análisis de las instituciones ejecutoras del Ministerio de la Presidencia.

b) Revisión de los cuestionarios de las Encuestas de Hogares 99 II y 99 IV, identificación de variables y redefinición

de las variables con miras a determinar el número de hogares beneficiarios de los programas y proyectos de las instituciones ejecutoras

c) Elaboración del Plan de Tabulaciones

En función de los objetivos del estudio y las preguntas claves de la investigación, se ha elaborado el Plan de tabulaciones considerando:

Aspectos considerados	Pregunta clave	Información de la ENAHO
Capacidad de llegada a los distritos más pobres según el Mapa de Pobreza y el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema	¿A quiénes benefició la inversión social realizada en los últimos años?  ¿Llegó en mayor medida a los distritos más pobres del país? Y a los distritos identificados en la Estrategia?  ¿Llegó la inversión social de manera integral?	Distritos que se han beneficiado con la Inversión Social del Ministerio de la Presidencia.  Niveles de atención según Niveles de pobreza de los distritos Niveles de atención a los distritos identificados por la Estrategia Número de líneas atendidas
Características principales de las familias y centros poblados de los distritos beneficiados y no beneficiados del Ministerio de la Presidencia	¿Existen diferencias significativas entre los distritos beneficiarios y no beneficiarios de la inversión del Ministerio de la Presidencia	Hogares con servicios de agua potable y desagüe. Hogares con servicio de electricidad Características de las viviendas Centros Poblados con escuela primaria Centros Poblados con posta o centro de salud Principal Vía de acceso al Centro Poblado.
Determinar los efectos de la inversión social en el nivel de vida de los habitantes.	¿Ha tenido efecto la inversión sobre las tasas de pobreza absoluta de los hogares?  ¿En cuánto les mejoró las condiciones de vida de la población de los distritos beneficiarios?	Niveles de Pobreza de los Hogares de distritos beneficiarios Vs no beneficiarios. Tasas de analfabetismo y asistencia escolar Estado de la vivienda Estado de Salud Negocios en los Hogares

d) Procesamiento de la información de las Encuestas Seleccionadas y de la Encuesta que constituiría la principal fuente de análisis.

Se realizó el procesamiento de la cédula de Centros Poblados y de la Encuesta de Hogares sobre los siguientes aspectos:

- Características básicas de los hogares y viviendas de los centros poblados: (de la cédula básica).
- Familias con negocio en la vivienda (de la cédula básica).
- Niveles de Pobreza de los Hogares (según gastos de consumo).
- Asistencia Escolar de la población de 6 a 14 años (de la cédula individual).
- Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (de la cédula individual).
- Principales Enfermedades Infectocontagiosas (de la cédula individual).
- Atención médica de la población enferma.
- Infraestructura Social: (de la cédula comunal).
- Infraestructura económica (cédula comunal).
- Infraestructura de servicios (cédula comunal).

Un énfasis especial demanda el procesamiento de la información sobre la Inversión Social contenida en la cédula comunal, la cual provee información sobre los proyectos ejecutados en los últimos cinco años en:

- Infraestructura Social: Agua potable, red de desagüe, letrinas; Construcción y mejoramiento de centros educativos; Construcción o mejoramiento de establecimientos de salud; y Viviendas.

- Infraestructura Económica. Carreteras/ Puentes: y Electrificación:

Organismo o Institución ejecutor del Proyecto de Inversión Social: FONCODES, FONAVI, ENACE, B. DE MATERIALES, INADE, OTROS)

e) Proceso de inferencia en función de los niveles de pobreza de los distritos y categorías de identificación de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema, con miras a dar respuesta a las preguntas planteadas en la investigación.

### 3.2 SISTEMA DE PONDERACION DE LA UNIDAD GEOGRAFICA DE ANALISIS: EL DISTRITO

#### • **Objetivo**

Determinar el número total de distritos beneficiarios de Programas y proyectos de Inversión Social del Ministerio de la Presidencia

#### • **Proceso**

- Análisis de la Sección 900. Módulo comunal para Informantes calificados

Esta sección releva la siguiente información sobre:

- Conocimiento de los informantes claves sobre proyectos de inversión social realizada en el centro poblado en los últimos 5 años.
- Línea de inversión realizada en el centro poblado.
- Institución que ejecutó el proyecto de inversión social

- Se procesó la información de todos los centros poblados de la muestra.

· Los centros poblados de la muestra fueron agrupados a nivel distrital en función del UBIGEO distrital, lo cual permitió identificar que la muestra correspondía a 225 distritos.

· Se añadió a la base de datos la categoría de identificación del Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema

· Se adicionó a la base de datos el nivel de pobreza del distrito según el Mapa de pobreza de FONCODES

Según Índice de Pobreza  
Según Número de Pobres  
Según ambas categorías  
No identificados en la Estrategia

Pobreza Extrema  
Muy pobres  
Pobres  
Regular  
Aceptable.

· Estas dos clasificaciones permitieron distribuir el número de distritos de la muestra según niveles de pobreza del Mapa y categoría de identificación de la Estrategia, dando como resultado...

### NUMERO DE DISTRITOS DE LA MUESTRA DE CENTROS POBLADOS SEGUN NIVEL DE VIDA Y CATEGORIA DE IDENTIFICACION DE LA ESTRATEGIA

Mapa de Pobreza Nivel de vida del distrito	Identificación Estrategia de Lucha contra la Pobreza				Total
	Índice de Pobreza	Número de Pobres	Ambas categorías	No identificados	
Pobres Extremos	4		6		10
Muy pobres		22		43	65
Pobres		43		39	82
Regular		43		17	60
Aceptable		2		8	8
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>110</b>	<b>6</b>	<b>105</b>	<b>225</b>

· La composición de los distritos de la muestra fue relacionada con la clasificación

de los 1,793 distritos considerados en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

### NUMERO DE DISTRITOS DEL PAIS SEGUN NIVEL DE VIDA Y CATEGORIA DE IDENTIFICACION DE LA ESTRATEGIA

Mapa de Pobreza Nivel de vida del distrito	Identificación Estrategia de Lucha contra la Pobreza				Total
	Índice de Pobreza	Número de Pobres	Ambas categorías	No identificados	
Pobres Extremos	212		25		237
Muy pobres		64		723	787
Pobres		57		476	533
Regular		52		145	197
Aceptable		9		30	39
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>182</b>	<b>25</b>	<b>1374</b>	<b>1793</b>

. En función de esta relación se estableció el siguiente sistema de ponderación:

### NUMERO DE DISTRITOS DEL PAIS SEGUN NIVEL DE VIDA Y CATEGORIA DE IDENTIFICACION DE LA ESTRATEGIA

Mapa de Pobreza Nivel de vida del distrito	Identificación Estrategia de Lucha contra la Pobreza			Nº identificados	Total
	Indice de Pobreza	Número de Pobres	Ambas categorías		
Pobres Extremos	53.0		4.2		23.7
Muy pobres		2.9		16.8	12.1
Pobres		1.3		12.2	6.5
Regular		1.2		8.5	3.3
Aceptable		4.5		5.0	4.9
<b>Total</b>	<b>53.0</b>	<b>1.7</b>		<b>13.1</b>	<b>8.0</b>

. Los ponderadores fueron aplicados a cada distrito según nivel de vida del mapa de pobreza y categoría de identificación de la Estrategia.

Vivienda (Variable P909 value 6).  
Carreteras/ Puentes (Variable P909 value 7).  
Electrificación (Variable P909 value 8).

### 3.3 DETERMINACION DE LOS DISTRITOS BENEFICIARIOS DE LA INVERSION SOCIAL

. Determinación de los centros poblados beneficiarios. De la Sección 900 (Variable 909) se seleccionaron 6 líneas de inversión:

Proyectos de saneamiento: agua potable, desagüe, letrinas. (Variable P909 value 1).

Construcción o mejoramiento de centros educativos (Variable P909 value 2).

Construcción o mejoramiento de establecimientos de salud (Variable P909 value 4).

. Se procesó la información por distritos de las líneas de inversión seleccionadas según organismo ejecutor, considerando:

Distritos beneficiarios = 1  
Distritos no beneficiarios = 0

. Los organismos ejecutores de la inversión social fueron clasificados en:

FONCODES (Variable P912 Value 6).  
Otras Instituciones del Ministerio de la Presidencia. (Variable P912 Value 7, 8, 9, 11, 12).

Municipio (Variable P912 Value 13).  
Otras instituciones publicas y privadas. (Variable P912 Value 1, 2, 3, 4, 5, 10, 14, 15 y 16).

## IV. RESULTADOS

El nivel de focalización de los proyectos ejecutados por el Ministerio de la Presidencia es analizado a través del procesamiento de la cédula comunal de la Encuesta. Para ello se ha introducido a la base de datos la información correspondiente a dos instrumentos de focalización:

- El Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema, el cual identifica 419 distritos para la realización de acciones integrales
- El Mapa de Pobreza de FONCODES, que ordena los 1,793 distritos del país en cinco estratos: Pobreza Extrema, Muy Pobres, Pobres Regular y Aceptable

La variable de correspondencia ha sido el UBIGEO. En torno a ella se han agregado los centros poblados encuestados. Cabe, asimismo, añadir que con miras a obtener datos representativos a nivel nacional, se asignó un factor de expansión en función del número de distritos por categorías de pobreza y prioridades de la estrategia.

En el presente capítulo se revisan en primer lugar los proyectos ejecutados por todas las instituciones con miras a visualizar la participación del Ministerio de la Presidencia en la capacidad de llegada a los diferentes distritos del país, para posteriormente analizar el nivel de focalización de los proyectos ejecutados por el referido sector.

Si bien la encuesta comunal recoge información de 17 líneas de inversión, el análisis se centrará en las 6 principales líneas de inversión.

- Agua Potable, red de desagüe, letrinas
- Construcción o mejoramiento de centros educativos
- Construcción o mejoramiento de establecimientos de salud.
- Vivienda
- Vías de comunicación: Carreteras, Puentes
- Electrificación

### 4.1 LOS PROYECTOS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA EN EL MARCO DE LA INVERSIÓN SOCIAL GLOBAL

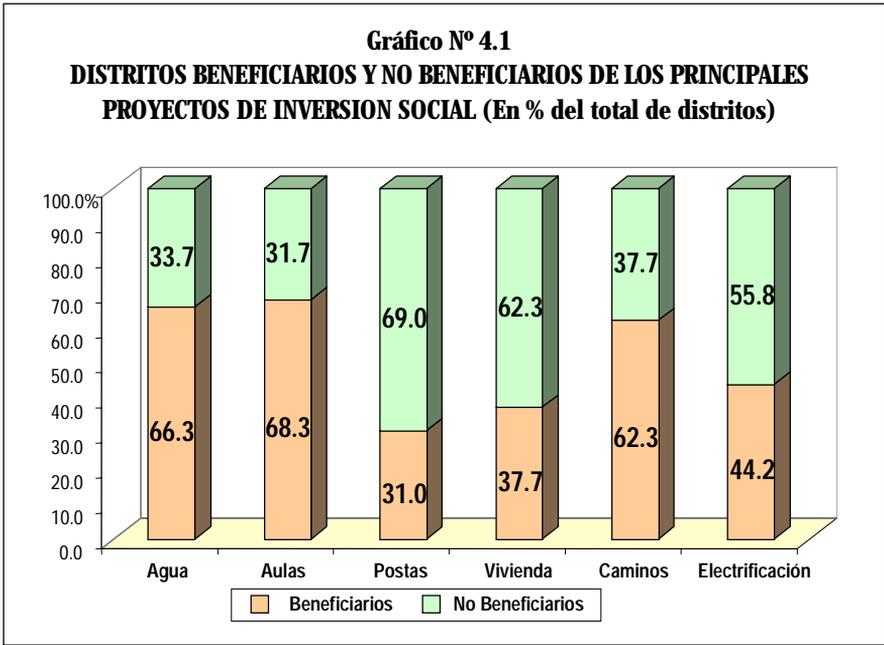
Una primera evidencia que pone de manifiesto la Encuesta Nacional de Hogares de 1999 (ficha comunal) es que en el 96% del total de distritos del país se han realizado proyectos de inversión en alguna de las seis líneas consideradas en el estudio. Según los informantes claves, estos proyectos han sido ejecutados por 16 instituciones (públicas y privadas), las cuales para fines de esta presentación han sido agrupadas en 4 categorías:

- FONCODES
- Otras instituciones ejecutoras del Ministerio de la Presidencia
- Municipios
- Otras instituciones públicas y privadas.

• **Las principales líneas de Inversión**

De una manera agregada, es decir, considerando la inversión realizada por todas estas instituciones, se aprecia que la mayor cobertura de atención corresponde a aulas, agua y vías de

comunicación, con un nivel de atención al 68.3%, 66.3% y 62.3% respectivamente. En sentido opuesto se encuentran las líneas de electrificación, vivienda y postas cuyo porcentaje de distritos beneficiarios ha sido significativamente menor (44.2%, 37.7% y 31.0% respectivamente).



• **Importancia del Ministerio de la Presidencia en los proyectos ejecutados según líneas de Inversión**

Los resultados de la ENAHO 99 muestran que la participación de las instituciones ejecutoras, en los distritos beneficiados, ha sido muy diversa, dependiendo fundamentalmente de la línea de inversión otorgada. (Cuadro N° 4.1.)

En el caso de los proyectos de agua y saneamiento, cobra relevancia FONCODES, institución que, según los

informantes claves, ha ejecutado proyectos en el 34% de los distritos del país, en los últimos 5 años. Las otras instituciones del Ministerio de la Presidencia han favorecido al 13% de los distritos. Pero es menester destacar el aporte de diversas instituciones públicas y privadas (17%) y los municipios (12%) en este campo.

Con referencia a los proyectos de aulas, los cuales han sido desarrollados en el 68% de los distritos del país, la institución ejecutora de mayor relevancia ha sido el municipio (26% del total de distritos). De

las instituciones del Ministerio de la Presidencia se debe destacar a FONCODES (20%) y dentro del grupo Resto PRES (21%), el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud (INFES). Resulta asimismo significativo el aporte de otras instituciones (19%).

Los proyectos de infraestructura de salud no han tenido una prioridad destacada en el conjunto de obras realizadas en los diversos distritos del país. El 23% de los distritos beneficiarios han sido atendidos por el resto de instituciones, dentro de las cuales cobran relevancia las pertenecientes al Ministerio de Salud. El aporte del Ministerio de la Presidencia se visualiza a través de FONCODES (4%) y del Resto de Instituciones del referido sector (3%). Los municipios han participado en el 3% de distritos.

Respecto a la construcción de viviendas destaca el aporte del resto de instituciones del Ministerio de la Presidencia, especialmente el Banco de Materiales y ENACE, las cuales han ejecutado obras en el 36% de distritos del país. Otros aportes,

aunque modestos corresponden al resto de instituciones.

La participación del Ministerio de la Presidencia en la construcción de vías de comunicación se ha visto limitada a sólo el 7% de distritos, a través de FONCODES, y el 18% correspondiente al resto de instituciones del PRES. La mayor capacidad de atención a los distritos se ha debido a la acción de los Municipios (30%) y del resto de instituciones públicas (22%), específicamente las que corresponden al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

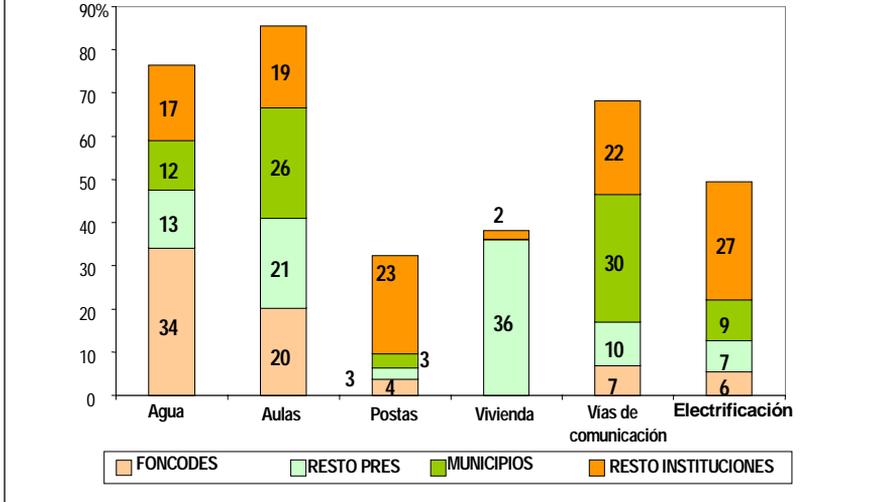
Referente a los proyectos de electrificación se verifica asimismo una escasa participación del Ministerio de la Presidencia. FONCODES sólo ha tenido influencia en el 6% de distritos y el resto de instituciones, del referido sector, en el 7%. El aporte de otras instituciones, especialmente las pertenecientes al Ministerio de Energía y Minas, han posibilitado que en un 27% de distritos se ejecuten obras de electrificación.

**Tabla Nº 4.1**  
**DISTRITOS BENEFICIARIOS DE PROYECTOS POR LINEA DE INVERSION SEGUN**  
**INSTITUCION EJECUTORA**  
**(En % del total de distritos)**

INSTITUCION	LINEA DE INVERSION					
	Agua	Aulas	Postas	Vivienda	Caminos	Electrificación
FONCODES	34%	20%	4%		7%	6%
RESTO PRES	13%	21%	3%	36%	10%	7%
MUNICIPIOS	12%	26%	3%		30%	9%
RESTO INSTITUCIONES	17%	19%	23%	2%	22%	27%
<b>TOTAL</b>	<b>66%</b>	<b>68%</b>	<b>31%</b>	<b>38%</b>	<b>62%</b>	<b>44%</b>

FUENTE: INEI. ENAHO 1999. IV Trimestre.

**Gráfico N° 4.2**  
**DISTRITOS BENEFICIARIOS POR LINEAS DE**  
**INVERSION SEGUN INSTITUCION EJECUTORA**



• **¿Llegó la Inversión Social Global a los distritos más pobres del país?**

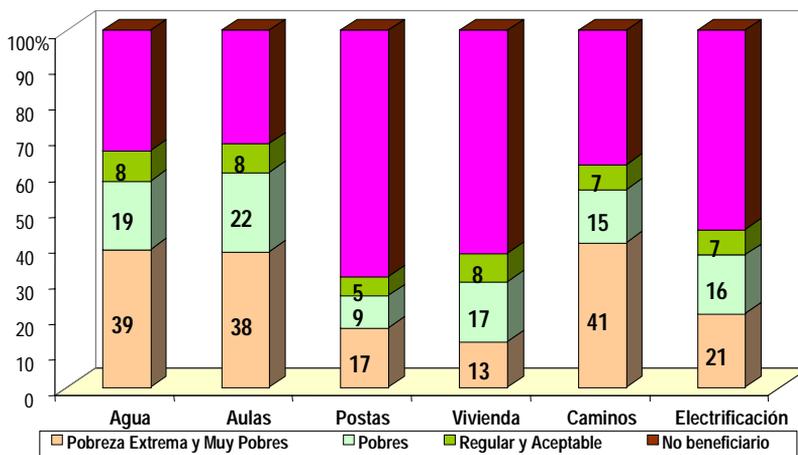
Una segunda evidencia a nivel global corresponde a la direccionalidad de la inversión realizada en estos últimos años, en relación a los niveles de vida de los distritos. Los resultados de la ENAHO 1999 permiten apreciar dos situaciones.

La primera comprende a los distritos beneficiarios según sus niveles de pobreza. En ella se aprecia que, en términos generales, los porcentajes más elevados corresponden a los distritos en pobreza extrema y muy pobres, seguidos en orden de importancia por las otras categorías de los niveles de vida del Mapa de Pobreza (Gráfico N°4.3). Por líneas de inversión es factible señalar que la tasa más elevada de atención a los distritos en extrema

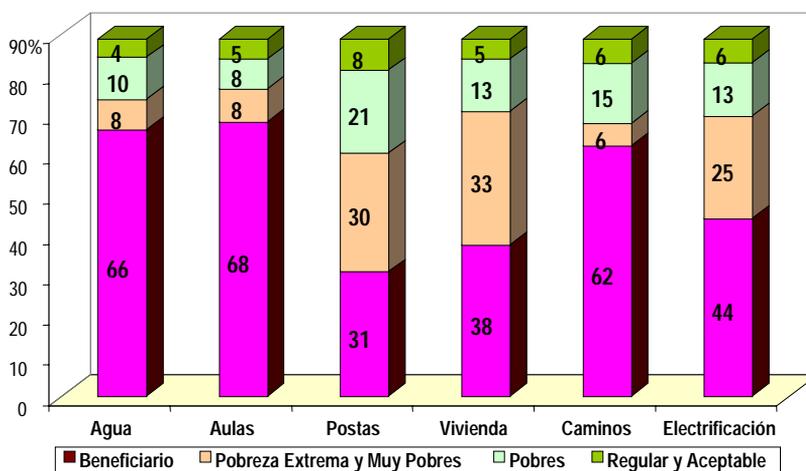
pobreza y muy pobres es la de caminos (vías de comunicación), dado que el 40% de los distritos beneficiados pertenecen a estos niveles. Otras líneas cuya focalización ha estado dirigida a las poblaciones más necesitadas son las de agua y aulas.

La segunda situación se deriva de la revisión de la información de los distritos no beneficiarios según niveles de pobreza (Gráfico N° 4.4). De esta data cobra relevancia la existencia de un porcentaje importante de distritos en pobreza extrema y muy pobres que no han tenido el beneficio de ser atendidos con proyectos de infraestructura básica: social y económica (sub cobertura de la inversión social). En este análisis cabe mencionar las líneas de postas, vivienda y electrificación por el elevado porcentaje de distritos no atendidos.

**Gráfico N° 4.3**  
**DISTRITOS BENEFICIARIOS SEGUN NIVELES DE POBREZA GEOGRAFICO**  
**Y NIVELES DE INVERSION (En % del total de distritos)**



**Gráfico N° 4.4**  
**DISTRITOS NO BENEFICIARIOS POR LINEAS DE INVERSION SEGUN NIVELES**  
**DE POBREZA DE LOS DISTRITOS (En % del total de distritos)**



## **4.2 NIVEL DE FOCALIZACION DE LOS PROYECTOS DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**

La evaluación de la capacidad de llegada de las instituciones a la población objetivo está en función del instrumento de focalización que estas apliquen para la ejecución de sus acciones en el período en mención. Al respecto es menester aclarar que si bien el Ministerio de la Presidencia determinó que el instrumento clave era el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema, instituciones como FONCODES optaron por continuar utilizando el Mapa de Pobreza, dado que el objetivo fundamental era el de atacar la pobreza rural. En tal sentido, consideraban que las prioridades de atender a áreas de fuerte concentración poblacional (Bolsones de Pobreza), priorizadas por la Estrategia sesgaban la focalización hacia áreas urbanas.

En virtud de estas opciones de focalización, el análisis que se presenta a continuación considera que:

a) El análisis de las instituciones del PRES debe estar diferenciando entre:

- FONCODES
- Instituciones del PRES como el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa, el Banco de Materiales, la Empresa Nacional de Construcción de Edificaciones, Los gobiernos Regionales, el Fondo Nacional de la Vivienda

b) El instrumento de focalización de FONCODES es el Mapa de Pobreza. De esta manera todas las acciones ejecutadas por esta institución serán evaluadas en función de este instrumento.

c) Que el instrumento de focalización del resto de instituciones del Ministerio de la Presidencia es el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema.

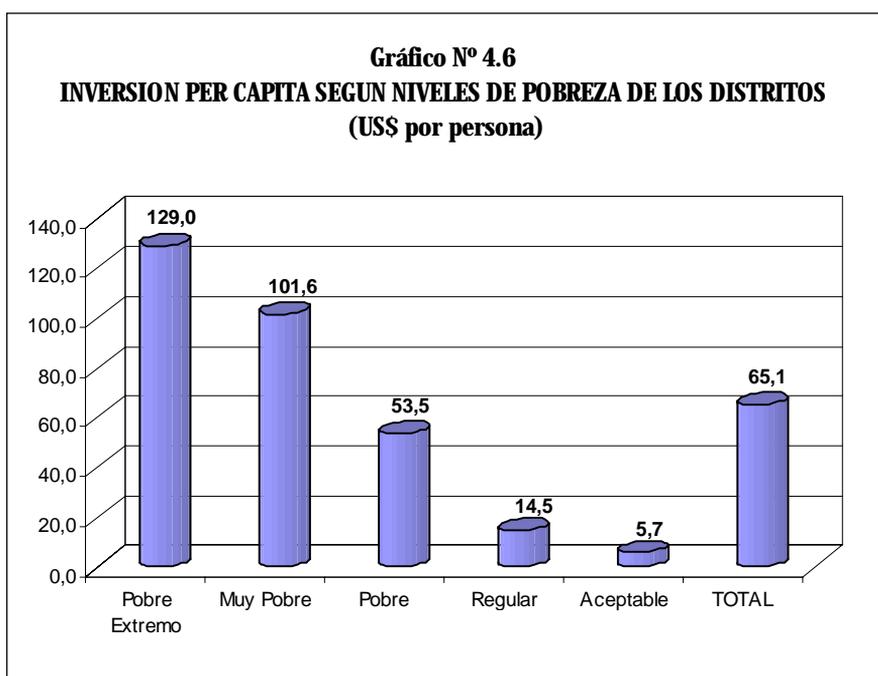
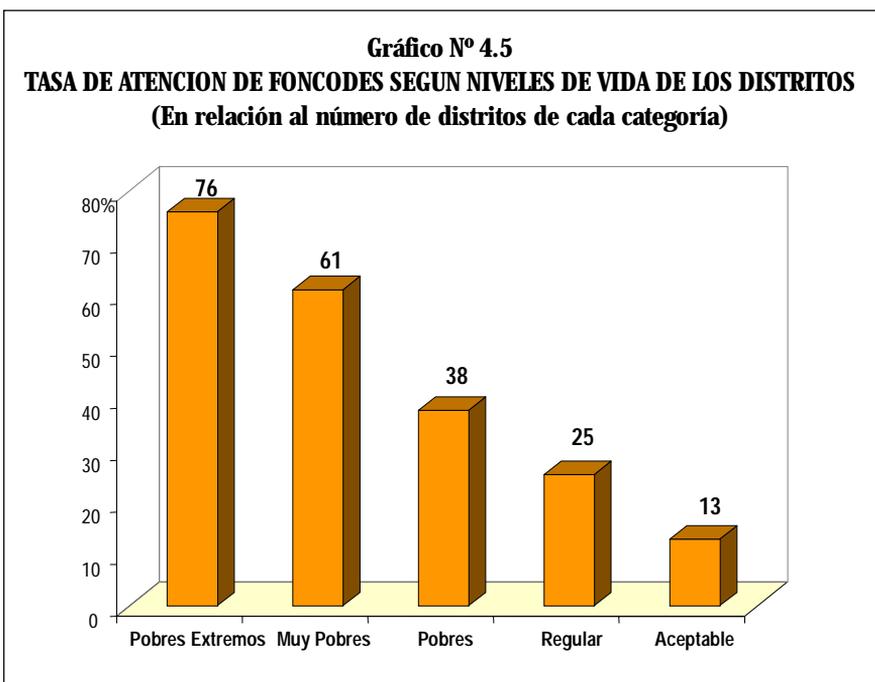
### **• Nivel de focalización de los proyectos ejecutados por FONCODES**

Los resultados de la ENAHO 99 sobre el nivel de focalización del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (evaluado a partir del Mapa de Pobreza de 1993), muestran:

a) Que las tasas de atención de la institución a nivel de distritos se encuentran relacionadas con los niveles de pobreza del Mapa de Pobreza 1993. Se observa que los distritos mayormente atendidos son los clasificados como de extrema pobreza y muy pobres, con tasas de 76% y 61% respectivamente. El nivel de atención de los distritos pobres es de 38%, mientras que los pertenecientes a las categorías regular y aceptable representan sólo el 25% y 13%. (Gráfico N° 4.5)

Los resultados de la ENAHO presentan tendencia similar a la inversión per cápita ejecutada por la institución según niveles de pobreza de los distritos, tal como se aprecia en el gráfico N° 4.6.

b) A nivel de líneas de inversión se observa, en primer lugar, que la prioridad institucional estuvo centrada fundamentalmente en los proyectos de agua y aulas llegando al 34% y 20% de los distritos del país. El nivel de focalización de la inversión se ve asimismo reflejada en las diferentes líneas de inversión. Ello es particularmente notorio en el caso de los proyectos de agua (los de mayor

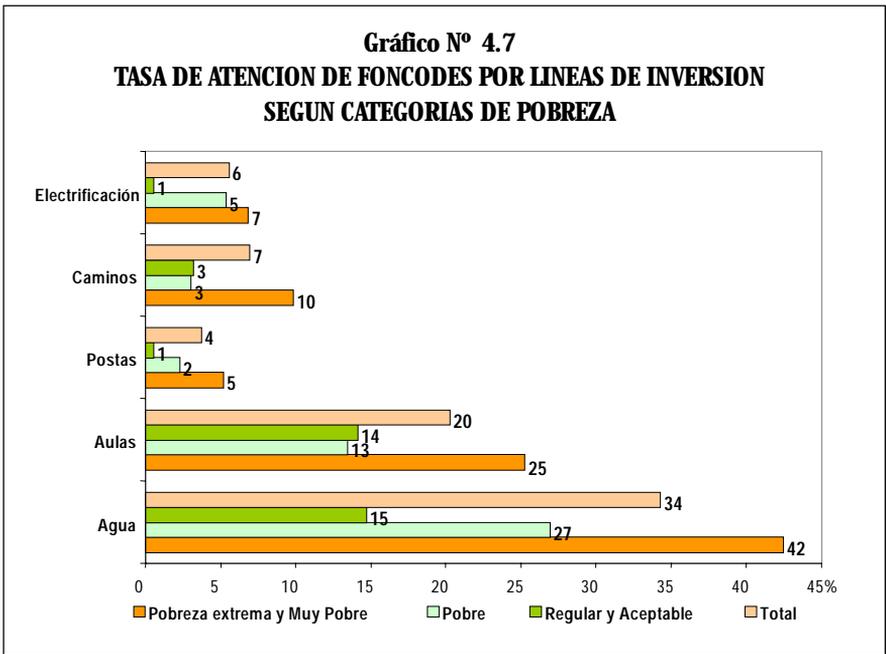


capacidad de llegada a los distritos del país), los cuales permitieron atender 42% de los distritos en extrema pobreza y muy pobres. (cuadro N° 4.2. y Gráfico N° 4.7)

**Tabla N° 4.2**  
**DISTRITOS ATENDIDOS POR FONCODES SEGUN LINEA DE INVERSION**  
**(En % del total de distritos en cada categoría de pobreza)**

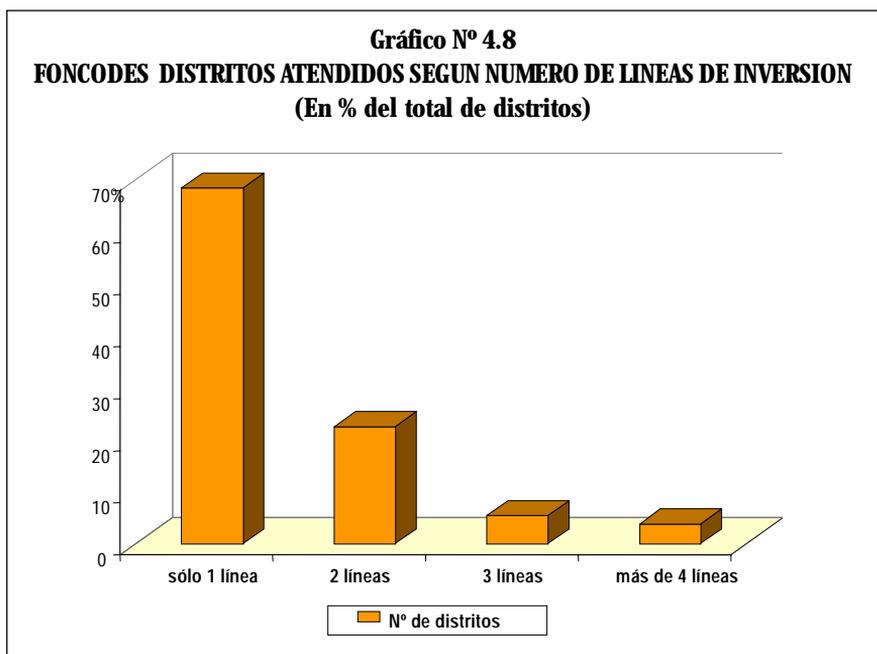
Líneas	Pobreza extrema y Muy Pobre	Pobre	Regular y Aceptable	Total
Agua	42%	27%	15%	34%
Aulas	25%	13%	14%	20%
Postas	5%	2%	1%	4%
Caminos	10%	3%	3%	7%
Electrificación	7%	5%	1%	6%
<b>Total</b>	<b>64%</b>	<b>38%</b>	<b>23%</b>	<b>51%</b>

FUENTE: INEI. ENAHO 1999 IV Trimestre.



c) Un tercer aspecto corresponde a la revisión de la capacidad de llegada de la institución a cada uno de los distritos beneficiados con uno o más proyectos. La información al respecto muestra que un 68% de los distritos beneficiados fueron atendidos con sólo una línea de inversión

y un 22% con dos líneas. Los distritos atendidos con 3 o más líneas es bastante reducido, entre 4 y 5% del total de distritos (Gráfico N° 4.8). Una mención especial merece el 7% de distritos del estrato Muy Pobre que se ha beneficiado con 4 líneas de inversión (Cuadro N° 4.3)



**Tabla N° 4.3**  
**FONCODES DISTRITOS ATENDIDOS POR NUMERO DE LINEAS**  
**SEGUN NIVELES DE POBREZA**

Niveles de Pobreza	Sólo 1 línea	2 líneas	3 líneas	más de 4 líneas	TOTAL
Pobreza Extrema	95%	5%	0%	0%	100%
Muy Pobres	63%	23%	7%	7%	100%
Pobres	59%	34%	7%	0%	100%
Regular	52%	40%	2%	2%	100%
Aceptable	100%	0%	0%	0%	100%
Total	68%	22%	5%	4%	100%

FUENTE: INEI. ENAHO 1999. IV Trimestre

**Focalización del resto de Instituciones del Ministerio de la Presidencia**

Extrema, instrumento marco del Sector para el desarrollo de acciones integrales de desarrollo.

Como se mencionó previamente, el nivel de focalización de las instituciones del Ministerio de la Presidencia (con excepción de FONCODES) será analizado en primer lugar, en relación al Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza

Bajo estas consideraciones, los resultados de la ENAHO muestran:

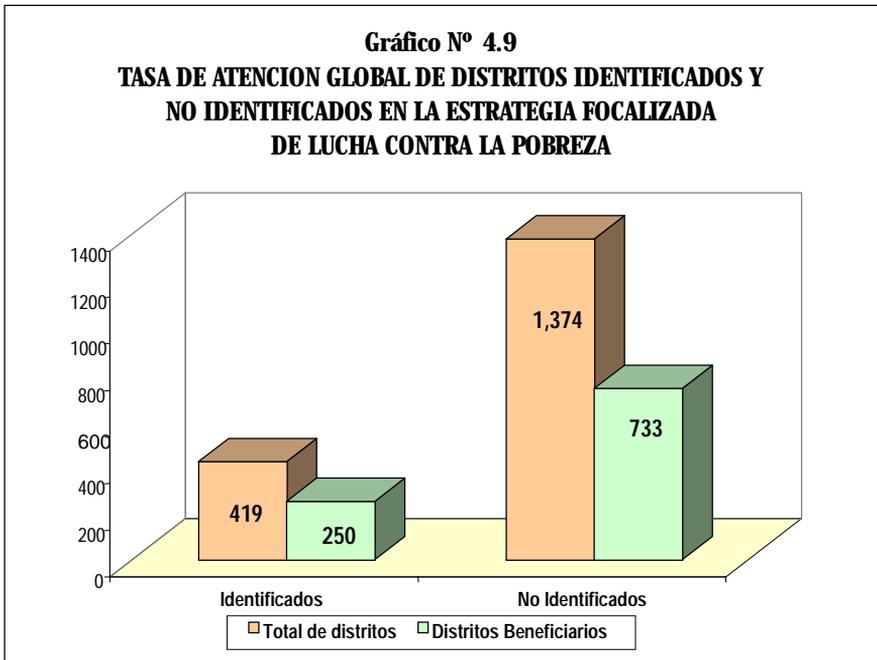
- a) Que los proyectos ejecutados por las diversas instituciones en los últimos años permitieron llegar a un 55% de los distritos

del país. La tasa de atención global de los distritos identificados es de 60%, mientras que la de los distritos no identificados es de 53%. Estas tasas cobran mayor relevancia si se considera que el número elevado de distritos identificados es sólo 419 y el de los no identificados es de 1,374. (Gráfico N° 4.9)

b) A nivel de líneas de inversión la data pone de manifiesto que las líneas de inversión que atendieron a un porcentaje mayor de distritos identificados fueron las

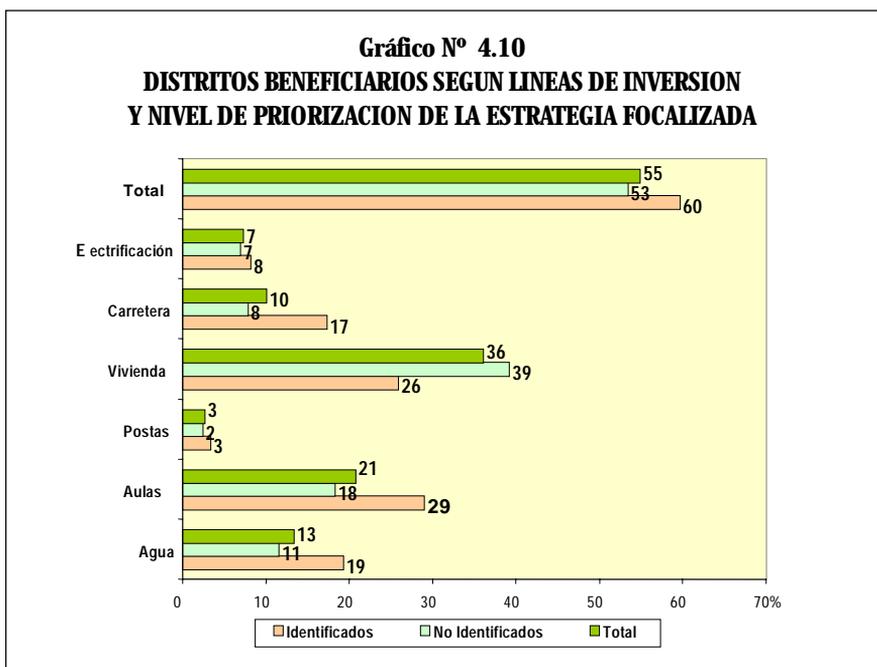
de saneamiento, infraestructura educativa y caminos. La línea de vivienda es la que atendió a un mayor porcentaje de distritos no identificados por la Estrategia. (Gráfico N° 4.10)

c) En términos generales se aprecia un elevado porcentaje de filtración de la inversión hacia distritos no identificados en todas las líneas de inversión y una subcobertura apreciable en las líneas de postas y electrificación.



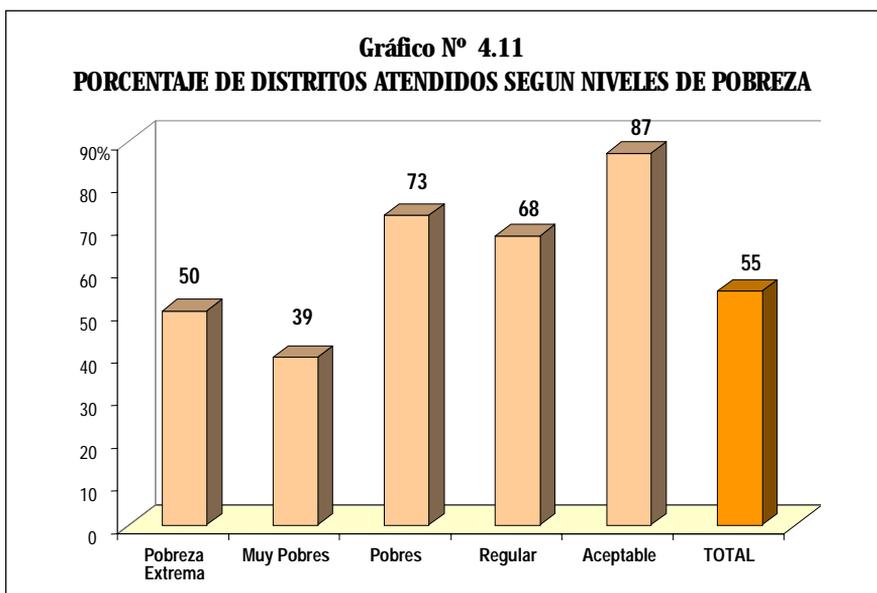
Con miras a visualizar si las instituciones del Ministerio de la Presidencia consideraron otro instrumento de Focalización para la ejecución de sus proyectos, se ha revisado también el grado de correspondencia con los niveles de vida considerados en el Mapa de Pobreza realizado por FONCODES en 1993. Bajo esta consideración los resultados de la ENAHO muestran:

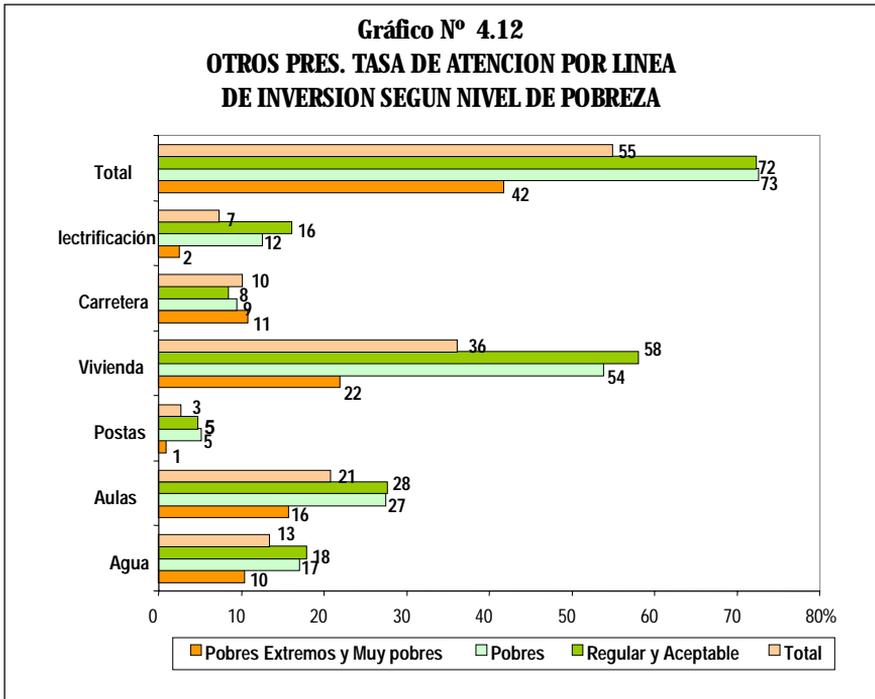
a) Que la mayor tasa de atención distrital corresponde a los distritos con nivel de vida clasificado como Aceptable (87%), seguido en orden de importancia por los grupos de distritos de los estratos Pobre (73%) y Regular (63%). Estos aspectos demuestran asimismo la escasa focalización bajo este instrumento y el alto nivel de filtración hacia los distritos menos pobres del país. (Gráfico N° 4.11).



b) A nivel de líneas de inversión, los resultados indican que las tasas de atención de los distritos más pobres, especialmente los Pobres Extremos y Muy Pobres, son bastante bajas en todas las líneas. Las más

destacadas son las de los proyectos de Vivienda y Aulas que llegaron al 17% y 16% respectivamente, del total de distritos de estos estratos. (Gráfico N° 4.12)





Un tercer aspecto a considerar con respecto a los proyectos ejecutados por el Ministerio de la Presidencia, es el relacionado con la capacidad de realizar acciones integrales de desarrollo, aspecto considerado determinante para la superación de la pobreza, según la Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Para ello se trata de analizar el grado de atención de los distritos según número de líneas ejecutadas.

Los resultados muestran:

a) Que durante el período analizado la mayoría de distritos beneficiados se vio atendido por proyectos individuales (53%) o por sólo dos proyectos (35%). Gráfico N° 4.13

b) En sólo un 8% de los distritos identificados en la estrategia se ejecutaron más de 3 proyectos, aspecto que pone a

discusión el reto de atender a la población con acciones integrales. Destaca asimismo el hecho que en el 40% de los distritos identificados no se ejecutó ningún proyecto. (Gráfico N° 4.14)

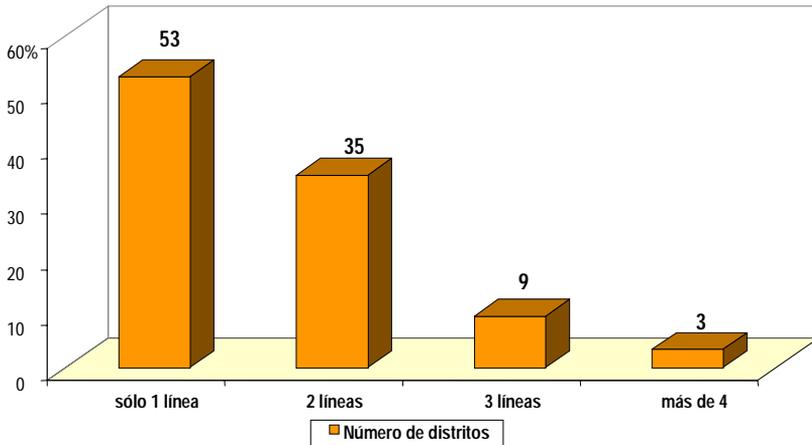
c) Los distritos que se han beneficiado con tres o más proyectos no pertenecen a los estratos más pobres (Pobreza Extrema y Muy Pobres), sino fundamentalmente a los estratos Pobres y Regular (Gráfico N° 4.15)

**Focalización Global del Ministerio de la Presidencia**

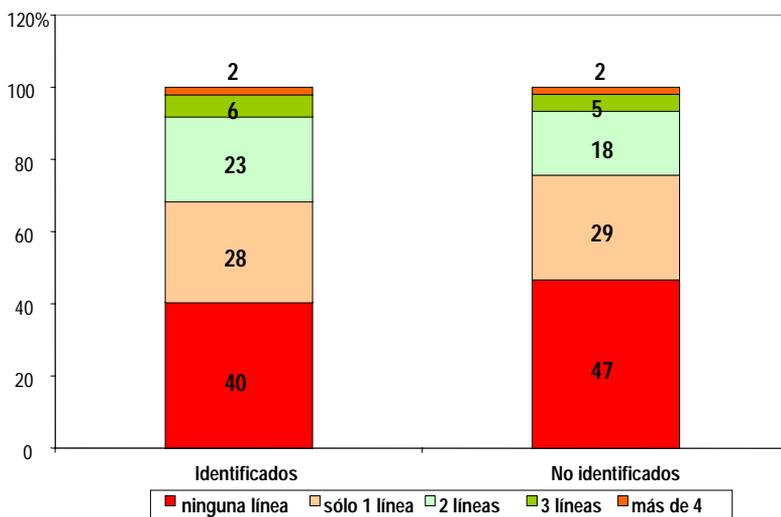
Con respecto a la focalización global del Ministerio de la Presidencia (FONCODES más las otras instituciones ejecutoras), los resultados de la ENAHO muestran:

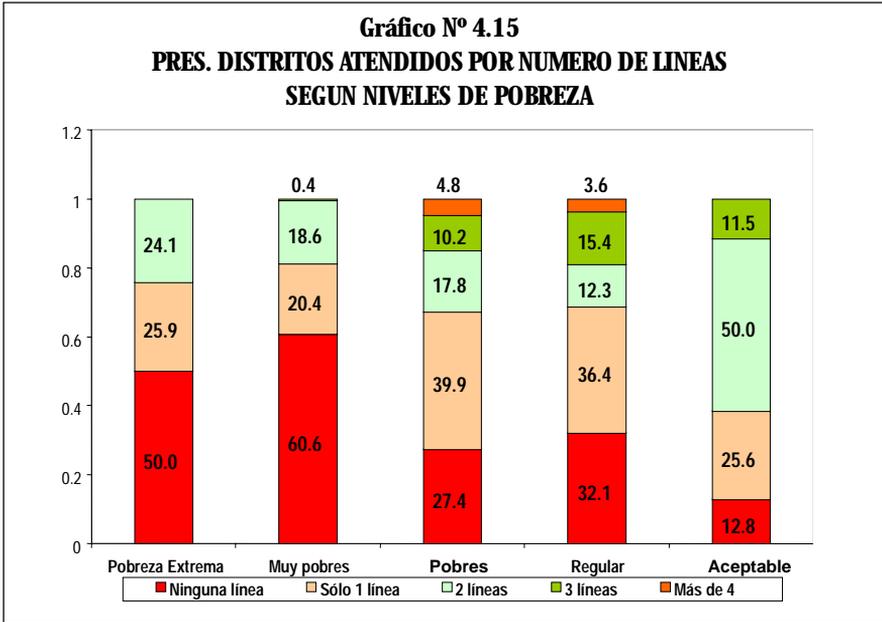
a) El nivel de atención global del sector Ministerio de la Presidencia a los distritos

**Gráfico N° 4.13**  
**OTROS PRES DISTRITOS ATENDIDOS SEGUN NUMERO DE LINEAS DE INVERSION**  
 (En % del total de distritos atendidos)



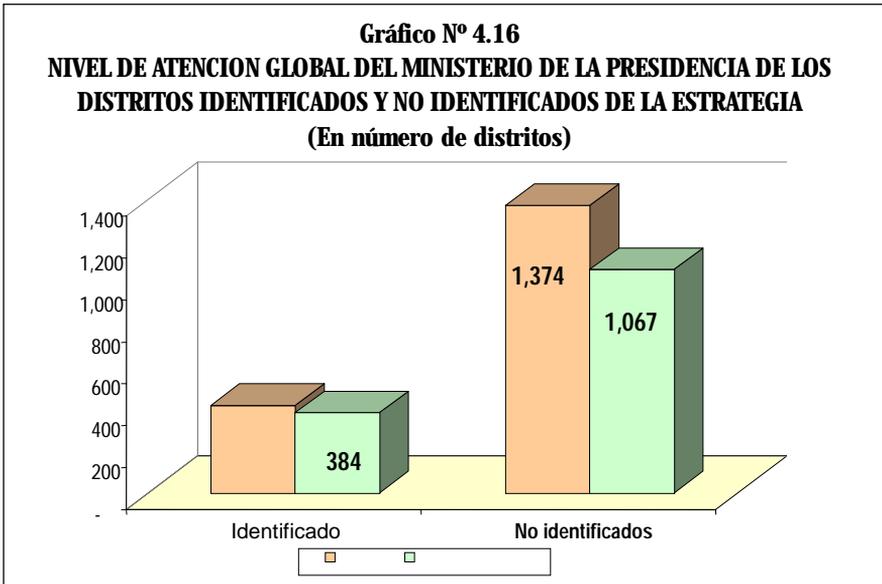
**Gráfico N° 4.14**  
**PRES. DISTRITOS ATENDIDOS POR NUMERO DE LINEAS DE INVERSION SEGUN FOCALIZACION DE LA ESTRATEGIA**





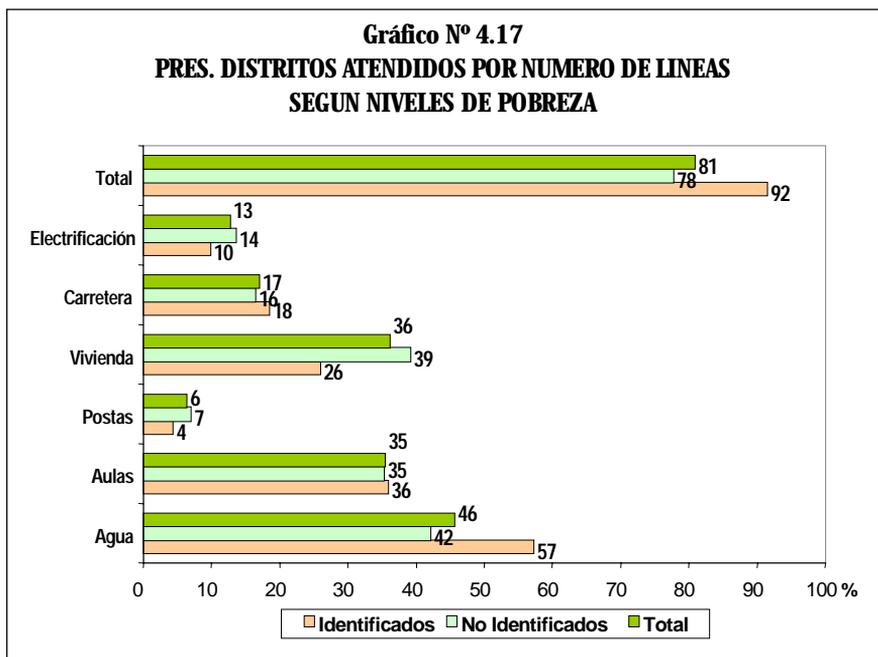
identificados por la Estrategia Focalizada ha sido bastante elevado. El 92% de éstos fueron atendidos por las instituciones del sector con uno o más proyectos. No obstante, también es elevado el porcentaje de atención de los distritos no identificados en la estrategia (78%).  
Gráfico N° 4.16.

b) La tasa de atención más elevada correspondió a la línea de saneamiento, la cual favoreció al 57% de los distritos identificados. Las otras líneas de inversión muestran un escaso nivel de focalización en los distritos objetivo. (Gráfico N° 4.17).



c) En virtud de la escasa tasa de focalización se visualiza un alto grado de filtración de recursos hacia distritos no identificados.

d) La esperada integralidad de las acciones propuestas por la estrategia tuvo escasa significación para las instituciones ejecutoras del sector, tal como lo demuestra la data sobre el número de líneas atendidas. (Cuadro N° 4.4.)



**Tabla N° 4.4**  
**TOTAL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**  
**DISTRITOS ATENDIDOS POR NUMERO DE LINEAS SEGUN NIVEL**  
**DE IDENTIFICACION DE LA ESTRATEGIA**

Estrategia	Sólo 1 línea	2 líneas	3 líneas	más de 4	Total
Identificados	56%	29%	10%	5%	100%
No identificados	42%	29%	22%	7%	100%

Fuente: INEI. ENAHO 1999. IV Trimestre

Si se analiza la focalización global del sector en función del Mapa de Pobreza, se aprecia que:

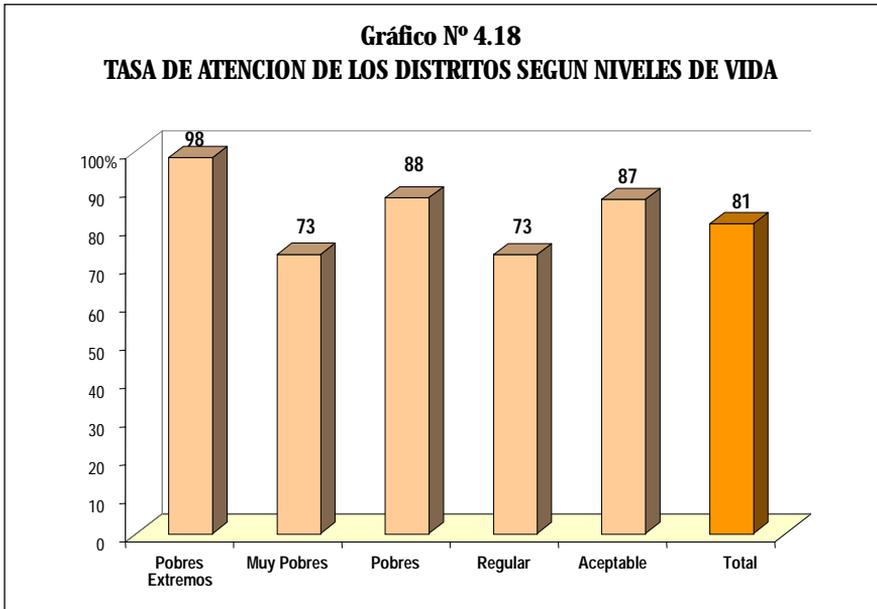
instituciones del sector (Gráfico N° 4.18), esta fue bastante puntual dado que se ejecutó escasamente 1 proyecto por distrito en el 72% de los casos.(Cuadro N° 4.5)

a) Que si bien casi el total de distritos en pobreza extrema fue atendido por las

b) Otros grupos de distritos que se vieron significativamente atendidos por el sector fueron los estratos Pobre (88%) y Aceptable (87). Estos distritos tuvieron una acción más integral por el número de líneas que en ellos se ejecutaron. En efecto, en los distritos pobres destaca el hecho que en el 37% de ellos se llevaron a cabo 2 proyectos y en el 26% más de 3 proyectos

y en los distritos de nivel de vida Aceptable el 43% y 28%, respectivamente.

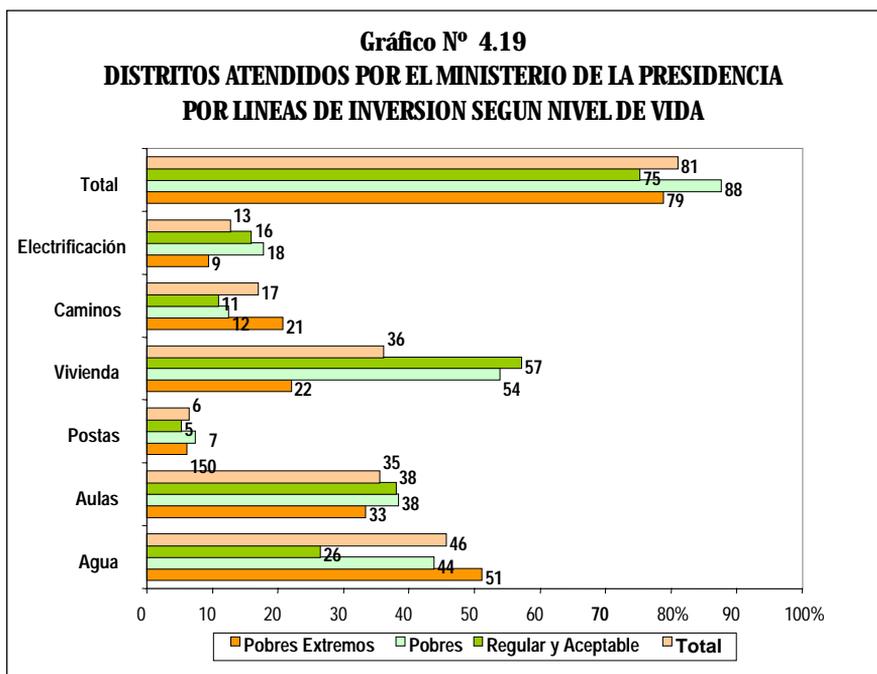
c) Se verifica nuevamente que la línea de inversión que mayoritariamente focalizó sus acciones en los distritos más pobres fue la de saneamiento, seguido de la línea de infraestructura vial. En las otras líneas se verifica una precaria focalización en los segmentos más pobres. (Gráfico 4.19)



**Tabla N° 4.5**  
**TOTAL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**  
**DISTRITOS ATENDIDOS POR NUMERO DE LINEAS SEGUN NIVELES DE POBREZA**

Niveles de Vida	Sólo 1 línea	2 líneas	3 líneas	Más de 4	Total
Pobreza Extrema	72%	26%	2%	0%	100%
Muy pobres	43%	25%	25%	6%	100%
Pobres	37%	37%	17%	9%	100%
Regular	47%	19%	20%	14%	100%
Aceptable	29%	43%	28%	0%	100%
Total	46%	29%	19%	7%	100%

Fuente: INEI. ENAHO 1999 IV Trimestre



- Nivel de Filtración y subcobertura en función de los dos instrumentos de focalización**

Teniendo en consideración que las instituciones del Sector han utilizado los dos instrumentos de focalización, los niveles de filtración estarán en función de ambos criterios. De esta manera la determinación de la tasa de filtración estará en función de:

- Nivel de atención a los distritos identificados en la estrategia de lucha contra la pobreza como prioritarios por su índice de pobreza o número de pobres (384 distritos).
  - Nivel de atención a los distritos muy pobres y pobres según el Mapa de Pobreza, no identificados en la Estrategia (948 distritos).

Bajo estas dos consideraciones se estima una tasa de filtración global de 8.2%. No obstante, a nivel de líneas específicas la tasa de filtración es significativamente elevada. Dentro de las líneas de mayor filtración cobra relevancia la Vivienda.

Con respecto a la subcobertura según los niveles del Mapa de Pobreza, cobra relevancia el índice de exclusión de 27% de los distritos de la categoría Muy pobres. Dado el número de distritos que conforman este estrato (787), este nivel de exclusión estaría representando que 213 distritos no fueron atendidos por el PRES con ningún proyecto de inversión social. Sobre los niveles de exclusión cabe mencionar a las líneas de postas, vivienda y electrificación por el elevado porcentaje de distritos no atendidos

**Tabla N° 4.6**  
**DISTRITOS BENEFICIARIOS SEGUN NIVEL DE VIDA Y CATEGORIA DE IDENTIFICACION DE LA ESTRATEGIA**

Mapa de Pobreza Nivel de vida del distrito	Identificación Estrategia de Lucha contra la Pobreza				Total
	Indice de Pobreza	Número de Pobres	Ambas categorías	N° identificados	
Pobres Extremos	212		21		233
Muy pobres		52		521	574
Pobres		40		427	467
Regular		50		94	143
Aceptable		9		25	34
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>151</b>	<b>21</b>	<b>1,067</b>	<b>1,451</b>

**Tabla N° 4.7**  
**DISTRITOS NO BENEFICIARIOS SEGUN NIVELES DE VIDA**

Mapa de Pobreza Nivel de vida del distrito	Total de distritos	Distritos no Beneficiarios	Tasa de exclusión
Pobres Extremos	237	4	2%
Muy pobres	787	213	27%
Pobres	533	66	12%
Regular	197	54	27%
Aceptable	39	5	13%
<b>Total</b>	<b>1,793</b>	<b>342</b>	<b>19%</b>

### 4.3 CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES Y LOCALIDADES BENEFICIARIAS DE LA INVERSION SOCIAL DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

beneficiarios permitirá estimar diversos resultados de la inversión de la institución a través de las principales líneas de intervención. Para ello se comparará el estado situacional de los servicios básicos e infraestructura de servicios, considerando:

El análisis de las características de los hogares de los distritos beneficiarios y no

Línea de Inversión	Característica analizada
Construcción de sistemas de agua, desagüe, letrinas	Hogares según abastecimiento de agua Hogares según servicio de desagüe
Construcción de sistemas de electrificación	Hogares con servicio de electricidad
Construcción y mejoramiento de centros educativos	Centros Poblados con escuela primaria
Construcción de vivienda	Viviendas según Material de las paredes
Construcción y mejoramiento de establecimientos de salud	Centros poblados con postas y centros de salud
Construcción de infraestructura vial (caminos, puentes)	Principal vía de acceso de los centros poblados

· **Servicios de agua y desagüe de los hogares pertenecientes a distritos beneficiarios de proyectos de saneamiento**

particularmente importante en los distritos más pobres del país.

Los resultados de la ENAHO 1999 muestran algunas diferencias en la estructura de los hogares de distritos beneficiarios y no beneficiarios de proyectos de agua, desagüe y letrinas, según fuente de abastecimiento. Ello es

Con respecto al número de hogares que disponen de servicio de agua a través de Red Pública, los datos ponen en evidencia una diferencia de 4 puntos porcentuales entre los hogares de los distritos beneficiarios y no beneficiarios de los estratos en Pobreza Extrema y Muy Pobres y de 9 puntos porcentuales en el caso de los hogares de los distritos Pobres. (Cuadro N° 4.8)

**Tabla N° 4.8**

**ABASTECIMIENTO DE AGUA DE LOS HOGARES DE DISTRITOS BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO, POR NIVELES DE POBREZA (En % del total de hogares de cada categoría)**

Abastecimiento De agua	Niveles de Vida					
	Pobreza Extrema y Muy Pobres		Pobres		Regular y Aceptable	
	Beneficiario	No Beneficiario	Beneficiario	No Beneficiario	Beneficiario	No Beneficiario
	Beneficiario	Beneficiario	Beneficiario	Beneficiario	Beneficiario	Beneficiario
Red Pública	32%	28%	63%	54%	75%	76%
Pilon	9%	9%	4%	5%	3%	5%
Pozo	13%	11%	5%	5%	3%	2%
Acequia	40%	47%	22%	28%	7%	7%
Camión y Otro	6%	5%	6%	8%	12%	10%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEI. ENAHO 1999 IV Trimestre

Con respecto a los servicios de eliminación de excretas se aprecia que la diferencia más significativa no corresponde al servicio a través de la Red Pública, sino a través de pozo séptico, pozo ciego y letrinas, lo cual guarda relación con el apoyo brindado por el sector.

Igualmente, que en el caso del abastecimiento de agua, la diferencia más importante corresponde a los distritos en extrema pobreza y muy pobres, dado que la diferencia es de 23 puntos porcentuales (60% Vs 37%). En los distritos pobres la diferencia es de 2 puntos porcentuales. (Cuadro N° 4.9)

**Tabla N° 4.9**  
**SERVICIO DE DESAGÜE DE LOS HOGARES DE DISTRITOS BENEFICIARIOS Y NO**  
**BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO, POR NIVELES DE POBREZA**  
**(En % del total de hogares de cada categoría)**

Servicio higiénico	Pobres Extremos y Muy Pobres	Pobres	Regular y Aceptable	Total
<b>Beneficiarios</b>				
Red Pública	5%	33%	73%	45%
Pozo séptico, pozo ciego y letrina	60%	39%	18%	35%
Río, Acequia o canal y no tiene	35%	28%	9%	21%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>No Beneficiario</b>				
Red Pública	8%	30%	73%	46%
Pozo séptico, pozo ciego y letrina	37%	37%	15%	26%
Río, Acequia o canal y no tiene	56%	34%	11%	27%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEI. ENAHO 1999 IV Trimestre

**Servicio de electricidad de los hogares pertenecientes a distritos beneficiarios de proyectos de electricidad**

Con referencia a los servicios de electricidad de los hogares, la encuesta pone de manifiesto en primer lugar que los distritos clasificados por el Mapa de Pobreza como de Extrema Pobreza no han sido atendidos por la institución. Ello da lugar al elevado porcentaje de hogares de distritos no beneficiarios que, a la fecha

de la encuesta todavía no contaban con electricidad (91%).

Sin embargo, si se analiza de manera agregada los estratos en Pobreza Extrema y Muy Pobres se verifica la contribución de los proyectos del sector, a partir de una diferencia de 30 puntos porcentuales en el porcentaje de hogares de distritos beneficiarios y no beneficiarios que cuentan con servicio de electricidad (53% de los distritos beneficiarios Vs 23% de los no beneficiarios). Cuadro N° 4.10.

**Tabla N° 4.10**  
**SERVICIO DE ELECTRICIDAD DE LOS HOGARES DE DISTRITOS BENEFICIARIOS Y NO**  
**BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE ELECTRIFICACION, POR NIVELES DE POBREZA**  
**(En % del total de hogares de cada categoría)**

Servicio de Electricidad	Pobres Extremos y Muy Pobres		Pobres		Regular y Aceptable	
	Beneficiario	No Beneficiario	Beneficiario	No Beneficiario	Beneficiario	No Beneficiario
Tiene	53%	23%	76%	63%	92%	91%
No tiene	47%	77%	24%	37%	8%	9%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEI. ENAHO 1999 IV Trimestre

**Características de la vivienda de los hogares pertenecientes a distritos beneficiarios y no beneficiarios de proyectos de vivienda**

hogares no beneficiarios (10 puntos porcentuales).

No obstante se aprecia también la mayor acción en los estratos de mejor nivel de vida en la calidad de vida de la población beneficiaria. Como resultado de la mayor atención a los distritos de los estratos pobres y regular y aceptable, las diferencias son más significativas en el material de las paredes de las familias (18 puntos porcentuales en el caso del estrato pobre y 20 puntos porcentuales en el de los estratos Regular y Aceptable, con material de ladrillo en relación a los

Si bien la atención de los distritos más pobres con proyectos de mejora de la vivienda ha sido muy limitada, los resultados demuestran la mejora de las condiciones de los hogares beneficiados por estos. Ello se verifica a través del mayor porcentaje de familias cuya vivienda tienen paredes de ladrillo en relación a los

**Tabla N° 4.11**  
**MATERIAL DE LAS PAREDES DE LAS VIVIENDAS DE DISTRITOS BENEFICIARIOS Y NO BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE VIVIENDA, POR NIVELES DE POBREZA**  
**(En % del total de hogares de cada categoría)**

Material De las Paredes	Pobres Extremos y Muy Pobres		Pobres		Regular y Aceptable	
	Beneficiario	No beneficiario	Beneficiario	No beneficiario	Beneficiario	No beneficiario
	Ladrillo	14%	4%	31%	13%	66%
Piedra-sillar	1%		1%	1%	2%	
Adobe	49%	75%	49%	70%	15%	46%
Quincha	6%	2%	5%	2%	2%	2%
Piedra	3%	4%	1%	4%		1%
Madera	12%	7%	11%	7%	9%	5%
Estera	2%	1%			2%	
Otro material	12%	7%	2%	2%	3%	
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEI. ENAHO 1999 IV Trimestre

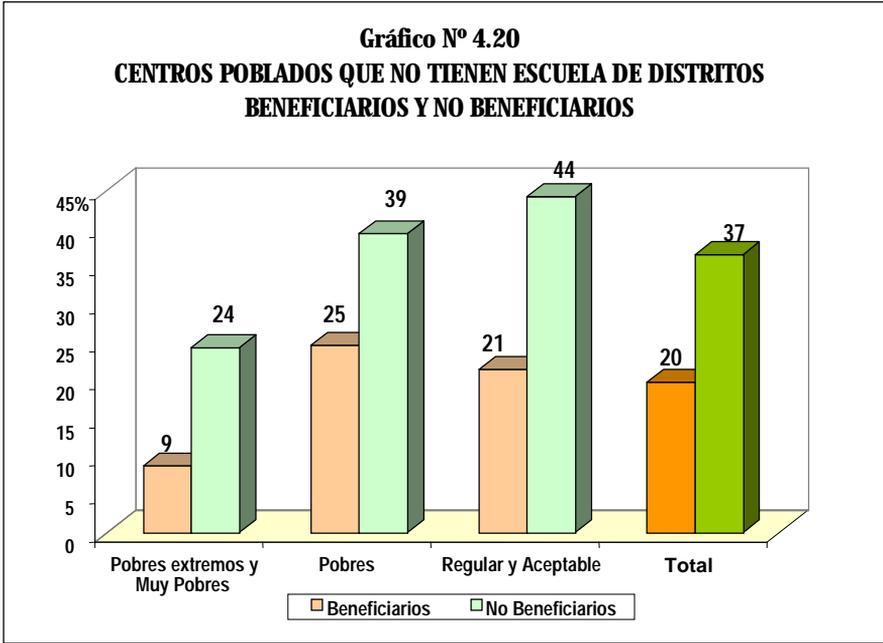
**Existencia de escuelas de nivel primario en centros poblados pertenecientes a distritos beneficiarios de proyectos de infraestructura educativa**

proyectos de inversión social, es la relativa a la ampliación de la infraestructura educativa de nivel básico (escuelas primaria). Sobre este aspecto la información de la ENAHO (datos muestrales) muestra las diferencias importantes en todos los estratos entre los distritos beneficiarios

Otro resultado que cobra relevancia, desde el punto de vista de la focalización de los

La diferencia más importante corresponde a los estratos en Pobreza Extrema y Muy Pobres (15 puntos porcentuales), pero la

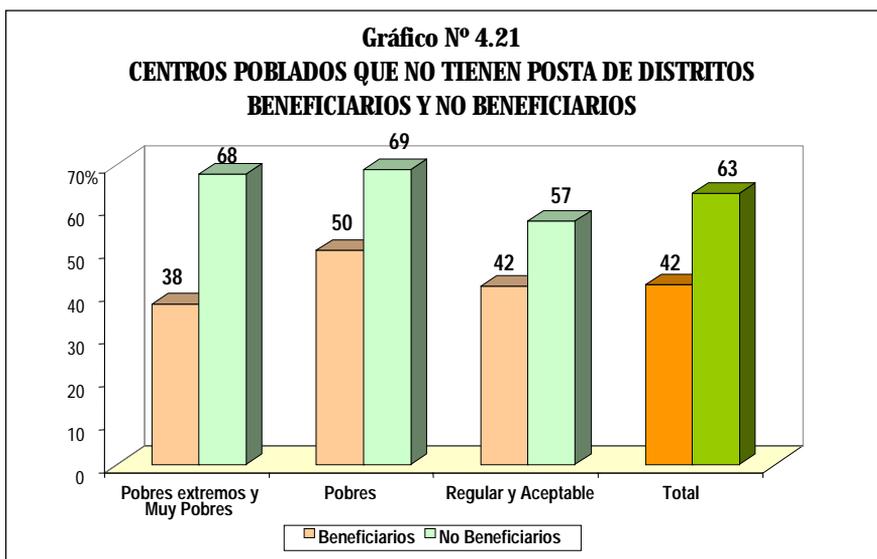
más significativa es la de los estratos Regular y Aceptable (23 puntos porcentuales). Gráfico N° 4.20



· **Existencia de centros y postas de Salud en centros poblados pertenecientes a distritos beneficiarios de proyectos de infraestructura sanitaria**

Con referencia al déficit de infraestructura básica de salud de los centros poblados, la ENAHO indica una diferencia equivalente a 21 puntos porcentuales en

el porcentaje de centros poblados sin posta de distritos beneficiarios y no beneficiarios. Los resultados más importantes se verifican en el estrato en Extrema Pobreza y Muy Pobres, aunque es menester mencionar que el número de centros poblados beneficiarios de estos estratos es bastante reducido (12% del total de centros poblados encuestados pertenecientes a estos estratos).

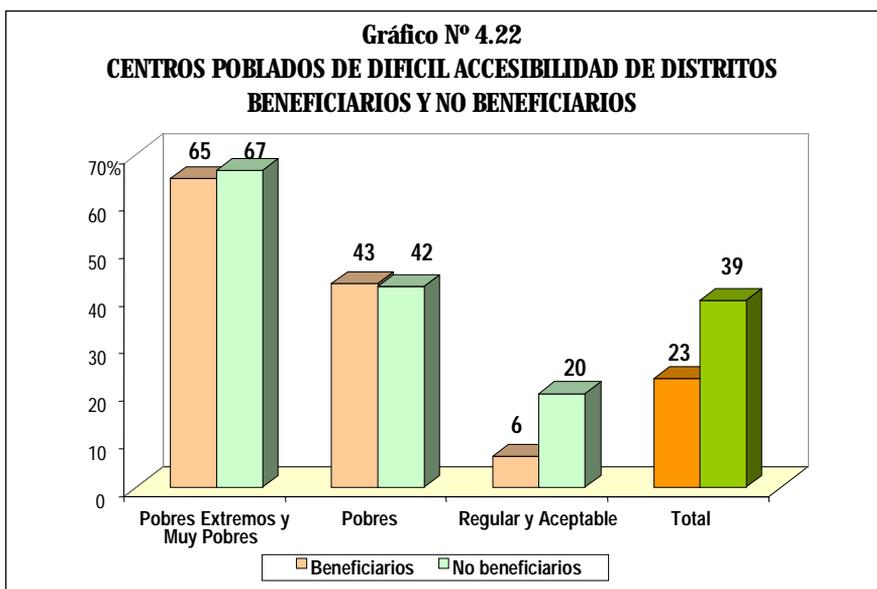


· **Principal vía de acceso a centros poblados pertenecientes a distritos beneficiarios de proyectos de infraestructura vial**

sentido la información de la encuesta muestra, en primer lugar, la relación existente entre el nivel de vida del distrito y el porcentaje de centros poblados de difícil accesibilidad.

Un aspecto que cobra relevancia para la definición de la calidad de vida de una localidad es la accesibilidad vial. En este

De otro lado permite apreciar una mejor situación de interconexión en los distritos



beneficiarios que en los no beneficiarios. No obstante, la data indica que la diferencia es más notoria en los estratos de mejor nivel de vida, aspecto que se deriva del proceso de filtración hacia los distritos menos necesitados.

#### 4.4 EFECTOS DE LA INVERSION SOCIAL EN EL NIVEL DE VIDA DE LOS HABITANTES

- Impacto de los Proyectos en las tasas de pobreza de la población**

Una primera pregunta que surge de los resultados de la ENAHO está referida al efecto de la acción de la institución sobre la tasa absoluta de pobreza de los hogares.

A este respecto la ENAHO, al contrastar la tasa absoluta de pobreza de los distritos beneficiarios versus los no beneficiarios, permite verificar diversas situaciones, entre las que destaca el hecho que a nivel

global se aprecia una diferencia de 11 puntos porcentuales, a favor de los distritos beneficiarios Gráfico N° 4.23.

Según los estratos considerados en el Mapa de Pobreza, las diferencias más importantes corresponden a la tasa de pobreza extrema de los estratos clasificados como Pobres y Regular y Aceptable (7 y 6 puntos porcentuales respectivamente). En el caso de los distritos de los estratos en pobreza Extrema y Muy Pobres, la diferencia más resaltante es la de pobreza no extrema (7 puntos porcentuales), no verificándose cambios notorios en el caso de la tasa de pobreza extrema que es bastante elevada (alrededor del 37%). No obstante es menester mencionar que la tasa de pobreza extrema es significativamente más baja en los distritos beneficiarios de los estratos regular y aceptable versus los no beneficiarios (6% Vs 12%). Cuadro N° 4.12.

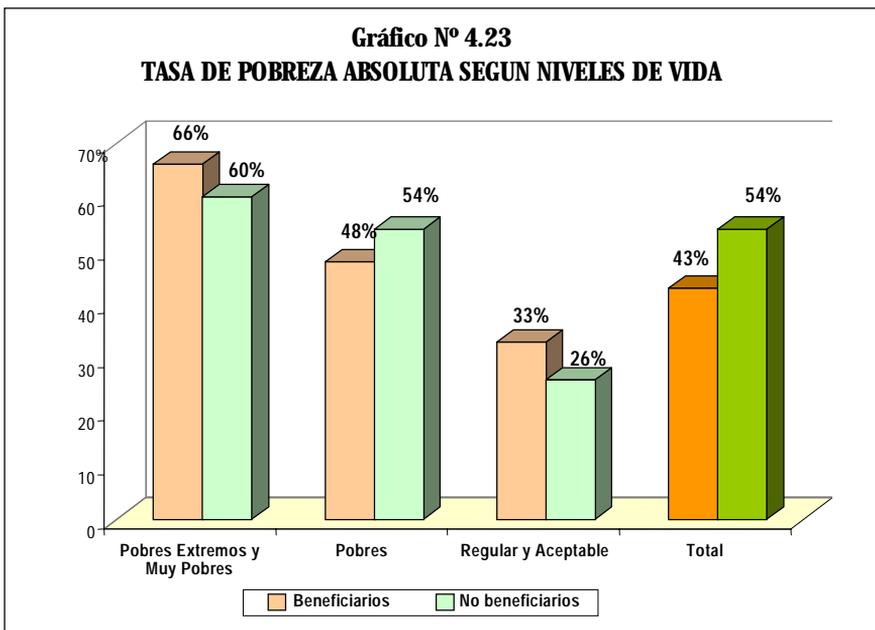


Tabla N° 4.12

Tasa de Pobreza Absoluta de los Hogares	Nivel de Vida de los distritos		
	Pobres Extremos y Muy Pobres	Pobres	Regular y Aceptable
<b>Beneficiarios</b>			
Pobres extremos	36%	20%	6%
Pobres no extremos	30%	28%	27%
No pobres	34%	51%	67%
<b>Total beneficiarios</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>No Beneficiarios</b>			
Pobres extremos	37%	27%	12%
Pobres no extremos	23%	27%	14%
No pobres	40%	46%	75%
<b>Total no beneficiarios</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEL. ENAHO 1999 IV Trimestre

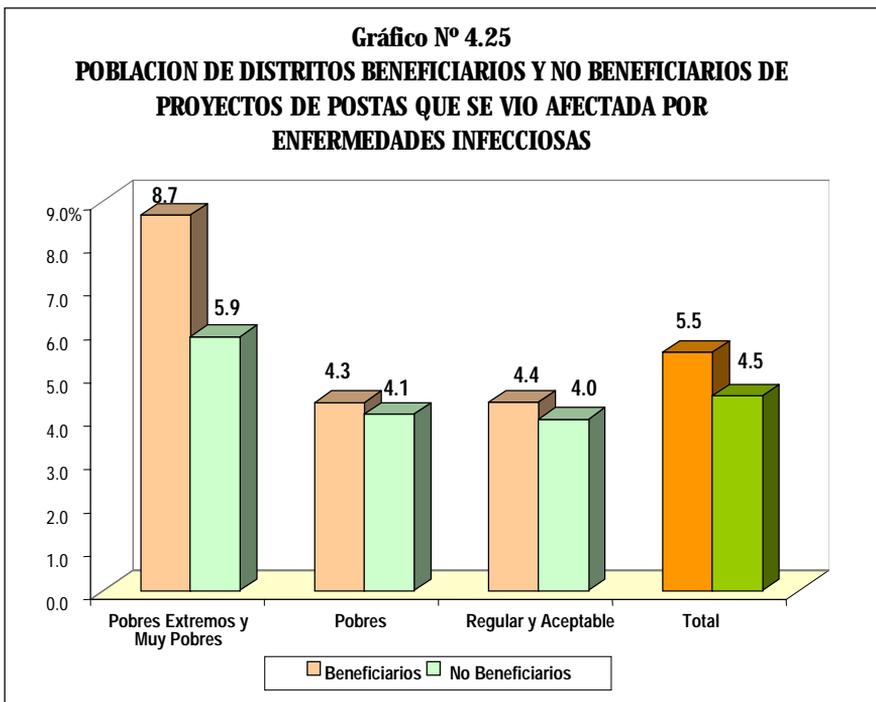
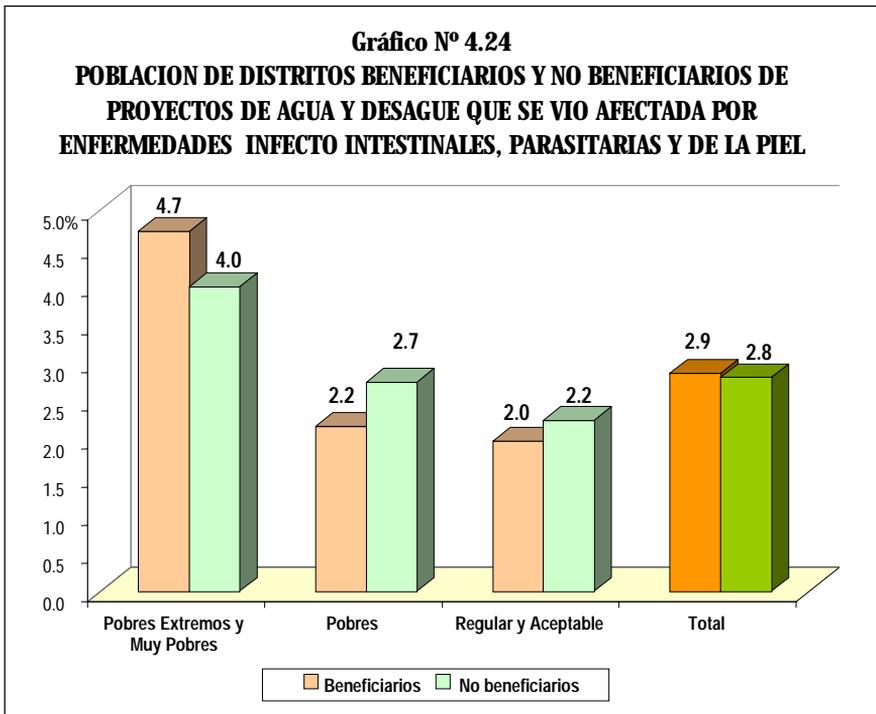
### Impacto de la Inversión en infraestructura de saneamiento y de salud en el estado de salud de la población

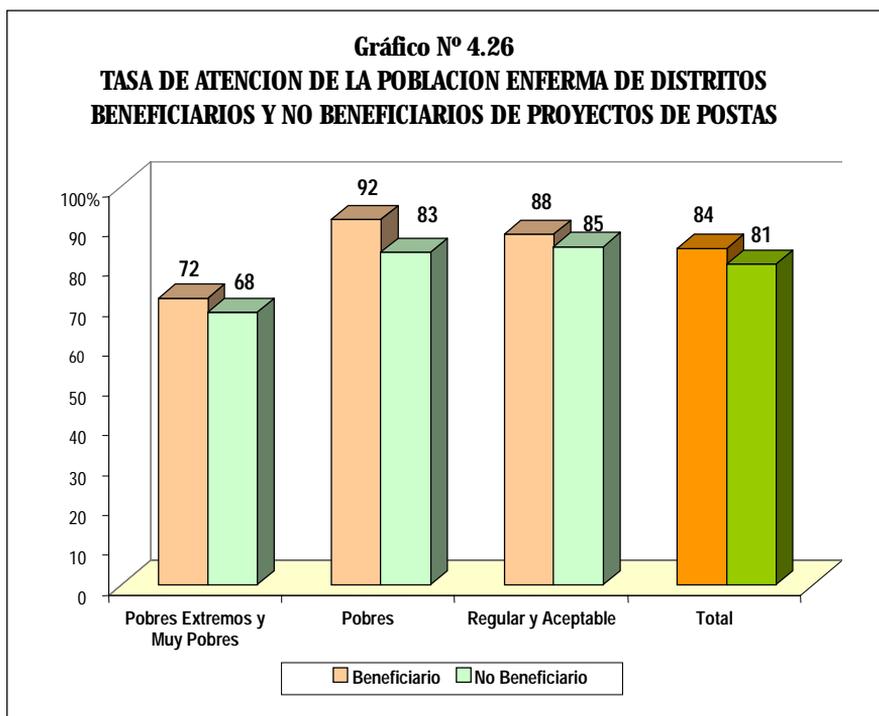
La comparación del estado de salud de los distritos beneficiarios versus los no beneficiarios pone en evidencia la escasa relación que existe en el porcentaje de población que se enferma, con los niveles de inversión en infraestructura de saneamiento (agua, desagüe, letrinas) y de salud (postas y centros de salud).

En el caso de los distritos beneficiarios con proyectos de agua y desagüe, sólo se aprecia una pequeña diferencia en los estratos clasificados con niveles de vida Pobres (5 puntos porcentuales), y Regular y Aceptable, aunque en este último caso

es estadísticamente no significativo (2.2% Vs 2.0%). (Gráfico N° 4.24).

En relación a los distritos beneficiarios de proyectos de infraestructura de salud, la información muestra tasas más elevadas de población enferma en los distritos beneficiarios (Gráfico 4.25). Las diferencias más importantes se derivan de la comparación de las tasas de atención a la población enferma, especialmente en los distritos Pobres (9 puntos porcentuales), tal como se puede apreciar en el gráfico N° 4.26. En el caso de los distritos en Pobreza Extrema y Muy Pobres la diferencia en las tasas de atención de la población enferma es de 4 puntos porcentuales y en los distritos Regular y Aceptable de sólo 3 puntos porcentuales.

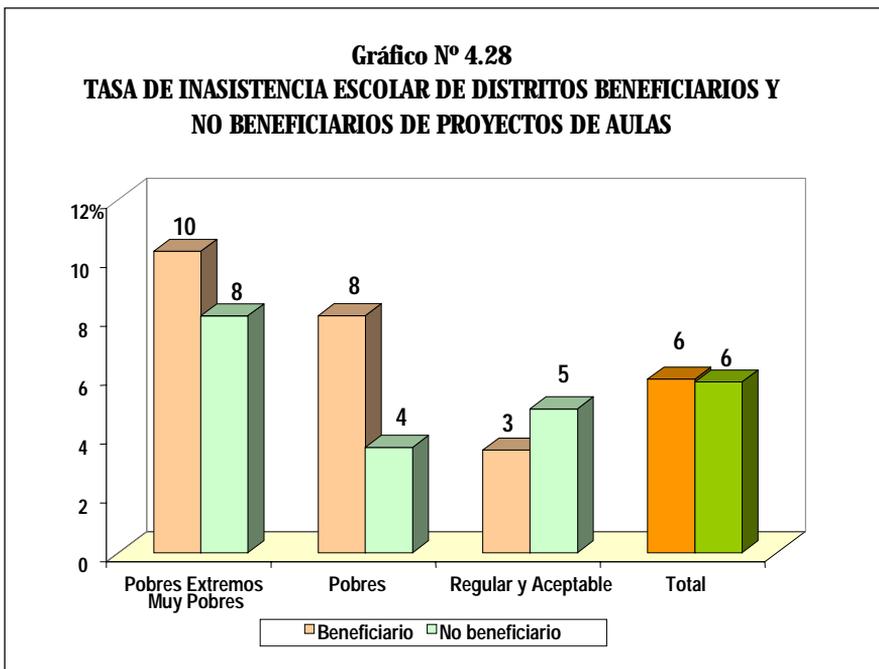
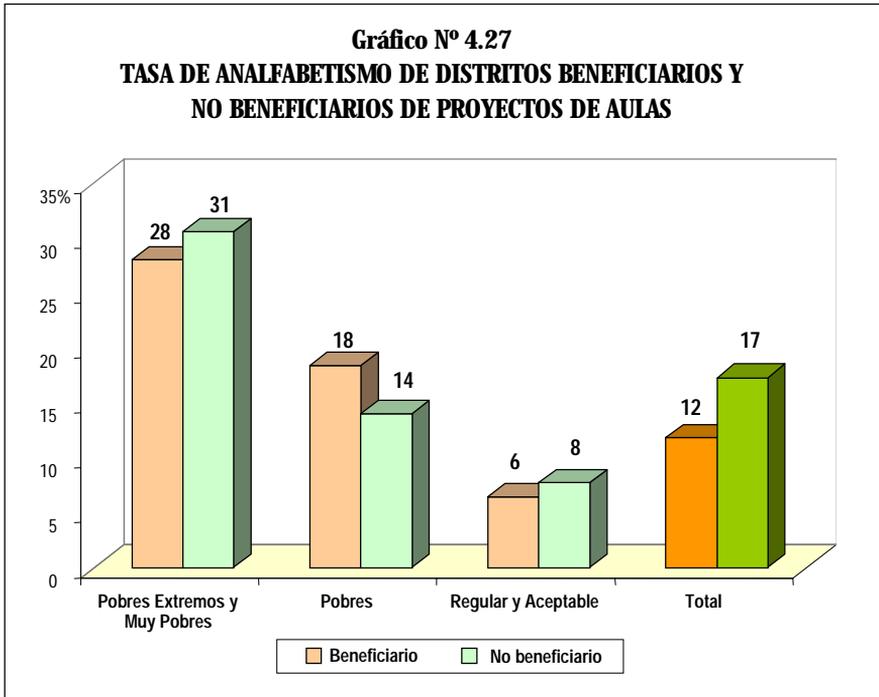




· **Efecto de los Proyectos de la Inversión en construcción de aulas en la tasa de asistencia escolar y nivel de analfabetismo**

Otro aspecto que es necesario verificar es el efecto de la inversión realizada en construcción de centros educativos sobre la tasa de asistencia escolar y nivel de analfabetismo de los distritos beneficiarios. Al respecto, la información de la ENAHO 1999 nos indica que, a la fecha, existe una diferencia visible en la tasa de analfabetismo (de la población de 15 años y más) de los distritos beneficiarios versus los no beneficiarios de 5 puntos porcentuales. Sólo se verifica una mejor situación en el caso de los distritos beneficiarios de los estratos en pobreza Extrema y Muy Pobres y, Regular y Aceptable. (Gráfico N° 4.27)

Situación inversa es la que nos demuestra la información sobre asistencia escolar de los niños entre 6 y 14 años, la cual parece indicar que la inversión realizada todavía no logra los efectos esperados (Gráfico N° 4.28). Los resultados de la ENAHO muestran que las tasas de inasistencia escolar son más elevadas en los distritos beneficiarios que en los no beneficiarios en todos los estratos del Mapa de Pobreza, con excepción del Regular y Aceptable, aunque la diferencia es bastante pequeña. La explicación podría ser encontrada en el período de maduración de la inversión, por un lado, y por el otro en que se requiere una acción más integral en el campo educativo para lograr insertar un porcentaje mayor de niños al sistema educativo.

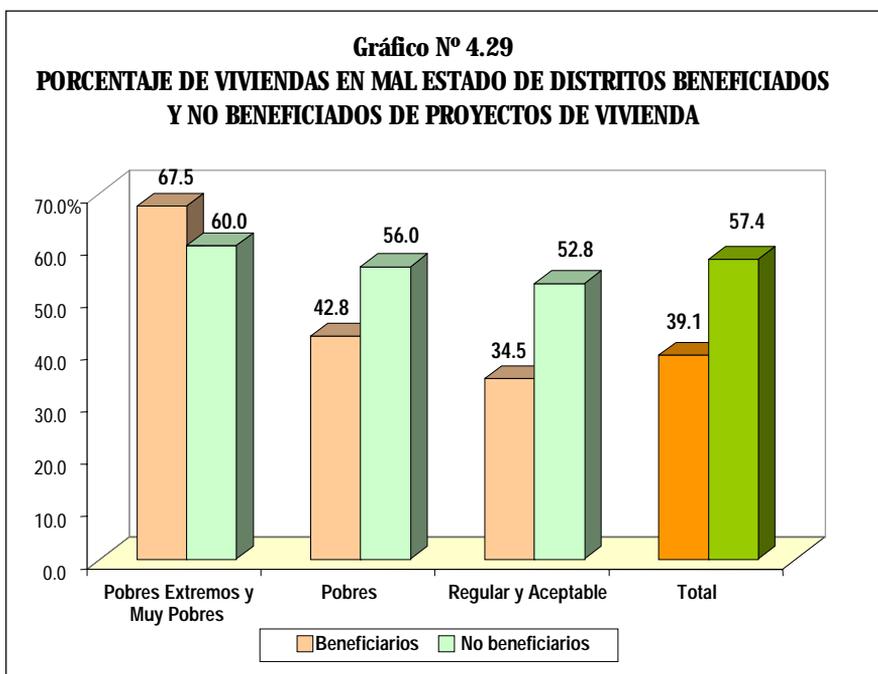


**Efecto de los Proyectos de construcción de vivienda en el estado de habitabilidad de las familias**

En el caso de los proyectos de construcción de vivienda, el efecto esperado es el de proveer a las familias un mejor estado de habitabilidad. En tal sentido, a partir de los resultados de la ENAHO se ha tratado de verificar si los hogares beneficiados viven en mejores condiciones que los no beneficiados.

La información al respecto guarda relación con la focalización de esta línea de

inversión. Como se mencionó anteriormente, los distritos en Pobreza Extrema y Muy pobres fueron escasamente atendidos. En tal sentido, la data parece indicar que la inversión realizada no ha producido ningún efecto en estos estratos. El porcentaje de viviendas en mal estado continúa siendo notablemente elevado (incluso mayor que en los distritos no beneficiarios). Las diferencias más importantes entre los distritos beneficiarios se verifican en los estratos Regular y Aceptable (18,3 puntos porcentuales) y Pobres (13.2 puntos porcentuales). Gráfico N° 4.29.



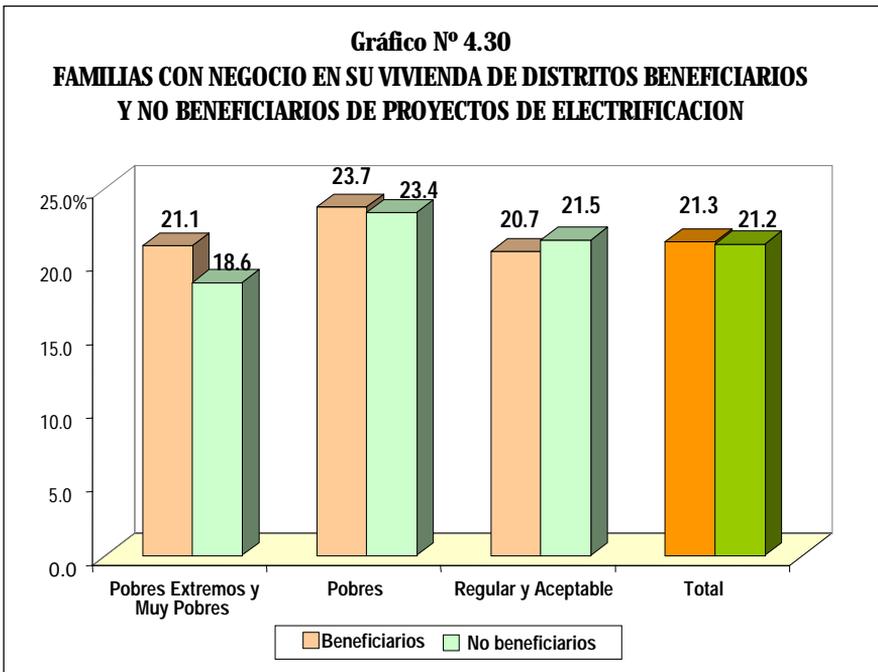
**Efecto de los Proyectos de Electrificación en el desarrollo de Actividades Económicas**

Los proyectos de electrificación tienen como objetivos no sólo brindar un servicio básico a las familias con esta carencia, sino también contribuir al desarrollo de actividades generadoras de ingresos. En este sentido se ha tratado de verificar si en los distritos en los que ha intervenido la institución se han desarrollado actividades económicas.

Para ello se ha procesado la información sobre la existencia de los hogares que cuentan con negocio dentro de la

vivienda, comparando la situación de los distritos beneficiados con los no beneficiarios según los estratos del Mapa de pobreza.

Los resultados de la ENAHO 99 muestran que el porcentaje de hogares con negocio dentro de la vivienda de los distritos más pobres beneficiados de proyectos de electrificación es ligeramente más elevado que en el de los no beneficiarios. La diferencia de 2.5 puntos porcentuales en los distritos en Extrema Pobreza y Muy Pobres, aunque no es concluyente, constituye una evidencia de este efecto esperado.



## V. CONCLUSIONES

Entre las principales conclusiones del presente estudio cabe mencionar:

1. La evaluación de la capacidad de llegada de las instituciones pertenecientes al Ministerio de la Presidencia se realizó a partir de dos instrumentos considerados por el sector como la base de su estrategia de focalización: El Mapa de Pobreza 1993 usada fundamentalmente por FONCODES para la priorización de sus proyectos y el Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema definida por el PRES en 1996, para la ejecución de acciones integrales de Desarrollo en áreas identificadas por sus índices de pobreza y por el número de pobres.

2. Con respecto al nivel de focalización, en función del Mapa de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza extrema, agregando las acciones de todas las instituciones del Ministerio de la Presidencia (FONCODES más las otras instituciones del sector), la data muestra que el nivel de atención global del sector a los distritos identificados por la Estrategia Focalizada (419 distritos) fue bastante elevado dado que el 92% de éstos fueron atendidos. No obstante, también fue bastante significativo el porcentaje de atención (78%) a los distritos no identificados en la estrategia, los cuales son los más numerosos (1,374).

3. La tasa de atención más elevada correspondió a la línea de saneamiento, la cual favoreció al 57% de los distritos identificados. Las otras líneas de inversión muestran un escaso nivel de focalización

en los distritos objetivo. Se ha estimado una tasa de filtración de 8.2% y de exclusión de los distritos Muy pobres de 27%.

4. La participación de las instituciones ejecutoras en los distritos beneficiados ha sido muy diversa, dependiendo fundamentalmente de la línea de inversión otorgada. En el caso de Agua y saneamiento cobra relevancia FONCODES, cuyo nivel de inversión permitió llegar al 34% de los distritos del país. En el caso de aulas, destaca el INFES con una tasa de 21% y con referencia a vivienda, cobran relevancia las dos instituciones del PRES que financiaban proyectos de vivienda: ENACE y Banco de Materiales. Finalmente, en el caso de los proyectos de postas y electrificación, FONCODES atendió a un 4% y 6% del total de distritos del país y otras instituciones del sector al 3% y 5%, respectivamente.

5. No obstante, en términos generales se aprecia un elevado porcentaje de filtración de la inversión hacia distritos no identificados en todas las líneas de inversión y una subcobertura apreciable en las líneas de postas y electrificación.

6. Si se analiza la focalización en relación al Mapa de Pobreza (elaborado por FONCODES), los resultados ponen de manifiesto que si bien casi el total de distritos en pobreza extrema fue atendido por las instituciones del sector, esta fue bastante puntual dado que se ejecutó escasamente 1 proyecto por distrito en el 72% de los casos.

7. Otros grupos de distritos que se vieron significativamente atendidos por el sector fueron los estratos Pobre (88%) y Aceptable (87%). Estos distritos tuvieron una acción más integral por el número de líneas que en ellos se ejecutaron. En efecto, en los distritos pobres destaca el hecho que en el 37% de ellos se llevaron a cabo 2 proyectos y en el 26% más de 3 proyectos y en los distritos de nivel de vida Aceptable, el 43% y 28% respectivamente.

8. Se verifica que la línea de inversión, que mayoritariamente benefició a los distritos más pobres fue la de saneamiento, seguida de la línea de infraestructura vial. En las otras líneas se aprecia una precaria focalización en los segmentos más pobres.

9. Otro aspecto que merece ser resaltado es el de la Integralidad de la Inversión Social, con miras a obtener un impacto más sostenido en los distritos focalizados. La estrategia planteaba como requisito fundamental para el logro de este objetivo, la coordinación interinstitucional. Los resultados de la ENAHO permiten apreciar que la esperada integralidad tuvo escasa significación para las instituciones ejecutoras del sector, tal como lo demuestra el número de líneas atendidas (87% con sólo una o dos líneas).

10. De todas las instituciones del Sector destaca por su práctica focalizadora el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social. Los resultados de la ENAHO 99 sobre el nivel de focalización de FONCODES muestran que las tasas de atención de la institución a nivel de distritos se encuentran relacionadas con los niveles de pobreza del Mapa de Pobreza 1993. Se observa que los distritos mayormente atendidos son aquellos clasificados como de extrema pobreza y muy pobres, con

tasas de 76% y 61%, respectivamente. El nivel de atención de los distritos pobres es de 38%, mientras que los pertenecientes a las categorías regular y aceptable representan sólo el 25% y 13%.

11. A nivel de líneas de inversión se observa en primer lugar que la prioridad de FONCODES estuvo centrada fundamentalmente en los proyectos de agua y aulas, llegando al 34% y 20% de los distritos del país. El nivel de focalización de la inversión se ve asimismo reflejada en las diferentes líneas de inversión. Ello es particularmente notorio en el caso de los proyectos de agua (los de mayor capacidad de llegada a los distritos del país), los cuales permitieron atender al 42% de los distritos en extrema pobreza y muy pobres.

12. En el caso de esta institución, la cual financia todas las líneas de inversión consideradas en el presente estudio (con excepción de Vivienda), se observa nuevamente la falta de integralidad de la inversión realizada en los distritos beneficiarios. La información al respecto muestra que un 68% de los distritos beneficiados fueron atendidos con sólo una línea de inversión y un 22% con dos líneas. Los distritos atendidos con 3 o más líneas es bastante reducido, entre 4 y 5% del total de distritos.

13. Los resultados ponen también de manifiesto que si bien los efectos de las acciones del conjunto de instituciones del Ministerio de la Presidencia han sido limitados en cuanto a los impactos esperados (pobreza, salud, actividad económica), el sector ha tenido una contribución en la ampliación de la cobertura de los servicios de los hogares y la dotación de infraestructura de los centros poblados más pobres.

14. Las mejores condiciones de servicios de agua, desagüe y electrificación de los distritos pobres extremos y muy pobres beneficiarios sobre los no beneficiarios (9, 23, y 30 puntos porcentuales) son evidencia de la contribución del sector en la cobertura de servicios básicos de las familias de los distritos más pobres del país. En el caso de los proyectos de vivienda cuya acción se centro en los distritos con mejores niveles de vida, las diferencias más importantes en los materiales de las paredes de las viviendas corresponden a los estratos pobres, regular y aceptable. (18 puntos porcentuales en el caso del estrato Pobre y 20 puntos porcentuales en el de los estratos Regular y Aceptable, con material de ladrillo).

15. Otro resultado que cobra relevancia, desde el punto de vista de la focalización de los proyectos de inversión social, es la relativa a la ampliación de la infraestructura social de nivel básico (escuelas primarias y postas). La diferencia entre centros poblados beneficiarios y no beneficiarios que no tienen escuela pertenecientes a distritos en pobreza extrema y muy pobres es de 15 puntos porcentuales. Con referencia al déficit de postas de los centros poblados de estos distritos, la ENAHO indica una diferencia equivalente a 12 puntos porcentuales (aunque cabe mencionar que el número de centros poblados beneficiarios de estos estratos es bastante reducido).

16. Se verifica asimismo una mejor situación de la infraestructura vial en los distritos beneficiarios versus los no beneficiarios. No obstante, la data indica que la diferencia es más notoria en los estratos de mejor nivel de vida, aspecto que se deriva del proceso de filtración hacia los distritos menos necesitados.

17. Otro aspecto considerado de importancia en el presente estudio es la revisión de los efectos esperados de la inversión social realizada por el Ministerio de la Presidencia. El primer efecto esperado es la reducción de la pobreza. A este respecto, la ENAHO al contrastar la tasa absoluta de pobreza de los distritos beneficiarios versus los no beneficiarios, permite verificar diversas situaciones, entre las que destaca el hecho que a nivel global se aprecia una diferencia de 11 puntos porcentuales a favor de los distritos beneficiarios. Según los estratos considerados en el Mapa de Pobreza, las diferencias más importantes corresponden a la tasa de pobreza extrema de los estratos clasificados como Pobres y Regular y Aceptable (7 y 6 puntos porcentuales respectivamente). En el caso de los distritos de los estratos en pobreza Extrema y Muy Pobres, la diferencia más resaltante es la de pobreza no extrema (7 puntos porcentuales), no verificándose cambios notorios en el caso de la tasa de pobreza extrema que es bastante elevada (alrededor del 37%).

18. Un efecto esperado en el caso de los proyectos de agua y saneamiento y postas de salud, es la mejora del estado de salud de los distritos beneficiarios en relación a los no beneficiarios. Los resultados ponen en evidencia la escasa relación que existe en el porcentaje de población que se enferma, con los niveles de inversión en infraestructura de saneamiento (agua, desagüe, letrinas) y de salud (postas y centros de salud). Por el contrario se aprecian tasas más elevadas de población que se enferma en el caso de los distritos beneficiarios.

19. Los datos parecen indicar que los efectos más importantes de la construcción de postas, se traducen en las tasas de

atención a la población enferma (población enferma que va a un establecimiento de salud). En el caso de los distritos en Pobreza Extrema y Muy Pobres la diferencia en las tasas de atención de la población enferma es de 4 puntos porcentuales y en los distritos Pobres de 9 puntos porcentuales.

20. Los resultados de la ENAHO no permiten verificar mejoras visibles en las tasas de asistencia escolar de los niños de distritos beneficiarios. Las tasas de inasistencia escolar son más elevadas en los distritos beneficiarios que en los no beneficiarios en todos los estratos del Mapa de Pobreza, con excepción del Regular y Aceptable, aunque la diferencia es bastante pequeña. Con relación al efecto sobre la tasa de analfabetismo, se aprecia una mejor situación en el caso de los distritos beneficiarios de los estratos en pobreza Extrema y Muy Pobres y, Regular y Aceptable.

21. En el caso de los proyectos de construcción de vivienda, el efecto esperado es el de proveer a las familias un mejor estado de habitabilidad. La data parece indicar que la inversión realizada no ha producido ningún efecto en los estratos más pobres, aspecto que se deriva de la escasa capacidad de llegada a ellos.

22. Por último, se ha tratado de verificar el grado de contribución de los proyectos de electrificación al desarrollo de actividades productivas a través de la existencia de un negocio dentro de la vivienda de los distritos beneficiados, como objetivo no sólo de brindar un servicio

básico a las familias con esta carencia, sino también contribuir al desarrollo de actividades generadoras de ingresos. En este sentido se ha tratado de verificar si en los distritos en los que ha intervenido la institución se han desarrollado actividades económicas.

23. Para ello se ha procesado la información sobre la existencia de los hogares que cuentan con negocio dentro de la vivienda, comparando la situación de los distritos beneficiados con los no beneficiarios según los estratos del Mapa de pobreza. Los resultados de la ENAHO 99 muestran una diferencia de 2.5 puntos porcentuales en los distritos en Extrema Pobreza y Muy Pobres beneficiados.

24. Finalmente, solo cabe agregar que los resultados del presente estudio, basado íntegramente en la Encuesta Nacional de Hogares realizada en el IV trimestre de 1999, ponen en evidencia que la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema fue novedosa en su planteamiento, pero escasamente exitosa en el cumplimiento de las metas trazadas. Por un lado los distritos beneficiados no fueron precisamente los más pobres ni los identificados en la estrategia. De otro lado, la ausencia de una cultura de coordinación, así como la tradición y rigidez que tienden a caracterizar el accionar de muchas de las instituciones del PRES, características que primaron sobre la intencionalidad focalizadora de la estrategia, impidieron la ejecución de acciones integrales de desarrollo.

## **VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

Grosh Margaret. De los principios a la Práctica: La Focalización de Programas Sociales en América Latina. Banco Mundial. Washington, Setiembre de 1992

Ministerio de la Presidencia- Elementos de la Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996 -2000. PRES- ETIS. Lima, Diciembre de 1996.

MIDEPLAN. Conceptualización operacional de la pobreza y focalización social y territorial de programas. Santiago de Chile, diciembre 1994.

Minujin Alberto y Brawermann. Focalización; ¿Fábula o herramienta? UNICEF Argentina. Agosto 1991.

Parodi, Carlos. Economía de las Políticas Sociales. Universidad del Pacífico. Lima Mayo 1997.

CEPAL, Focalización y pobreza. Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile 1995

FONCODES. Mapa de Pobreza del Perú. Mimeo. Lima, 1994.

FONCODES. Mapa de la Inversión Social. FONCODES frente a la pobreza.

# ANALISIS COMPARATIVO DE LA POBLACION BENEFICIADA Y LA NO BENEFICIADA POR EL PLAN NACIONAL DE FORMALIZACION

Julio A. Calderón Cockburn

## CONTENIDO

---

<b>RESUMEN</b> .....	<b>65</b>
<b>I. INTRODUCCION</b> .....	<b>66</b>
1.1 PROBLEMA DE ESTUDIO .....	66
1.2 ESTADO DE LA CUESTION .....	66
1.3 METODO DE INVESTIGACION UTILIZADO .....	67
1.4 PRINCIPALES RESULTADOS DE LA INVESTIGACION .....	67
1.5 CONCLUSIONES .....	68
<b>II. MARCO CONCEPTUAL</b> .....	<b>70</b>
2.1 EL PROCESO DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA .....	70
2.2 LA POLITICA DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD .....	73
2.3 APORTES DEL ESTUDIO Y USO POTENCIAL DE RESULTADOS .....	75
<b>III. METODOS</b> .....	<b>77</b>
<b>IV. RESULTADOS</b> .....	<b>79</b>
4.1 PANORAMA GENERAL .....	79
4.2 HALLAZGOS Y RESULTADOS .....	80
4.3 FORMALIZACION Y CALIDAD DE VIDA .....	80
4.4 FORMALIZACION Y ACCESO A PRESTAMOS .....	83
<b>V. DISCUSION</b> .....	<b>88</b>
5.1 RESULTADOS .....	88
5.2 CONCLUSIONES .....	89
5.3 HACIA UNA METODOLOGIA PARA EVALUAR EL IMPACTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE FORMALIZACION A TRAVES DE LA ENAHO .....	90
<b>VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b> .....	<b>92</b>

---



## RESUMEN

Este estudio, realizado sobre la información de las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH, 1998- I y 1999-II), planteó establecer las conexiones entre las familias beneficiadas por el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad, así como las no beneficiadas, y el acceso a crédito y mejores condiciones de vida. A tenor de los objetivos mayores de la formalización, el estudio partió de la hipótesis que a una vivienda formalizada corresponde mejores condiciones de vida y crédito. El ámbito de estudio fue Lima y el resto de las ciudades.

La variable independiente se definió; dentro del total de las viviendas consideradas por la ENAH como urbanas, a aquellas que tenían título de propiedad otorgado por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y a aquellas que al momento de la encuesta no contaban con título. Por su parte, la variable dependiente condiciones de vida se observó a través de indicadores como consolidación de la vivienda, provisión de servicios básicos y acceso a programas sociales; y la de acceso a crédito a través del financiamiento para ampliación de vivienda y préstamos para otros gastos del hogar.

Las principales conclusiones son:

- Entre 1998 y 1999 se ha incrementado el número de viviendas formalizadas tanto en Lima como en el resto de ciudades.
- En la mayor parte de las viviendas no se han realizado ampliaciones. Cuando se han realizado, ello ha respondido al uso de recursos propios por las familias.
- En Lima más familias con vivienda formalizada han recurrido a préstamos, pero ello ha provenido en su gran mayoría del Banco de Materiales, institución pública.
- Sorprendentemente las familias de las viviendas no formalizadas acceden a más créditos de la banca privada que aquellas formalizadas. Ello se debe a que la banca privada opera según la capacidad y continuidad de los ingresos de las familias, antes que a contar o no con vivienda formalizada.

La desconexión entre propiedad formalizada y acceso al crédito responde no sólo a los procedimientos públicos sino a la inexistencia de un sistema que garantice el flujo de créditos privados y su conexión con el activo predial. Por tanto, se sugiere un modelo dinámico que vaya más allá de la masiva distribución de títulos y articule al sector público con el privado considerando el contexto macro económico y la cultura popular del crédito.

## I. INTRODUCCION

### 1.1 PROBLEMA DE ESTUDIO

El presente estudio aborda la política nacional de formalización de la propiedad emprendida por el gobierno a partir de 1996. Ha sido desarrollada por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en ciudades como Lima, Arequipa, Trujillo, Nazca, entre otras. COFOPRI, implementando masivas "campañas de titulación", uso de moderna tecnología para la delimitación de los predios y desarrollo del Registro Predial Urbano, ha realizado avances significativos aumentando el número de viviendas formalizadas. El objetivo es permitir que los sectores de menores ingresos, contando con una propiedad formalizada y valorizada, accedan a financiamientos y créditos para la mejora de sus condiciones de vida, lo que incluye tanto condiciones de habitabilidad como su inserción en la actividad económica. Se trata de un camino en la búsqueda de elevar la productividad de las economías urbanas y de superación de las condiciones de pobreza. Ello pone de relieve la importancia de este estudio que busca evaluar los avances de la política de formalización en sus aspectos sustanciales.

Este trabajo, realizado sobre la información proporcionada por las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH0, 1998-II y 1999-II) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ha estudiado la relación que existe entre las familias que habitan viviendas beneficiadas por el Plan Nacional de Formalización de la propiedad (VF), así como las no beneficiadas (VNF), y el acceso a mejores condiciones de vida y de créditos. En el caso de la calidad de vida, ésta se mide a través de indicadores como

consolidación de la vivienda, provisión de servicios básicos y acceso a Programas Sociales. La variable acceso al crédito, por su parte, se refiere al financiamiento obtenido para la ampliación de la vivienda y otros gastos del hogar. Se trata de un objetivo de carácter práctico, destinado a aportar a la evaluación de la política de formalización de la propiedad

El estudio se ha realizado a solicitud de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), al interior del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida (MECOVI) en América Latina y el Caribe, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL).

### 1.2 ESTADO DE LA CUESTION

Las políticas de formalización de la propiedad constituyen un tema novedoso para los estudios sociales en el Perú y en el mundo. No obstante, las causas sociales y económicas que subyacen a esta problemática son de larga data y, en lo fundamental, obedece a los modos informales de acceso al suelo que han acompañado el proceso de urbanización en el Perú. Este acceso informal refiere a la escasa capacidad de ingresos y, por tanto de ahorros, de buena parte de la población urbana, que le impide acceder al mercado formal de vivienda. En el Perú estas ocupaciones fueron reconocidas legalmente en 1961 por la Ley de Barrios Marginales (número 13517) que estableció un proceso de "saneamiento físico y legal", aspecto de política que mundialmente

es conocido como procesos de regularización de la tenencia de la tierra.

En realidad en el Perú no existen propiamente estudios sobre las políticas de formalización, aunque sí sobre regularización de la tierra. Aunque por lo común estudiados como secuela de la formación y consolidación de las barriadas o pueblos jóvenes (Calderón, 1990), se ha tratado de análisis y descripciones, ubicados en perspectiva histórica, que han detectado los cuellos de botella que el proceso de entrega de títulos de propiedad enfrentó. Por lo general se han referido a la ciudad de Lima (Chirinos, 1983; De Soto, 1986; Calderón, 1998). Además se cuenta con el análisis de una coyuntura específica sobre el periodo municipal 1984 y 1986 (Zolezzi, et al, 1988).

En cuanto al estudio de la formalización, rige aquí el principio que el movimiento de la realidad precede a su investigación. Por tanto, a cuatro años de implementada la política, este estudio representa el primer intento por cubrir este vacío de la investigación social. Lo hace bajo preguntas como: ¿cuál ha sido el efecto de la propiedad formalizada respecto a la consolidación de la vivienda? ¿Cuál ha sido la relación entre la vivienda formalizada, o no, y el acceso al crédito?

### **1.3 METODO DE INVESTIGACION UTILIZADO**

Estudio de carácter analítico comparativo sobre la base de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el INEI en los segundos trimestres de 1998 y 1999. El estudio realiza un análisis bivariable entre contar o no con vivienda formalizada (variable independiente) y las variables dependientes referidas a condiciones de vida y acceso al crédito.

La hipótesis de partida fue que a viviendas con título de propiedad correspondería un mayor acceso al crédito y a condiciones de vida. Además, a modo de control, toma en cuenta información referida a la relación entre ingresos de la población y crédito.

### **1.4 PRINCIPALES RESULTADOS DE LA INVESTIGACION**

- En Lima y en el resto urbano entre 1998 y 1999 se han incrementado las viviendas formalizadas como muestra del impacto de la labor de COFOPRI.

- La mayor parte de las viviendas formalizadas y las no formalizadas no han realizado ampliaciones a la vivienda ni obtenido préstamos para otros gastos del hogar. En el caso en que se realizaron ha primado la utilización de recursos propios, lo que quiere decir que las familias utilizan su propio capital y ahorros.

- En términos porcentuales, en Lima las familias con vivienda formalizada han recurrido más al crédito que las familias en viviendas no formalizadas. Casi en su totalidad el crédito al que ha accedido la VF proviene del sector público y, en especial, del Banco de Materiales.

- Las familias en viviendas no formalizadas acceden a más créditos de la banca privada que aquellas formalizadas. Los préstamos de la banca privada responden en realidad a la capacidad de ingresos de los clientes que a contar o no con vivienda formalizada.

- Entre 1998 y 1999 se observa un decrecimiento del número de créditos y de ampliaciones a la vivienda, debido a la recesión de la economía.

- La vivienda formalizada ha impreso dinamismo a los procesos de consolidación de la vivienda y provisión de servicios, a diferencia de las no formalizadas, contribuyendo a la mejora en la calidad de la vida.

## 1.5 CONCLUSIONES

La formalización de la propiedad (VF) influye en los procesos de consolidación de la vivienda y provisión de servicios mejorando las condiciones de vida.

Mientras que las VF acceden a créditos públicos las VNF acceden también a créditos privados de la banca. Esta situación no corresponde con el marco conceptual ni con los objetivos propuestos por la política de formalización de incentivar a las familias de menores recursos a poner en valor sus activos prediales para la obtención del crédito.

Esta situación se explicaría porque la banca privada entrega créditos según la capacidad de ingresos de las familias y no por el hecho de que cuenten con propiedad formalizada (VF). A su vez, por el contexto de recesión de la economía y los problemas de los bancos que restringen más el crédito a las familias populares. Por último, porque las familias de menores recursos, con propiedad formalizada, concentran su demanda en torno a las instituciones públicas, que otorgan créditos subsidiados por debajo de las tasas de interés del mercado (Banco de Materiales).

En términos conceptuales la evidencia empírica sugiere bien una revisión o una ampliación de los considerandos de la política de formalización. El problema no se encuentra solo, como se pensaba, en la lentitud de la acción pública en cuanto procedimientos o los inadecuados

registros. Superados éstos no se garantiza el flujo de créditos privados mediante la puesta en valor del activo predial. Por tanto, se sugiere que esta concepción adopte un modelo dinámico de interpretación que observe al sector público y privado en su mutua interrelación.

Esta interrelación supone observar a los sectores privado y público en movimiento y mirándose entre sí, y no aislados. Debe prestar atención a: i) El contexto macro económico; ii) Un conocimiento mayor de la cultura popular de crédito, el recurso a redes sociales y el temor natural a una eventual hipoteca de la vivienda; iii) Ampliar el punto de enfoque a criterios de "bancabilidad" (Banco Mundial, 1999) y no restringirse a la operación en los asentamientos populares.

En términos de política pública las metas no deben enfocarse en la masiva entrega de títulos de propiedad urbana, aspecto éste que incluso en términos conceptuales es secundario. Se requiere generar sistemas o esquemas financieros que articulen al sector popular, público y privado. Se requiere, por tanto, planteamientos creativos en la perspectiva de conectar la propiedad formalizada al mercado de capitales. Resta por discutir si el mecanismo de centralizar en el gobierno nacional la entrega de títulos debe ser extendido a los mecanismos financieros o incorporar una mayor participación de los gobiernos locales como sugieren los organismos multilaterales (Banco Mundial, 1999).

Conviene revisar el conjunto de la política pública pues no es fácil generar una política única o integral. Se requiere evaluar los elementos de política pública que, en el campo del crédito, interactúan con la

política de formalización. En particular, la presencia de una política social que ha apoyado los procesos de consolidación de la vivienda popular (créditos subsidiados, extensión de servicios) abre un abanico de opciones a las familias populares, que no necesariamente son complementarias. Ello no implica sugerir la eliminación de las políticas sociales por cuanto su necesidad es evidente. Sugiere sí, la existencia de políticas complementarias.

Conviene una metodología para evaluar el Programa Nacional de Formalización a través del recurso de las ENAHO. Debe considerarse la necesidad de elaborar

nueva información referida al estimado del valor de los predios formalizados o no, e incluir una pregunta referida a la utilización del mecanismo de la hipoteca de la vivienda. Se sugiere establecer un sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento que considere la relación entre nivel de ingreso de los hogares y acceso a crédito público y privado, la relación entre las políticas sociales de crédito subsidiado y el recurso al crédito privado, y una serie histórica que, sobre una línea de base, muestre el progreso, o no, de la relación entre vivienda formalizada y mayor acceso al crédito público y privado.

## II. MARCO CONCEPTUAL

Esta parte desarrolla la base teórica que fundamenta la política de formalización de la propiedad como una acción destinada a elevar la productividad de la economía urbana, a partir de la puesta en operación de los activos de las familias de menores ingresos. La política de formalización, tal es el planteamiento desarrollado, debe analizarse a partir de las propias propuestas que sustentan su formulación. En ese sentido, brevemente puede indicarse que la formalización consiste en otorgar un título de propiedad a sectores de menores recursos, debidamente registrado y con igual valor al del mercado legal, para que pongan sus activos (de suelo y vivienda) en el mercado, accediendo al crédito. Con ello se busca, siguiendo al Banco Mundial (1991), elevar la productividad de los pobres y su contribución a la economía urbana.

No obstante que la formalización de la propiedad constituye un fenómeno de estudio en sí, debe considerarse el marco general del proceso de regularización de la tenencia de la tierra de la cual se desprende. En esa medida conceptualmente se aborda, primero, el proceso de regularización de la tenencia de la tierra y, luego, los supuestos conceptuales de la política de formalización. Luego se mencionan la significación de los aportes del estudio y el uso potencial de los resultados.

### 2.1 EL PROCESO DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

#### · **Condicionantes estructurales del mercado de tierras**

Una aproximación estructural al proceso de acceso al suelo por los pobres urbanos,

del que la regularización y la formalización son una consecuencia, debe partir del mercado formal de tierras. En ese sentido dos proposiciones:

#### **a) La existencia de un desfase entre la oferta formal de tierras y los ingresos de parte de la demanda**

A diferencia de los países industrializados, en Perú y en América Latina los mercados de tierra urbana muestran una amplia brecha entre los ingresos y capacidad de pago de gran parte de la población (la demanda) y los precios establecidos por los agentes inmobiliarios formales (la oferta). Porciones importantes de la población urbana (desempleados, subempleados, obreros pauperizados) no acceden a vivienda y suelo adecuados provistos por el mercado formal de venta o alquiler. Esto obedece, sin que podamos detenernos en este punto, a que la economía no ha generado núcleos de acumulación internos capaces de integrar a buena parte de la población a una estructura de consumo adecuada, formándose una demanda "solvente" y otra "no solvente". En torno a ello pesan los diversos componentes que intervienen en la fijación del precio de la tierra urbana (rentas capitalizadas para el propietario territorial, ganancias de diversas fracciones del capital comercial, constructor y financiero, etcétera) (Pradilla, 1982).

#### **b) Los pobres encuentran alternativas en el mercado ilegal/informal, fuente de las situaciones de irregularidad.**

La demanda popular constituida encuentra alternativas en invasiones o en precios

bajos ofertados por el mercado ilegal/informal, promovidos por agentes (fraccionadores o loteadores clandestinos, núcleos agrarios) que no consideran en sus transacciones los costos de urbanización y que, por lo mismo, se ubican al margen de la ley y de los códigos vigentes. Esta diversidad de situaciones, un submercado, ha aportado considerablemente a la expansión urbana de las ciudades latinoamericanas. Así, Lima tiene un 37% de su población en barriadas, como Caracas un 50% en los "ranchos", modalidades ambas formadas por invasiones.

#### **· La regularización de tenencia de la tierra**

Se entiende por regularización de la tierra un proceso de intervención pública, expresado en un conjunto de disposiciones (políticas, jurídicas, administrativas) y de prácticas que conciernen a zonas urbanas ya ocupadas, cuyo acceso se ha realizado en disconformidad con la ley, y que contribuyen a mejorarlo urbanísticamente y garantizar la seguridad de la ocupación, implicando ello el rescate de la dimensión de ciudadanía de la población beneficiaria (Durand y Pajoni, 1992; De Moraes, 1997). La regularización procede allí donde previamente ha existido ilegalidad en el acceso al suelo, habiéndose transgredido las normas jurídicas establecidas por los códigos civiles y los códigos urbanos. En específico, la regularización hace referencia a tipos de tenencia ilegal; subdivisiones, desarrollo o uso no autorizado del suelo del cual se tiene tenencia legal; y disconformidad con los reglamentos de construcción (McAuslan, 1994).

Las políticas de regularización de la tierra en el Perú y en América Latina admiten diversas dimensiones:

- La jurídica. Esta dimensión es esencial pues la regularización consiste en recomponer un orden jurídico previamente quebrantado (Azuela, 1993). Justamente las políticas de regularización de la tenencia de la tierra buscan someter a norma a los asentamientos ilegales. La dimensión jurídica es consustancial al acto de regularizar. Además tiene una mostrada imbricación con lo económico. Es preciso recordar aquí que las relaciones de propiedad lo son porque existe alguna ley que así lo determina.

- La urbanística, dimensión también consustancial al acto de regularizar y, a la vez, su efecto más notorio en la readecuación del espacio. La regularización interviene en asentamientos desordenados, hacinados, carentes de servicios básicos y sistema de vías; localizados, a veces, en tierras de mala calidad y alto riesgo, etc. que atenta contra el desarrollo urbano, la equidad y la sustentabilidad ecológica, etcétera. De hecho, esta es la dimensión de la regularización que requiere de grandes recursos e inversiones destinadas a la consolidación urbana, provisión de servicios básicos, ordenamiento espacial, etc.

- La económica, que es una dimensión que se encuentra a la base de la formación de la irregularidad, que le explica y que acompaña las diversas fases de la regularización. El acto de regularizar la tenencia de la tierra tiene efectos diversos en la economía urbana, engarzando aspectos como productividad y acceso al crédito pero también añadiendo valor agregado a la tierra, alterando los submercados de tierra populares y sus vasos comunicantes y, en otro ámbito, incrementando la recaudación de ingresos fiscales por concepto de impuestos.

Por último, las políticas de regularización dejan atrás un período de las políticas gubernamentales caracterizadas por la represión y el desalojo a poblaciones precarias. Atrás van quedando las políticas de desalojo que eran justificadas bajo una excesiva defensa del orden jurídico o de la propiedad privada, así como por la idea de promover un desarrollo urbano ordenado, a través de programas de vivienda convencionales, que pocas veces resultaban concretizados. Actualmente los gobiernos han comprendido que carecen de los recursos para implementar estas políticas integrales, lo que ha abonado a favor de las políticas de regularización.

En América Latina la regularización ha sido un proceso heterogéneo. Existen experiencias pioneras como las de Perú (1961) y de México (1973). Otras en que, como en Chile, se ha eliminado el problema de la irregularidad gracias a una política complementaria de acceso al suelo basado en la entrega de subsidios. En el otro extremo se tiene países en que aún la regularización de la tierra está por iniciarse desde sus bases jurídicas, siendo notable el caso de Venezuela, Ecuador o República Dominicana (Calderón, 1998).

#### • **La regularización de la tierra en Perú**

En el caso peruano, la Ley 13517 de 1961 reconoció las ocupaciones de facto que se habían producido, hasta octubre de 1960, sobre tierras públicas y privadas en las zonas periurbanas. La Ley en lo fundamental reconoció, a modo de excepción y con un espíritu de interés social, las transgresiones a la propiedad producidas por invasiones u ocupaciones graduales. Su objetivo era asegurar la propiedad, el derecho a la vivienda y, en términos urbanísticos, integrar la "ciudad ilegal" a la "ciudad legal" (Perú, 1961: Ley

13517). No obstante que la Ley prohibía nuevas invasiones, éstas continuaron por la incapacidad gubernamental de crear, en número suficiente, Urbanizaciones Populares de Interés Social (UPIS) que las reemplazaran. Luego, el marco jurídico terminó reconociendo las nuevas invasiones mediante leyes de "amnistía" como las expedidas en 1981, 1986, 1996 y 1999.

Para los efectos que en particular interesan, el año de 1968 fue clave pues debido a la presión popular por títulos de propiedad el Estado expidió dos decretos (066-68-FO y 014-68-JC) que eliminaron el requisito de la previa instalación de servicios para obtenerlos, así como la simplificación de los procesos de expropiación (Collier, 1978). Se desvinculó así en la regularización la dimensión urbanística de la jurídica. Utilizando los términos de la Ley 13517, se desvinculó el saneamiento físico (dotación de servicios, equipamiento, vías) del saneamiento legal (regularización de la tenencia), pasando dichos aspectos a ser atendidos en paralelo, sin constituir un solo proceso. Incluso, si bien entre 1972 y 1978 el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) atendió ambos aspectos, lo hizo por separado. La consecuencia histórica de ello, que se observará en el punto IV (Resultados) es que existen barrios que tienen servicio de agua potable sin contar con título, o viceversa. Esta tendencia continuó pese a la reforma municipal iniciada en 1980 pues las empresas de agua y energía eléctrica veían lo correspondiente a los servicios y las Municipalidades Provinciales la entrega de títulos de propiedad. Esta separación permite comprender porqué, a partir de 1996, se plantea una política de formalización referida a los aspectos jurídicos, y su eventual uso como garantía hipotecaria, sin considerar los aspectos

urbanísticos. En cambio, en otros países de América Latina, las políticas unen lo urbanístico y lo jurídico, como los casos del Programa Favela Barrio de Río de Janeiro o el PRIMED de Medellín (Calderón, 1998).

## **2.2 LA POLITICA DE FORMALIZACION DE LA PROPIEDAD**

### **• La propuesta conceptual**

La política de formalización en el Perú tiene su origen en los planteamientos de Hernando de Soto (1986) y su tesis que son los engorrosos trámites públicos los que impiden a las familias populares acceder al título de propiedad, restringiendo su puesta en activo en el mercado o su uso como garantía hipotecaria. La formalización puede ser vista como un aspecto de la dimensión jurídica de la regularización que busca que una posesión que existía como derecho real se convierta en una propiedad formalizada. No obstante, conserva un punto original, que lo dota de autonomía conceptual, por su insistencia en establecer las conexiones económicas que buscan asociar la propiedad registrada con los mecanismos de crédito.

Un texto fundamental realizado en el Perú, que otorga bases conceptuales a la política de formalización ha sido expuesto en el trabajo de Path to Property Association (sin fecha). Su idea de partida es que la prosperidad de los países de economía de mercado ha sido en buena cuenta logrado porque dichas sociedades tienen sistemas de propiedad adecuados para que los mercados puedan funcionar. Así, por ejemplo, Alemania cuenta con un sistema legal que ha creado derechos de propiedad intercambiables en un amplio mercado. El Perú, no. Para que ello ocurra los

derechos de propiedad tienen que estar "formalizados", es decir "incorporados en instrumentos de intercambio estandarizados y universalmente accesibles que se registran en un sistema central regido por normas legales. Este hecho otorga a sus tenedores pruebas indiscutibles de su propiedad, protegiéndolos del fraude y la incertidumbre" (Path to Property, s.f.: 2).

Los derechos de propiedad consagrados mediante títulos formalizados facilitarían la incorporación de extensiones de tierra al mercado. A su vez, multiplicarían por nueve el valor de la tierra, pues "los títulos formalizados abren las puertas del crédito" (Op. Cit. Pp. 3). Se menciona, entonces, que en los Estados Unidos más del 70% del crédito que se otorga para nuevos negocios se obtiene gracias al empleo de títulos formales de propiedad como garantía hipotecaria.

La formación de asentamientos como los pueblos jóvenes en Perú, o sus similares en el resto de América Latina, para Path to Property no son otra cosa que la espontánea e incontrolada emergencia de la propiedad de origen informal. Por ello, la formalización de la propiedad permitirá canalizar la energía de lo informal hacia economías de mercado organizadas y prósperas. La informalidad, para esta concepción, no es más que la incapacidad de los gobiernos de que las leyes coincidan con la forma real en que la gente trabaja y vive. No obstante, la formalización de la propiedad presenta un conjunto de dificultades, frente a las cuales Path to Property sugiere, entre otras medidas, las siguientes:

- Entender al sector informal y lograr su participación en el proceso de formalización, especialmente en lo que se

refiere a que las comunidades aporten su conocimiento sobre los linderos de las parcelas y las pruebas de propiedad utilizadas localmente.

- Incorporar la formalización en los programas de gobierno del más alto nivel, como un modo de que todas las actividades desplegadas en el proceso de formalización estén íntimamente vinculadas con las prioridades y las políticas generales del gobierno.

- Reformar la normatividad vinculada a la propiedad, especialmente en torno a los instrumentos de prueba aceptados por la ley, los procedimientos de resolución de conflictos y la organización de la administración de tierras. Supone limpiar de la ley los procedimientos engorrosos e innecesarios. Se pone aquí, como ejemplo, que en Perú se ha desarrollado una reforma que comprendió más de 175 leyes directamente relacionadas con la propiedad y más de 2,000 leyes que impedían indirectamente el proceso de formalización (Op. Cit. Pp. 8).

- Reformar las organizaciones vinculadas al tema de la propiedad, creando una única institución dedicada al solo objetivo de incorporar toda la propiedad informal dentro del sistema legal formal. Esto requiere consolidar en ella una serie de facultades y actividades que anteriormente se encontraban dispersas entre diferentes agencias estatales.

- Implementar la formalización de la propiedad a través de campañas extensivas de titulación en el campo, acciones de adjudicación y operaciones de registro.

- Obtener consenso a través de campañas de comunicación considerando que la formalización requiere un programa

multipropósito de educación y comunicación que sustenten todos los demás componentes.

#### · **La propuesta de política**

El marco conceptual expuesto es compartido por los considerandos del Decreto Legislativo 803 de 1996 que crea la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). En realidad la propuesta de Path to Property se basa en la experiencia peruana. El decreto 803 sostiene:

"La propiedad predial constituye la mayor parte de los activos de los peruanos de menores recursos y, sin embargo, no puede ser utilizada en el mercado legal pues carece de un título debidamente registrado que le confiera valor de intercambio. Los procedimientos... constituyen un régimen discriminatorio que los obliga a perder muchos años en trámites y realizar un cuantioso gasto. Los títulos otorgados... han carecido del valor suficiente para movilizar créditos e inversiones en servicios básicos sostenibles. El sistema generará el incremento del valor de los predios de los peruanos de menores recursos. Sin acceso a la formalización... la mayoría de los peruanos no puede beneficiarse plenamente de la nueva política económica. La mayoría de los peruanos al no contar con un acceso legal efectivo a la propiedad predial recurre al acceso extralegal como la invasión, atentando contra la seguridad de los pocos que han logrado registrar su propiedad y propiciando la apropiación ilícita de los servicios básicos, sobre todo luz y agua" (Perú, 1996: D.L. 803).

En esa medida, como modo de eludir los trámites engorrosos y agilizar la distribución

de títulos, la COFOPRI asumió una competencia exclusiva y excluyente, con apoyo del Banco Mundial que, a tenor de su Agenda Urbana para los noventa (Banco Mundial, 1991) busca el objetivo de mejorar la productividad de los pobres en la economía urbana formalizando la propiedad y permitirles, de ese modo, su inserción en los mercados y el acceso al crédito. Bajo esa consideración, COFOPRI ha desarrollado una masiva titulación entre 1996 y el 2000 que se ha aplicado, fundamentalmente, en los barrios cuyo acceso ha sido en origen ilegal.

Frente a la propuesta conceptual y política de la formalización hubo primeras reacciones provenientes de las ciencias sociales. Éstas sostienen que la prosperidad de los países de economía de mercado no se basa sólo en la existencia de un adecuado registro de la propiedad, sino que existen otras variables económicas y políticas, referidas a los procesos históricos de constitución de las respectivas sociedades, que la explican. Del otro, que la conexión entre propiedad formalizada y la entrega de créditos atravesaría, entre otras dificultades, la reticencia de la banca formal a tratar con sectores de menores ingresos, así como el temor de los pobres a perder su propiedad en caso de no poder cubrir la hipoteca (Riofrío, 1990). Posteriormente, tanto el sentido común como la experiencia de funcionarios públicos vinculados a mecanismos de entrega de créditos abonan en la idea de que no son fáciles las conexiones entre entrega de títulos y créditos. Hacia 1998 el máximo representante de la COFOPRI sostenía que esta parte presentaba dificultades y que sólo un 5% de las familias beneficiadas habían accedido a créditos. No se conoce información actual.

Esta situación ha motivado que De Soto (2000) sostenga ahora que no sólo existen

barreras de procedimientos y legales, pues afirma: "Pero, cuando uno las baja como aquí lo hicimos en Perú, nos damos cuenta de que esas no son las únicas barreras; las otras tienen que ver con la posibilidad de transportar el valor de un lado a otro y hacer al dueño del capital responsable para poder convertirse en una parte contratante... El documento de propiedad, entonces, tiene que dar una representación tal al activo para que lo pueda convertir en liquidez y hacerla transportable a través de un instrumento legal de fácil accionar... Por lo tanto ahora los activos tienen etiqueta, pero siguen siendo capital muerto. Es decir, la enorme cantidad de activos peruanos, como el inmobiliario, por ejemplo, que estimamos en uno US 70 mil millones, no puede entrar en una bolsa de valor porque todavía no hay forma". En pocas palabras, lo que aún faltaría es lograr una conexión entre el activo predial y el mundo financiero y productivo.

### **2.3 APORTES DEL ESTUDIO Y USO POTENCIAL DE RESULTADOS**

El estudio constituye una primera aproximación empírica a la relación entre vivienda formalizada y acceso al crédito y condiciones de vida. Se trata de analizar los efectos de la política de formalización en sus primeros años de desarrollo. Debe recordarse que, en particular, el estado de la cuestión al respecto es inexistente en el Perú, así como el mundo, lo que importa destacar dado que estas políticas están siendo emuladas en otras partes del mundo (Centro América, África, Asia).

En cuanto al uso potencial de los resultados, la investigación permite la evaluación de los efectos de la formalización en la consolidación de la vivienda popular. Faculta establecer si las viviendas formalizadas han coadyuvado a

un dinamismo en el mejoramiento de la casa. A su vez, permitirá detectar la relación entre formalización y crédito revelando dificultades al respecto.

En otro sentido, la investigación aportará a la elaboración de sistemas de evaluación monitoreo y seguimiento de las políticas

de formalización, respecto a las variables consideradas.

Por último, permitirá enriquecer y afirmar el marco teórico y conceptual de la formalización al que se ha hecho referencia.

### III. METODOS

La investigación se basó en el análisis estadístico bivariable de la información proporcionada por las ENAHO 1998 (II) y 1999 (II). Se ha recurrido al método de análisis y síntesis de las variables consideradas, y sus correspondientes frecuencias.

El diseño de la investigación estableció una variable independiente, dividida en vivienda formalizada (VF) y vivienda no formalizada (VNF), lo que permitió el análisis comparativo.

La variable independiente fue relacionada con dos grandes variables dependientes referida a condiciones de vida y acceso al crédito. En el primer caso las condiciones de vida consideraron los componentes de consolidación de la vivienda, medidos a través de los materiales en paredes, pisos y techos; provisión de los servicios higiénicos, de agua potable y alumbrado por energía eléctrica; y acceso a programas sociales. En el caso del acceso al crédito se consideró financiamiento para ampliación de vivienda y para otros gastos del hogar.

La hipótesis central sostiene que a viviendas con título de propiedad corresponde mayor acceso al crédito y condiciones de vida. Adicionalmente, en tanto hipótesis alternativa, se indagó sobre la relación entre los ingresos de los miembros del hogar y el acceso al crédito.

Se consideró los períodos 1998 y 1999 para observar tendencias en la modificación de la situación.

El análisis en un primer momento se desarrolló sobre la base de los resultados

que arrojaban las encuestas en tanto muestra. Posteriormente, tras las pruebas estadísticas de confianza y validación de los resultados e interpretaciones (ver Anexo: Informe metodológico) se trabajó los resultados expandidos que son los que se presentan en esta versión final.

En general se considera que la información proporcionada por las ENAHO es idónea y permite un análisis empírico.

De todos modos, en cuanto a la calidad de los datos de la ENAHO debe mencionarse:

- La ENAHO no proporciona respuestas a preguntas directamente ligados al objetivo de este estudio. Así, por ejemplo, las encuestas no contienen preguntas del tipo "¿ Ha utilizado el título de propiedad para acceder al crédito?". Es evidente que generar una información de ese tipo requeriría estudios específicos que no corresponde a una encuesta de la naturaleza de las ENAHO. En ese sentido, el análisis de cruce entre variables supone inducir una cadena de consecuencias entre la variable independiente y la dependiente. Es decir, que a la existencia de tal condición, una vivienda formalizada por ejemplo, se produce una secuela en otra, como el dinamismo en la consolidación de las viviendas, por ejemplo.

- Una limitación de orden práctico es que en la ENAHO 1998 - II no figura la pregunta sobre si en los últimos 12 meses algún miembro de la familia recibió dinero para financiar otros gastos del hogar, que sí figura en la ENAHO en la de 1999-II (pregunta 802). Esto impide efectuar el análisis comparativo entre esos años.

- El universo de análisis del estudio considera del total del parque de viviendas sólo aquellas que, de acuerdo a la pregunta 109, consignan los títulos otorgados por COFOPRI (respuesta 2) y los que no tienen título (respuesta 3). Las viviendas que han accedido al título según trámites normales (respuesta 1) no fueron consideradas. El modo en que se han formulado las preguntas en la encuesta no permiten distinguir los casos de las viviendas tituladas por las municipalidades provinciales, entre 1981 y 1995, o por otras entidades del gobierno nacional entre 1961 y 1980 (SINAMOS, Ministerio de Vivienda, entre otros). Se desconoce si estos casos se consignan en la categoría de trámite normal o en la de otorgados por COFOPRI. Por tanto la información de las ENAHO es útil para evaluar la política de formalización de COFOPRI pero no la del proceso de regularización de la tierra en su conjunto.
- La ENAHO no contiene preguntas respecto al valor de los predios, por lo que no es posible, a partir de esta información, estudiar el efecto de las VF sobre dicho valor.

Las observaciones y ajustes realizados a la base de datos han sido:

- Dado el interés específico por relacionar las variables independientes y dependientes, en algunos casos de éstas últimas se agrupó categorías para facilitar la recolección de información y su lectura. Así, por ejemplo, en cuanto a la información sobre acceso a Programas Sociales, en que existen más de 20 ítems, se simplificó a los rubros de alimentación, educación, salud e infraestructura. En igual medida, en la referencia a las modalidades de acceso a los servicios se consideró las situaciones más características.
- En cuanto a la variable de ingresos, considerada como hipótesis alternativa, no era posible trabajar con la información en bruto por su dispersión. Por ello se agrupó esa información por rangos, a partir de la remuneración básica para los años 1998 y 1999 que fue de 345 nuevos soles. Se establecieron categorías hasta 7 remuneraciones básicas, cruzadas con la variable acceso al crédito.

## IV. RESULTADOS

### 4.1 PANORAMA GENERAL

De acuerdo a la muestra expandida de las ENAHO 1998-II y 1999-II el total del parque nacional de viviendas urbanas representa 2'404,081 y 2'575,413, respectivamente. De éstas, como se ha indicado en la sección Métodos, no se considera a las familias que han declarado contar con título de propiedad bajo trámites normales que configuran el 62% para 1998 y 59.9% para 1999. Por tanto, el universo de estudio para 1998 considera 88,654 viviendas con título de COFOPRI y 824,681 sin título. Para el año de 1999 se considera a 178,457 viviendas formalizadas y 855,023 viviendas sin título.

- Las viviendas en Lima con título de propiedad obtenido bajo trámite normal representan, en promedio para los dos años, un 52% del parque del universo de análisis y en resto urbano un 68.7%. Por tanto, en las ciudades de provincias hay un porcentaje mayor de viviendas tituladas bajo trámite normal que en Lima.
- En cuanto a las viviendas que cuentan con título otorgado por COFOPRI (VF), y aquellas que no cuentan con dicho documento (VNF), materia de este

estudio, la ENAHO 1998-II detectó para el ámbito urbano (Lima y resto urbano) un total de 913,335 viviendas urbanas, de las que un 9.7% había obtenido el título por COFOPRI y 824,681 no tenían título. La ENAHO 1999-II detectó 1,033,480 viviendas de las cuales el 17.27% había sido titulada por COFOPRI y el resto (82.73%) carecían de título (Tablas 4.1. y 4.2.).

Esta aproximación general muestra dos elementos:

- De un lado, relieves la intervención de COFOPRI pues hubo un crecimiento de 7 puntos que en términos absolutos representan 89,803 viviendas más tituladas en el lapso de un año.
- De otro lado muestra la enorme brecha que aún separa las viviendas formalizadas (VF) de las viviendas no formalizadas (VNF). Éstas se han incrementado de 824 mil a 855,023 unidades, lo que muestra que continúan las pautas de crecimiento por mecanismos ilegales. A pesar que han avanzado las VF no puede descuidarse el hecho que las VNF representaron 6.4 veces más que las VF en 1998 y 3.4 veces más en 1999.

**Tabla N° 4.1**  
**EVOLUCION DE FORMALIZACION DE PROPIEDAD EN LIMA (1998-1999)**

<b>Lima</b>	<b>1998/ %</b>	<b>1998/ absoluto</b>	<b>1999/ %</b>	<b>1999/ absoluto</b>	<b>Incremento porcentual</b>
Total		1,152,770		1,171,089	
Trámite Normal	54.5	628,369	49.4	578,914	-7.8
COFOPRI	6.1	70,725	11.1	129,588	83.22
No tiene	39.3	453,676	39.5	462,587	1.9

Fuente: ENAHO 1998 II y 1999 II

Elaboración: el autor.

**Tabla N° 4.2**  
**EVOLUCION DE FORMALIZACION DE PROPIEDAD EN RESTO URBANO**  
**(1998-1999)**

<b>Resto urbano</b>	<b>1998/ %</b>	<b>1998/ absoluto</b>	<b>1999/ %</b>	<b>1999/ absoluto</b>	<b>Incremento porcentual</b>
Total		1,251,311		1,404,324	
Trámite Normal	68.9	862,377	68.5	963,019	11.6
COFOPRI	1.43	17,929	3.47	48,869	172.56
No tiene	29.6	371,005	27.9	392,436	5.7

Fuente: ENAHO 1998-II, 1999-II.

Elaboración: el autor

#### 4.2 HALLAZGOS Y RESULTADOS

Los hallazgos y resultados se presentan con relación a las variables calidad de vida, expresada en indicadores de consolidación de la vivienda, acceso a servicios y programas sociales; y la variable acceso a crédito expresado en los indicadores préstamos para ampliación de vivienda y para otros gastos del hogar.

#### 4.3 FORMALIZACION Y CALIDAD DE VIDA

##### A) Formalización y consolidación de la vivienda

La tabla 4.3. muestra la situación de la VF y VNF en Lima por materiales de paredes,

piso y techo de la vivienda. Para simplificar el análisis la tabla hace referencia a aquello que se considera un nivel de consolidación justo en el contexto de las precarias de vida en que vive la población. El porcentaje de paredes refiere a quienes lo han construido de ladrillo y cemento; el de piso a quienes lo tienen de material de cemento hasta losetas u otros. En otras palabras, a quienes no tienen piso de tierra. En techo se refiere a concreto armado.

En Lima, entre 1998 y 1999, se produce un importante incremento de las VF en términos de consolidación de la vivienda: 15 puntos en paredes, 22 puntos en pisos

**Tabla N° 4.3**  
**LIMA: VF Y VNF Y CONSOLIDACION DE LA VIVIENDA (1998 y 1999)**  
**SEGUN MATERIALES DE PAREDES, PISOS Y TECHOS**

<b>Materiales de Paredes, Pisos y Techos</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Incremento absoluto</b>
VF / Total	70,725	129,588	58,863
Paredes	58.23	73.16	52,326
Piso	44.4	66.13	54,291
Techo	35.55	44.4	32,150
VNF/ Total	453,676	462,587	8,911
Paredes	60.38	70.75	53,390
Piso	58.7	79.89	44,090
Techo	38.72	38.10	610

Fuente: ENAHO, 1998-II, 1999-II

Elaboración: el autor

y 9 puntos en techos. En cambio, en las VNF los puntos de incremento de los porcentajes son menores: 10 en paredes, 21 en piso e incluso una reducción de 0.5 puntos en techos. Esta comparación, sin embargo, puede ser oscurecida porque los totales absolutos de VF y VNF son diferentes, y las VNF son mucho más y parten de una base mayor. Importa entonces atender los incrementos absolutos de unidades de vivienda que han mejorado su nivel de consolidación de vivienda: el incremento en consolidación de paredes es muy parecida (54 mil en VNF y 53 mil en VNF) pero en pisos es mucho mayor en VF (54 mil contra 44 mil) y en techo, con un importante 32 mil viviendas en VF frente a sólo 610 en VNF.

En resto urbano, la tabla 4.4. muestra, al igual que en el caso de Lima, la primacía de las VNF sobre las VF: en 1998 son 20.6

veces más y en 1999 unas 8 veces más. No obstante, y como efecto de la política de formalización (30,940 viviendas más) la brecha se reduce.

En cuanto al nivel de consolidación en resto urbano, y a diferencia de Lima, en 1998 las VF supera a las VNF: en paredes 67% frente a 41.5%, en piso 75.59% frente a 48% y en techos 61% frente a 21%. Para 1999 la consolidación avanza en las VF ampliando la brecha con las VNF: en paredes 78.5% frente a 44%, en piso 80% frente a 54% y en techo 78% frente a 23%.

En términos absolutos el incremento de avance hacia la consolidación de las VF superan largamente en la edificación de paredes y techos a las VNF. En cambio, en pisos en las VNF existe una mayor consolidación (34 mil frente a 25 mil).

**Tabla Nº 4.4**  
**RESTO URBANO: VF Y VNF Y CONSOLIDACION DE LA VIVIENDA**  
**(1998 y 1999) SEGUN MATERIALES DE PAREDES, PISOS Y TECHOS**

<b>Materiales de Paredes, Pisos y Techos</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Incremento absoluto</b>
VF/ Total	17,929	48,869	30,940
Paredes	67.04	78.54	26,364
Piso	75.59	79.89	25,488
Techo	60.78	77.72	27,082
VNF/ Total	371,005	392,436	21,431
Paredes	41.56	44.16	19,111
Piso	48.16	54.34	34,629
Techo	21.45	22.72	9,593

Fuente: ENAHO 1998-II, 1999-II

Elaboración: el autor

## **B) Formalización y provisión de servicios**

Se considera tres servicios indispensables para un hábitat adecuado: agua potable, servicios higiénicos y alumbrado público. La información, por razones de análisis y

exposición, se presenta de manera simplificada: en los tres casos se considera como justo el servicio de red domiciliaria dentro de la vivienda, pasando las restantes categorías a ser consideradas como no óptimas.

La tabla 4.5. muestra que en Lima se ha llegado a una cobertura del 100% en las VF y casi total en las VNF en cuanto a alumbrado por energía eléctrica. Por tanto, para efectos comparativos se analizarán los otros servicios. En el agua potable con red dentro de la vivienda, en 1998 las VNF estaban mejor provistas que las VF (53% contra 29.5%) y en servicios higiénicos se observa la misma tendencia (52% contra 23%). Esto demuestra el efecto histórico, señalado líneas atrás, del proceso de regularización de la tierra que desvinculó la entrega del título de la provisión de servicios: más de la mitad de las viviendas no tituladas (VNF) contaban con servicios higiénicos y agua.

En el caso de las VF, no obstante, se observa un dinamismo notable en la provisión de un servicio justo, al igual que en consolidación de la vivienda. Entre 1998 y 1999 la provisión de agua potable en las VF de Lima aumentó 3.2. veces más, dando un absoluto de 48,764. En cambio, en VNF el incremento absoluto fue de 22,307 viviendas, menos de la mitad de lo que ocurrió en las VF. En servicio higiénico, entre 1998 y 1999 las VF de Lima subieron en 28.65 puntos, 4 veces más y, en términos absolutos, 50,025 viviendas. En cambio, en las VNF el incremento absoluto fue de 26,648 viviendas, casi la mitad del incremento en VF.

**Tabla N° 4.5**  
**LIMA: VF Y VNF (1998-1999), SEGUN SERVICIO DE AGUA,**  
**SERVICIO HIGIENICO Y ALUMBRADO DENTRO DE VIVIENDA**

<b>Servicio de Agua, Higiénico y Alumbrado</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Incremento absoluto</b>
VF/Total	70,725	129,588	58,863
Agua	29.5	53.2	48,764
Higiénico	22.75	51.4	50,025
Alumbrado	98.45	100	
VNF/Total	453,676	462,587	8,911
Agua	52.71	56.52	22,307
Higiénico	51.91	56.67	26,648
Alumbrado	96.57	97.58	

Fuente: ENAHO 1998-II, 1999-II

Elaboración: el autor

En cuanto a resto urbano (tabla 4.6.) las VF se encuentran mejor provistas que las VNF, en términos relativos. Pero, en términos absolutos, dado que las VNF son más, la comparación entre 1998 y 1999 muestra, a diferencia de Lima, que la provisión de servicios es similar, aunque con ligera inclinación a las VNF. En términos porcentuales los incrementos son mayores

en las VF que en las VNF en agua y servicio higiénico. Pero, en términos absolutos, hay un mayor número de VNF que han accedido al servicio de agua (34,848 unidades frente a 29,581), mientras que en servicio higiénico las VF superan a las VNF (28,067 unidades frente a 27,778). No resulta directa en el caso de la provisión de servicios en resto urbano una

progresión en el sentido que a VF corresponde una mayor dotación. Este resultado requeriría estudios específicos, que escapan a este trabajo, y que

consideren la probabilidad que la política de extensión de servicios haya continuado en tanto la política de formalización estaba iniciándose en el resto urbano.

**Tabla N° 4.6**  
**RESTO URBANO: VF Y VNF (1998-1999) SEGUN SERVICIO DE AGUA, HIGIENICO Y ALUMBRADO DENTRO DE VIVIENDA**

<b>Servicio de Agua, Higiénico y Alumbrado</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Incremento absoluto</b>
VF/Total	17,929	48,869	30,940
Agua	83.70	91.24	29,581
Higiénico	72.63	84.08	28,067
Alumbrado	100.00	100	
VNF/Total	371,005	392,436	21,431
Agua	55.17	61.04	34,848
Higiénico	44.44	49.09	27,788
Alumbrado	79.59	82.81	47,702

Fuente: ENAHO 1998-II, 1999-II  
Elaboración: el autor

### **C) Formalización y acceso a programas sociales**

Se ha considerado en la variable calidad de vida el indicador de acceso a los programas sociales. Éstos, que para simplificar hemos agrupado en las categorías de alimentación, educación, salud e infraestructura. En realidad consisten en una variedad de Programas a través de diversas instituciones. Así se tiene programas de vaso de leche, desayuno escolar, seguro escolar, comedores populares, planificación familiar, etcétera. Éstos se encuentran a cargo de los ministerios de la Presidencia, Educación, Salud, Mujer y Desarrollo, municipalidades, así como de organismos vinculados a ellos. Aunque se basan en ayuda de emergencia su presencia contribuye, sin duda alguna, a mejorar la calidad de la vida.

En conclusión, tanto en Lima como en el resto urbano, los programas sociales sirven por igual a miembros de hogares que habitan en VF y VNF. Se trata de políticas "universales" en el sentido que benefician a la población pobre sin discriminación por el estatus de tenencia de la vivienda. Por lo común, tanto en VF como en VNF, se benefician de estos programas entre 1.6 a 1.7 miembros por familia.

### **4.4 FORMALIZACION Y ACCESO A PRESTAMOS**

La política de formalización busca que los sectores de menores ingresos accedan a préstamos de las instituciones financieras a través de la puesta en valor de sus activos. Por ello conviene preguntarse: ¿cuál es la relación entre la vivienda formalizada (VF), así como la no formalizada (VNF), y el

acceso a préstamos o financiamiento para tareas como la ampliación de la vivienda y otros gastos del hogar?

Dos elementos de contexto deben considerarse: En primer lugar, que entre el segundo trimestre de 1998 y el de 1999 la economía peruana atravesó una situación de recesión. Tras un crecimiento importante entre 1993 y 1997, diversos factores llevaron a la recesión de la economía, una de cuyas manifestaciones notorias fue la situación de la banca privada, afectada por el incumplimiento de los pagos de sectores medios a los que se les había extendido líneas de créditos para consumo personal. Por tanto, el proceso de formalización ha corrido parejo con dificultades para una banca privada con problemas de morosidad por parte de los clientes. En segundo lugar, y se alude aquí a fenómenos de tipo estructural, en realidad los aspectos de la economía y cultura popular están siendo sometidos a prueba por la formalización. El que los sectores populares hipotequen sus propiedades es una apuesta, saludable, de la política pública. Pero en realidad no se sabe: se desconocen aún los engranajes que eventualmente aten a la población a su casa o su propiedad, así como el natural temor a perder el predio. Programas sociales de crédito, que han involucrado a la banca privada, muestran dificultades en préstamos a los sectores de menores ingresos, por los costos administrativos que los tornarían en una "cartera" pesada.

### **A) Vivienda formalizada (VF)**

En Lima en 1998 de 70,725 viviendas beneficiadas con el título de propiedad de COFOPRI unas 23,965 (33.5%) accedieron a algún tipo de financiamiento para ampliaciones o modificaciones de la vivienda. En 1999, de un total de 129,588

viviendas, unas 23,804 (18.3%) accedieron a financiamiento por la misma razón. Resulta evidente una tendencia descendente. En el caso de préstamos para otros gastos del hogar, en 1999 (sólo se cuenta con información para este año) de un total de 129,588 viviendas beneficiadas unas 11,323 (8.7%) recurrieron a ellos.

En el resto urbano también se observa una tendencia descendente en el recurso a créditos para ampliaciones de vivienda. En 1998 de 17,929 VF un 27.2% accedió a crédito para ampliación de la casa y en 1999, de un total de 48,869 VF, un 23.1%. En el caso de préstamos para gastos del hogar, a 1999, accedió un 12.6%.

### ***Ampliaciones de vivienda y tipo de financiamiento***

En Lima (tabla 4.7.) en las VF entre 1998 y 1999 el número de ampliaciones a la vivienda se redujo de 26,474 a 23,804. Igualmente el número de créditos descendió en ese lapso de 12,750 créditos a 8,993. En cuanto al modo de financiamiento de las ampliaciones, el crédito se redujo en términos porcentuales de 48% a 38% y subió el uso de recursos propios de 46% a 62%. Esto mostraría dificultades en las instituciones que otorgan los créditos. A una disminución en crédito corresponde una ampliación de recursos propios.

En 1998 el crédito obtenido por 12,750 VF para ampliaciones provino en un 52.60% del Banco de Materiales y en un 47.40% de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE). En 1999 las 8,993 viviendas fueron apoyadas por el Banco de Materiales con 7,593 créditos (84.43%) y de la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE) (15.57%). Es decir, las ampliaciones de las VF provinieron de

préstamos públicos, y no de la banca privada. Debe indicarse que las instituciones públicas, como el Banco de Materiales que recurría al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), no

necesariamente exigían como requisito contar con vivienda formalizada y que los préstamos eran a una tasa de 7% de interés anual.

**Tabla N° 4.7**  
**LIMA: VIVIENDAS FORMALIZADAS POR COFOPRI 1998 Y 1999 SEGUN AMPLIACIONES POR MODALIDADES**

<b>Ampliación por Modalidades</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Total de ampliaciones	26,474	23,804
Recursos propios	46.39	62.22
Donación o regalo	5.45	0
Crédito	48.16	37.78

Fuente: ENAHO 1998-II y 1999-II  
Elaboración: el autor

En el caso de las ciudades del interior del país (tabla 4.8), al igual que en Lima, las modalidades de financiamiento se reparten casi totalmente entre el uso de los recursos propios y el crédito. Se observa aquí un incremento de los créditos en desmedro del uso de recursos propios,

lo cual debe destacarse en un contexto de recesión. En 1998 el total de los créditos fue otorgado por el Banco de Materiales y, si bien en 1999 esa tendencia se mantuvo (92.65%), se registra una presencia de la categoría otros que con 8,554 alcanza un 7.35%.

**Tabla N° 4.8**  
**RESTO URBANO: VIVIENDAS FORMALIZADAS POR COFOPRI 1998 Y 1999, SEGUN AMPLIACIONES POR MODALIDADES**

<b>Ampliaciones por Modalidades</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Total de ampliaciones	6,200	11,318
Recursos propios	78.71	42.90
Donación o regalo	0	5.76
Crédito	21.29	51.35

Fuente: ENAHO 1998-II y 1999-II  
Elaboración: el autor.

En el caso de financiamiento para otros gastos del hogar en 1999, la tabla 4.9. muestra mayores alternativas. En Lima prima el préstamo de amigos y parientes (47.31%), seguido de Banco (27.75%) y

prestamista y otros que, en total, alcanzan un 25%. En el resto urbano prima la categoría de otro (45.14%), y no figura la categoría prestamista, seguido de amigos y parientes (34.27%) y centro de trabajo

(20.59%). Debe destacarse el recurso mayoritario a financiamiento por amigos y parientes, así como la emergencia de categorías susceptibles de ser incluidas en

financiamiento informal, tales como prestamista y otros, que oscila de 25% en Lima a 45% en resto urbano.

**Tabla N° 4.9**  
**LIMA Y RESTO URBANO: VIVIENDAS FORMALIZADAS 1999,**  
**SEGUN FINANCIAMIENTO PARA OTROS GASTOS DEL HOGAR**

Financiamiento para otros gastos del hogar	Lima	Resto urbano
Total	11,323	6,163
Amigos, parientes	47.31	34.27
Banco	27.75	0
Centro de trabajo	0	20.59
Prestamista	12.36	0
Otro	12.58	45.14

Fuente: ENAHO 1999-II

Elaboración: el autor.

### ***Préstamos para otros gastos del hogar***

En Lima, en el caso de financiamiento para otros gastos del hogar (1999), de un total de 129,588 VF en un 9% algún miembro del hogar recibió dinero para financiar gastos. La mayor parte del apoyo provino de amigos y parientes (47%), bancos (28%) y las categorías de otro y prestamista que sumaron 25%.

En resto urbano en 1999, de un total de 47,302 VF en un 13% (6,163) algún miembro del hogar recibió dinero para financiar gastos. Éste provino de "otros" (45%), amigos y parientes (34%) y centro de trabajo (21%). No se obtuvo recursos de la banca privada.

### **B) Vivienda no formalizada**

#### ***Préstamos para ampliaciones de vivienda***

En Lima en 1998, sobre un total de 453,676 VNF unas 98,494 realizaron

ampliaciones de vivienda (22%) y en 1999, de un total de 462,587 VNF unas 62,933 (14%). Se observa un descenso en la construcción de ampliaciones en términos relativos y absolutos. Una situación similar se produjo en el acceso al crédito, que se redujo de 25,704 a 14,404 préstamos. Existe una correlación entre descenso de ampliaciones y de recurso a créditos.

En cuanto a los tipos de financiamiento, en las VNF de Lima entre 1998 y 1999 baja en cinco puntos el acceso a créditos (de 26% a 21%). En cambio, los recursos propios se mantienen en un 72%, aunque en términos absolutos se reducen de 71 mil a 50 mil préstamos.

Para las VNF de Lima, en 1998 el crédito fue aportado por el Banco de Materiales (50%), por banco privado (43%) y por otros (7%). En 1999 desciende el aporte

en crédito del Banco de Materiales (a 31%) y del banco privado (a 28%), a la vez que "otros" sube a 42%. Esta comparación muestra un significativo descenso del aporte del Banco de Materiales y de los bancos privados, a la vez que un incremento de "otros", en los que puede esconderse el crédito informal.

En 1998 en el resto de las ciudades sobre un total de 371,005 VNF unas 91,259 (25 %) realizaron ampliaciones. En 1999, de un total de 392,436 viviendas se realizaron 78,023 ampliaciones (20%). Hay un decrecimiento en términos relativos y absolutos. En cuanto a las modalidades de financiamiento en 1998 se apeló a recursos propios (60 %), crédito (33 %) y otros (4 %). En 1999 a recursos propios (59 %), crédito (37%) y donación o regalo (4 %). Se observa aquí en un ligero incremento del acceso a créditos.

En cuanto a las instituciones que brindaron el crédito para las VNF de resto urbano en 1998 se tuvo a Banco de Materiales (67%), ENACE (7.5%), banco privado (9%) y "otro" (16.5%). En 1999 el crédito provino del Banco de Materiales (55 %), ENACE (2 %), banco privado (17 %) y

otro (26 %). Esto quiere decir que baja la contribución de las entidades públicas a la vez que sube la de banco privado (en 8 puntos) y la de "otro".

En términos comparativos, y a diferencia de Lima, en resto urbano se eleva el porcentaje de la población que accedió a créditos (de 33% a 37%) aunque, en términos absolutos, hubo una reducción en casi 2 mil préstamos (de 33,696 a 31,551). A su vez, se eleva el recurso a préstamos de banca privada que pasa de 9% a 17%, así como de "otros", aunque esta situación también se produce en Lima.

### ***Préstamos para otros gastos del hogar***

En el caso de préstamos para otros gastos del hogar, en 1999 en las VNF de Lima un 14% obtuvo dinero, que provino de amigos y parientes (43%), banco (32%), prestamista-otros (21%) y centro de trabajo (4%). En resto urbano de un total de 392,436 VNF un 15 % recibió dinero. Éste provino en un 35 % de amigos y parientes, 20% de bancos, 9% de centro de trabajo y 34% de otros y prestamista.

## V. DISCUSION

### 5.1 RESULTADOS

- Las viviendas formalizadas (VF) y las no formalizadas (VNF) constituyen el 48% de las unidades en Lima y el 31% de las ciudades del interior del país. Las VF, entre 1998 y 1999 en Lima han pasado de constituir el 13% al 22%. En resto urbano pasaron del 5% al 11%. Estos son los avances en la formalización por COFOPRI. De otro lado, también muestra la magnitud de las tareas por delante que pueden estimarse al segundo trimestre de 1999, por la presencia mayoritaria de las VNF.

- En términos comparativos, entre las VF y las VNF, respecto a la mejora en la calidad de vida la información señala que entre 1998 y 1999 en las VF se ha generado un dinamismo que ha permitido mejorar las condiciones de vida de las familias de menores recursos, especialmente a través de la consolidación de la vivienda en cuanto al uso de materiales y la provisión de servicios. Esto ocurre de modo nítido en Lima, que es dónde se concentró la labor de COFOPRI en sus primeros años. En cambio este impacto es menor en las VNF.

- En cuanto al acceso al financiamiento para ampliación de la vivienda por VF y VNF prima el uso de recursos propios sobre el crédito. En préstamos para otros gastos del hogar prima el apoyo de parientes y amigos, seguido de banca privada y sistemas informales. La información mostraría que las familias de menores ingresos, tanto las que habitan en VF como en VNF, utilizan recursos propios o de redes sociales amicales o de parentesco. El recurso a

instituciones formales, públicas o privadas, es secundario.

- En cuanto al crédito es preponderante la participación de las instituciones públicas mediante subsidios para ampliaciones. Esto se expresa claramente en las VF de Lima en que el sector público, en especial el Banco de Materiales, concentró la totalidad de entrega de créditos en 1998 y 1999. Una situación parecida ocurre en el resto urbano.

- En cambio en las VNF se observa acceso al crédito privado. En Lima en 1998 los créditos públicos cubrieron el 50% y el resto fue por bancos (43%) y otros. Para 1999 incluso sube la participación del sector privado en "otros" (41%) mientras que bancos cubren un 28%. La participación del sector público se reduce (31%). En resto urbano, en las VNF el sector privado tiene una presencia del 25% en 1998 que se incrementa al año siguiente a 43%.

- En cuanto a la entrega de dinero para otros gastos del hogar, en que no existe apoyo público y sin considerar el uso de recursos propios, en Lima las VF obtienen apoyo en un 28% del banco, y las VNF lo hacen en un 32%. En resto urbano, los bancos privados no atienden a las VF y sí lo hacen en un 20% con las VNF. Se reitera la tendencia que informa de un nivel de correlación entre VNF y crédito privado, que no ocurre en el caso de las VF.

- Las VNF acceden a créditos privados en la medida que contar con vivienda formalizada no es un requisito. Si lo es la capacidad de ingresos de los solicitantes.

La información de la ENAHO muestra que mientras en 1998 en las VNF de Lima había un 25% de familias con 6 a 7 remuneraciones mínimas por mes (unos \$ USD 747.5), en las VF era sólo de 12%. En resto urbano, un 16% de familias de VNF contaban con este ingreso contra sólo 3% en VF. Ciertamente esta brecha se ha reducido en 1999 (21% en VNF contra 17% en VF en Lima, y 13% en VNF contra 8% en VF en resto urbano). Este estrechamiento requiere estudios futuros para observar modificaciones en las tendencias.

- Existe una tendencia por la cual las familias de menores ingresos (entre 1 a 2 remuneraciones, unos USD \$ 230) acceden al Banco de Materiales y las de mayores ingresos a la banca privada, así como también al Banco de Materiales. En cambio, las familias de ingresos medianos (entre \$USD 460 a \$USD 575) tendrían menor acceso al crédito tanto público como privado.

## **5.2 CONCLUSIONES**

La formalización de la propiedad (VF) influye en los procesos de consolidación de la vivienda y provisión de servicios mejorando las condiciones de vida.

Los resultados de la ENAHO muestran que mientras que existe un nivel de relación entre VNF y acceso a crédito de entidades privadas no ocurre lo propio con las VF, que recurren básicamente a crédito público.

Esta situación no corresponde, a tenor de lo expuesto en el marco conceptual, con los objetivos propuestos por la política de formalización de incentivar a las familias de menores recursos a poner en valor sus activos prediales para la obtención del

crédito. Los elementos que explican esta situación son:

- La banca privada entrega créditos según la capacidad de ingresos de las familias y no por el hecho de que cuenten con propiedad formalizada (VF). Esto indica, además, que no existen mecanismos o esquemas financieros que permitan el acercamiento de las VF a los mecanismos de crédito.

- El contexto de recesión de la economía, y los problemas de los bancos restringen más el crédito a las familias populares.

- Las familias de menores recursos, con propiedad formalizada, concentran su demanda en torno a las instituciones públicas, que otorgan créditos subsidiados por debajo de las tasas de interés del mercado (Banco de Materiales).

Esta conclusión tiene implicancias para la formalización de la propiedad tanto en sus aspectos conceptuales como de política pública.

En términos conceptuales la evidencia empírica sugiere bien una revisión o una ampliación de sus considerandos. La formalización ha puesto el énfasis en un aspecto de la acción pública, aquél que se refiere a la agilización de los procedimientos y adecuados registros. Sin embargo, éstos pueden superarse, como ha ocurrido, pero ello no garantiza el flujo de créditos privados mediante la puesta en valor del activo predial. Por tanto, se sugiere que esta concepción adopte un modelo dinámico de interpretación que observe al sector público y privado en su mutua interrelación.

La interrelación que se sugiere, que supone observar a los sectores privado y público en movimiento y mirándose entre

sí, y no aislados, debe prestar atención a los siguientes aspectos: i) El contexto macro económico; ii) un conocimiento mayor de la cultura popular de crédito, el recurso a redes sociales y el temor natural a una eventual hipoteca de la vivienda; iii) Ampliar el punto de enfoque a criterios de "bancabilidad" (Banco Mundial, 1999) y no restringirse a la operación en los asentamientos populares.

En términos de política pública las metas no deben enfocarse en la masiva entrega de títulos de propiedad urbana, aspecto éste que incluso en términos conceptuales es secundario. Se requiere generar sistemas o esquemas financieros que articulen al sector popular, público y privado. Se requiere, por tanto, planteamientos creativos en la perspectiva de conectar la propiedad formalizada al mercado de capitales. Resta por discutir si el mecanismo de centralizar en el gobierno nacional la entrega de títulos debe ser extendido a los mecanismos financieros o incorporar una mayor participación de los gobiernos locales como sugieren los organismos multilaterales (Banco Mundial, 1999).

En términos específicos conviene revisar el conjunto de la política pública. El análisis muestra que, pese a la propuesta conceptual, no es fácil generar una política única o integral del Estado. En ese sentido se requiere evaluar los elementos de política pública que, en el campo del crédito, interactúan con la política de formalización. En particular, la presencia de una política social que ha apoyado los procesos de consolidación de la vivienda popular (créditos subsidiados, extensión de servicios) abre un abanico de opciones a las familias populares, que no necesariamente son complementarias. El crédito subsidiado, sumado a los escasos

ingresos de buena parte de la población, lleva a optar por el apoyo público sin recurrir a la banca privada. Ello establece una "competencia" entre las alternativas públicas y aquellas que eventualmente pueden surgir del sector privado. Esta situación no ocurre, por cierto, en los préstamos para otros gastos del hogar en que la participación privada crece. Se debe ser enfático en que esta propuesta no sugiere la anulación de las políticas sociales, cuya necesidad está fuera de discusión. Pero sí sugiere revisar el conjunto de la política pública bajo la idea de promover relaciones de complementariedad entre los sectores público y privado. Ello impone el desarrollo de mayores diagnósticos y estudios.

### **5.3 HACIA UNA METODOLOGIA PARA EVALUAR EL IMPACTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE FORMALIZACION A TRAVES DE LA ENAHO**

La información de las ENAHO constituye una herramienta útil para la evaluación del Programa Nacional de Formalización. En ese sentido se sugiere que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) considere la elaboración de información referida a:

- Estimar el valor de los predios formalizados o no. Dicha información, sometida a una serie histórica a partir de una línea de base aportaría a estimar cuánto el título de propiedad eleva el valor de los predios.
- Incluir una pregunta referida a la utilización del mecanismo de la hipoteca de la vivienda, considerando institución que otorga el crédito, tasa de interés y monto de pago mensual.

Sobre la información proporcionada por la ENAHO las entidades públicas pertinentes

deberían establecer un sistema de monitoreo, evaluación y seguimiento que atienda a las siguientes consideraciones:

- Relación entre nivel de ingreso de los hogares y acceso a crédito público y privado.
- Detectar en qué medida las políticas sociales de crédito subsidiado y provisión

de servicios se relacionan con el recurso al crédito privado e hipoteca de la vivienda.

- Una serie histórica que muestre el progreso o no de la relación entre vivienda formalizada y mayor acceso al crédito público y privado. En igual sentido deben observarse las tendencias que ofrece la vivienda no formalizada.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Azuela, A. (1993) La propiedad de la vivienda en los barrios populares y la construcción del orden urbano. En A. Azuela La urbanización popular y el orden jurídico en América Latina. UNAM, México.
- Banco Mundial (1991) Política urbana y desarrollo económico. Un programa para el decenio de 1990. Washington.
- Banco Mundial (1999) A strategic view of urban and local government issues: implications for the Bank. Washington.
- Calderón, J. (1998) Las políticas de regularización de la tierra en América Latina. XXI Congreso LASA, Guadalajara
- Calderón J. (1998<sup>a</sup>) El proceso de regularización de la tierra en Perú (1961-1997). IRGLUS, Oñati.
- Calderón J. (1990) La ideas urbanas en el Perú 1958-1989. CENCA, Lima.
- Chirinos, L. (1983) Títulos de propiedad en pueblos jóvenes, política del estado y movimiento de pobladores. En L. Lima La investigación-acción: una vieja dicotomía. CELATS, Lima.
- Collier, D. (1978) Elites y masas: de Odría a Velasco. IEP, Lima.
- CNUAH (1996) Un mundo en proceso de urbanización. Bogotá.
- Cuánto (1995) El Perú en cifras. Lima.
- De Moraes, B. (s.f.) Instrumentos e experiencias de regularizacáo fundiaria nas ciudades brasileiras. FASE, Sao Paulo.
- De Soto, H. (1986) El otro sendero. ILD, Lima
- De Soto (2000) Hace falta conectar los activos, entrevista en el diario El Comercio 15-X-00, introductoria al libro "El misterio del capital", de próxima aparición.
- Durand, A. y J. Pajoni (1992) Regularización de la tierra en el Tercer Mundo. Multicopiado, México.
- McAuslan, P. (1994) "Urban land tenure and land regularization". En PGU, Manejo del suelo urbano. Quito.
- Path to Property (s.f.) La formalización de la propiedad: la solución PROFORM. Lima.
- Pradilla, E. (1982) Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. UAM, México
- Riofrío, G. (1990) Producir la ciudad popular de los noventa. Entre el mercado y el Estado. DESCO, Lima.
- Zolezzi, M. P. Iturregui e H. Castro Pozo (1988) Las políticas municipales de títulos de propiedad entre 1984 y 1986. En Henry Pease, Construyendo un gobierno metropolitano. IPADEL, Lima.

# IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO EN LAS CONDICIONES DE VIDA

Rosa Flores Medina

## CONTENIDO

---

<b>RESUMEN .....</b>	<b>95</b>
<b>I. INTRODUCCION .....</b>	<b>97</b>
<b>II. MARCO CONCEPTUAL .....</b>	<b>100</b>
2.1 IDENTIFICACION DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA. ....	101
2.2 CARACTERISTICAS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS. ....	103
<b>III. METODOS .....</b>	<b>107</b>
<b>IV. RESULTADOS .....</b>	<b>110</b>
4.1 COBERTURA GLOBAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO. ....	110
4.2 CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO. ....	123
4.3 SIGNIFICACION ECONOMICA DEL APOYO ALIMENTARIO EN EL NIVEL DE VIDA DEL HOGAR BENEFICIARIO. ....	127
4.4 IMPACTO DE LOS COMPONENTES EDUCATIVOS Y DE SALUD DE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN LOS NIVELES DE BIENESTAR DE LOS HOGARES .....	131
4.5 SIGNIFICACION MACROECONOMICA DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO .....	133
<b>V. CONCLUSIONES .....</b>	<b>136</b>
<b>VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>139</b>

---



## RESUMEN

La investigación cuantifica la cobertura de los programas alimentarios, con énfasis en los hogares más pobres y vulnerables, determinando las principales características de las familias beneficiarias y estima los beneficios directos en los niveles de vida de la población. El trabajo tiene un carácter analítico-evaluativo, sobre la base de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), correspondiente al II y IV trimestre de 1998 y II trimestre 1999, complementando con la información de los programas de asistencia alimentaria que ejecutan los organismos públicos y privados y organizaciones no gubernamentales.

El estudio evidencia la ampliación de la cobertura de los programas alimentarios entre 1998 y 1999, se sustenta tanto en la programación de las instituciones ejecutoras, como en los resultados de la ENAHO. Según esta última fuente de datos, el número de hogares beneficiarios experimentó un incremento de 17%. Asimismo, los resultados de la ENAHO IV-98 ponen de manifiesto que el 46% (9,3 millones de personas) de los hogares del país tienen acceso a algún programa alimentario, con una alta prioridad de los programas en la atención de los hogares de las zonas rurales del país, especialmente de la sierra rural, cuyo nivel de atención alimentaria es de 69%.

El Desayuno Escolar constituye la acción alimentaria de mayor capacidad de llegada a la población objetivo y el instrumento de mayor influencia en la economía de los hogares peruanos, el 66% de las familias peruanas tienen uno o varios miembros de su hogar como beneficiarios de este programa (1,6 millones de hogares). Constituye asimismo el programa alimentario de menor tasa de filtración hacia grupos no objetivos, dada su estrategia de intervención a través de los centros educativos estatales. Respecto al Programa del Vaso de Leche, la información demuestra una tasa de atención al 44% de los hogares beneficiarios (1 millón de familias). Este programa presenta el inconveniente de que en los últimos años ha ampliado su población objetivo hacia grupos no priorizados por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (niños mayores de 6 años). Derivado de ello, los resultados demuestran que un 33% de hogares beneficiarios de este programa no tienen entre sus miembros ningún niño menor de 6 años.

Con referencia a las características de las familias beneficiarias, se observa un bajo perfil educativo y ocupacional de los jefes de hogar beneficiarios, lo cual permite suponer que ello tiene influencia directa sobre los niveles de ingreso de las familias.

Más de la mitad de los jefes de familia tienen escasamente educación primaria y 60% de estos labora como trabajador independiente. De otro lado, el 70% de las madres tiene un nivel educativo inferior a primaria. Esta verificación plantea la importancia que adquiere la política educativa y de generación de ingresos para el logro de la seguridad alimentaria. Una seguridad que tenga un carácter menos asistencial.

Finalmente, un aspecto que cobra una dimensión especial es la estimación de la

importancia que adquiere la ayuda alimentaria en la economía familiar, en promedio, el apoyo tiene una significación de 6% en el gasto de consumo total de un hogar beneficiario y de 9,5% en el gasto específicamente alimentario. Se verifica asimismo, que el efecto es mayor en las zonas más pobres del país (especialmente en la Sierra Rural) y en los estratos pobres y pobres extremos. Con relación al consumo alimentario, el impacto es de 13% para las familias pobres y de 27% para las familias en extrema pobreza.

## I. INTRODUCCION

### a) Problema investigado

El gran reto del gobierno del presente quinquenio es el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población nacional, con énfasis en la reducción de la pobreza extrema en un 50%. El aspecto fundamental en la lucha contra la pobreza extrema lo constituye la ejecución de un eficiente programa de inversión social. Inversión que permita a los más pobres ampliar sus oportunidades y capacidades, es decir, que les permita salir de su situación de manera definitiva.

Una primera barrera que enfrenta la población más pobre es la nutricional. Como es sabido, un niño desnutrido no podrá participar posteriormente en igualdad de condiciones en los beneficios del desarrollo. La desnutrición de la madre embarazada y del niño durante los primeros años de vida tiene efectos irreversibles en su desarrollo físico y mental y en su capacidad intelectual futura, que lo marcará a lo largo de su vida y lo envolverá en el círculo vicioso de la pobreza.

De esta manera el apoyo alimentario se torna como el principal instrumento para proteger el capital humano futuro del país y aliviar la situación de los pobres extremos, cuyos niveles de consumo alimentario están por debajo de los requerimientos mínimos nutricionales. En tal sentido, las transferencias de ingreso en forma de alimentos, focalizada en la población más pobre, resulta fundamental por el efecto directo sobre la economía de estos hogares. El esfuerzo de los últimos años en este campo se ve plasmado en la realización de programas y proyectos ejecutados por diversas instituciones públicas (PRONAA,

FONCODES, Municipios, Ministerio de Salud) y grandes ONGs como: Cáritas, CARE, ADRA, OFASA y PRISMA.

El presente estudio, a partir de los Resultados de las Encuestas Nacional de Hogares (ENAHG) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en los años 1998 (II y IV Trimestre) y 1999 (II Trimestre), así como, la información de los principales programas de apoyo alimentario, tiene por finalidad, en un primer momento, estimar la cobertura global de la ayuda alimentaria. Posteriormente, a partir de la información de la ENAHG IV 98 se analiza de manera específica, la capacidad de llegada de los programas alimentarios a los principales grupos objetivos (población pobre, niños), las principales características de las familias beneficiarias y se estiman los beneficios directos de esta transferencia de recursos, en los niveles de vida de la población.

Se ha considerado que los resultados de la presente investigación no sólo permitirán a las instituciones ejecutoras de programas alimentarios contar con un estudio de referencia sobre la situación actual de los programas, sino fundamentalmente, en base a los hallazgos más importantes, proponer alternativas para una mejor utilización de los recursos destinados a este campo social.

### b) Estudios realizados

Durante el año presente la Secretaría Técnica de Política Alimentaria y Nutricional ha venido realizando una serie de estudios tendiente a conocer la situación actual de los programas de apoyo alimentario, públicos y privados, y diseñar instrumentos de monitoreo y evaluación de impacto.

Un primer estudio es el Balance de los Programas de Alimentación y Nutrición. En él se especifican las características básicas de 17 programas de asistencia alimentaria, como son: Institución ejecutora, objetivos del programa, población objetivo, líneas de acción, estrategia de intervención, raciones, financiamiento y programación 1998-1999. Esta primera sistematización de información se complementa con el análisis del consolidado de la información, en el que se puede verificar la cobertura total de los programas, los grupos objetivo básicos y las similitudes y diferencias de las intervenciones.

Un segundo estudio es el Diseño de un Sistema Nacional de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación donde se proponen los indicadores claves (clasificados en: de insumo, de resultado y de impacto), los instrumentos (La Ficha de Información para Monitoreo, el Reporte Periódico de Gestión y la Encuesta Muestral de Evaluación de Impacto), metodología del sistema (que va desde el nivel local al central) y la estructura orgánica de este. El sistema de monitoreo permitirá apreciar los avances en el logro de las metas establecidas en el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación. Este estudio se complementa con el Diseño de un Sistema de Información, el cual permitirá hacer el seguimiento de manera automatizada.

El tercer estudio lo constituye el Estudio de Casos, en la cual se recoge información en 3 localidades representativas de las regiones naturales (de costa, sierra y selva) con miras a conocer la situación real de los programas y proyectos de apoyo alimentario, evaluar el nivel de vida de los beneficiarios y conocer la percepción de la población sobre la prestación del servicio. El estudio se realizó en los distritos de San Juan de Miraflores (Lima), Santiago (Cuzco) e Iquitos (Loreto).

### **c) Método de Investigación**

Estudio de carácter analítico - evaluativo en base a la utilización de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares realizada por el INEI en el cuarto trimestre de 1998, complementado con la información de los programas de asistencia alimentaria que ejecutan los diversos organismos públicos y las más importantes Organizaciones no Gubernamentales, así como los resultados de las ENAHO 98- II trimestre y 99-II trimestre.

### **d) Principales resultados de la investigación**

Entre los principales resultados del estudio, cabe citar:

- Los programas de apoyo alimentario en los dos últimos años presentan una tendencia creciente, la cual se evidencia en la evolución del número de hogares y población beneficiaria según los resultados de las encuestas de hogares y la programación de las instituciones ejecutoras. Según los resultados de las Encuestas de Hogares 98-99 II Trimestre, el número de hogares beneficiarios se incrementó en un 17%. Según la programación de las instituciones ejecutoras la población beneficiaria de los 17 programas más importantes aumentó en 9.5%, entre 1998 y 1999.

- Según la ENAHO 98-IV (Principal fuente de información del estudio), el 46% de los hogares del país accede a algún programa alimentario. En términos absolutos el número de beneficiarios es de aproximadamente 9.3 millones de personas.

- En relación a las áreas geográficas, las familias de la Sierra y Selva Rural resultan las más atendidas. Se ve así que en estas

regiones el 69% de los hogares son beneficiarios de la asistencia alimentaria.

- La capacidad de llegada a las familias de más bajos ingresos se verifica a través de un nivel de atención de 65% a los hogares pobres y 79% a los hogares en extrema pobreza.

- Los programas de mayor cobertura de atención son el Desayuno Escolar y el Vaso de Leche. El Desayuno escolar tiene una capacidad de llegada al 66% de los hogares peruanos y el Vaso de Leche al 44%.

- La magnitud de la ayuda alimentaria en la Economía Familiar se verifica en primer lugar a través del número de beneficiarios por familia. La información muestra que a nivel nacional, en promedio, 3.8 personas por hogar reciben ayuda alimentaria. En los hogares pobres y en extrema pobreza el número de beneficiarios asciende a 4.2 y 4.8 personas, respectivamente.

- En términos de grupos etáreos, se ha estimado que las mayores tasas de atención corresponden a los niños, dado que aproximadamente el 66% del total de niños menores de 14 años reciben apoyo alimentario. La tasa de atención de la población adulta se estima en sólo 23%.

- El programa de asistencia alimentaria de mayor filtración, en términos de atender a grupos no prioritarios, es el Vaso de Leche. Un 33% de hogares que reciben el Vaso de Leche no tienen ningún niño menor de 6 años.

- Las familias beneficiarias presentan un perfil educativo y ocupacional sensiblemente menor al de los hogares no beneficiarios. Más de la mitad de los

Jefes de Familia tienen escasamente educación primaria y 60% de estos labora como trabajador independiente. El 70% de las madres de familia tiene un nivel educativo inferior a primaria.

- La falta de servicios básicos y la precariedad de la vivienda tiene asimismo una mayor relevancia en los hogares beneficiarios que en los no beneficiarios.

- La ayuda alimentaria tiene una influencia directa en la Economía Familiar de un hogar beneficiario promedio de cerca del 6% de su gasto de consumo total y de 9.5% de su consumo alimentario. El efecto es mayor en las zonas más pobres del país (especialmente en la Sierra Rural) y en los estratos pobres y pobres extremos. En relación al consumo alimentario, se aprecia que para las familias pobres el impacto es de 13% y en las familias en extrema pobreza de 27%.

- Otros efectos esperados se verifican a través de la revisión de las tasas de asistencia escolar y prevalencia de enfermedades en niños en extrema pobreza. La información ha puesto de manifiesto que los niños beneficiarios de hogares pobres y en extrema pobreza, tienen un nivel de asistencia escolar mayor al de los niños no beneficiarios. Asimismo, que la prevalencia de enfermedades, especialmente las infecto contagiosas, es menor en los niños beneficiarios que en los no beneficiarios.

- A nivel macroeconómico se ha estimado que los programas de apoyo alimentario tienen una significación económica de 0.8% en el consumo global de los hogares y de 1.7% en el consumo de alimentos. En términos del aporte a la disponibilidad de calorías y proteínas a nivel nacional el efecto es de 3.3% y 4.3% respectivamente.

## II. MARCO CONCEPTUAL

Uno de los más graves problemas nutricionales que enfrentan las familias más pobres y grupos más vulnerables es el de la desnutrición, la cual afecta especialmente a la población durante los primeros años de vida, etapa en la que se define la capacidad física e intelectual de la persona que marcará su futuro. El marco conceptual que define el problema nutricional considera que la desnutrición es el resultado final de múltiples procesos sociales que van más allá del sector de la Nutrición y Alimentación.

De acuerdo a este marco conceptual la alimentación insuficiente y las enfermedades son las causas inmediatas más importantes de la desnutrición. En un contexto determinado es posible establecer las causas inmediatas que han causado la desnutrición en un caso concreto o la alta prevalencia de desnutrición en la comunidad. De esta manera se pueden aplicar medidas para reducir la desnutrición mediante la ejecución de programas de alimentación complementaria y campañas de salud, especialmente de rehidratación oral.

Pero detrás de las causas inmediatas se encuentran las causas subyacentes, las cuales principalmente se agrupan en tres categorías: servicios básicos de salud y un medio ambiente sano, seguridad alimentaria doméstica y atención materno infantil.

Aunque los dos primeros son considerados requisitos básicos para una buena nutrición, la atención materno infantil en un sentido amplio, forma parte primordial de la conformación de un sistema que asegura

que los alimentos y los servicios de salud sean utilizados adecuadamente.

De esta manera cobran relevancia: la educación, el abastecimiento de agua, el saneamiento ambiental y la vivienda. Es decir, el entorno en el que se desarrollan los niños

Un aspecto que merece una especial atención en el sistema alimentario es el de la seguridad alimentaria a nivel nacional y a nivel doméstico.

La seguridad alimentaria nacional significa un abastecimiento adecuado de alimentos a la sociedad en su conjunto, mediante la producción local y las importaciones. En tal sentido, la política alimentaria debe garantizar una distribución uniforme de alimentos entre las comunidades y las regiones, de manera tal que asegure la sostenibilidad de la seguridad alimentaria de la población.

La seguridad alimentaria doméstica se centra en la capacidad de la familia de producir y adquirir alimentos que les permitan una vida saludable. La inseguridad alimentaria es sinónimo de pobreza.

Las causas básicas o estructurales se relacionan tanto con los antecedentes históricos de la sociedad, como con factores externos a ella. En efecto los factores y condiciones técnico ecológicos, económicos, políticos e ideológicos determinan lo que en la realidad se produce y la forma en que se distribuye. En este contexto las instituciones oficiales y no oficiales desempeñan un papel

importante como punto de contacto entre las causas subyacentes y las causas básicas

Con este marco de referencia el estudio de impacto de los programas de apoyo alimentario permite apreciar la capacidad de llegada a los grupos objetivo (niñez y hogares pobres y en extrema pobreza). Es decir, de los grupos con inseguridad alimentaria y analizar las características de la población beneficiaria, así como los beneficios económicos directos de los programas en los niveles de vida de la población.

De esta manera el estudio desarrollado se ha planteado considerando los siguientes objetivos específicos:

- Determinar la capacidad de llegada de los programas a los hogares según niveles de vida (pobres, pobres extremos y no pobres), y grupos objetivo (especialmente los niños).
- Conocer las características principales de la población que se beneficia de los programas de apoyo alimentario
- Determinar la significación económica del apoyo alimentario en el nivel de vida de la población beneficiaria (gastos de consumo).
- Determinar otros impactos de los programas de apoyo alimentario que conducen a la mejora del bienestar (mayores niveles de asistencia escolar, mejor estado de salud).

- Estimar la significación macroeconómica del apoyo alimentario.

## **2.1 IDENTIFICACION DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**

En el marco de la política social del gobierno, el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000 plantea como objetivo fundamental la reducción de los niveles de desnutrición de la niñez y el mejoramiento de los niveles de alimentación y nutrición de la población en extrema pobreza. Tal como lo señala el Plan, el logro de las metas demanda una mayor eficiencia del conjunto de programas destinados a los grupos objetivos.

Un primer inventario de los programas más importantes ha permitido la identificación de 17 programas de apoyo alimentario, de los cuales 13 son ejecutados por instituciones públicas y 4 por Organismos No Gubernamentales.

A nivel institucional, se verifica que 7 programas son desarrollados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, específicamente a través del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA; 4 por el Ministerio de Salud; 2 por FONCODES y 1 por cada una de las grandes ONGS como Caritas, Care, Adra Ofasa y PRISMA. De otro lado, es menester mencionar el Programa del Vaso de Leche el cual se desarrolla a nivel nacional en todos los municipios del país.

**Cuadro N° 2.1**  
**PRINCIPALES PROGRAMAS POR INSTITUCION EJECUTORA Y OBJETIVO GENERAL**

<b>INSTITUCION</b>	<b>PROGRAMAS</b>	<b>OBJETIVO GENERAL</b>
PROMUDEH/ PRONAA	Proyecto Wawa-Wasi	Desarrollo integral de los niños y niñas menores de 3 años de sectores de extrema pobreza
	Programa de Alimentación Infantil	Mejorar el estado nutricional y prevenir los daños de la población infantil entre 6 meses y seis años de edad.
	Alimentación Escolar	Mejorar el nivel nutricional, la asistencia y el rendimiento escolar de la población escolar
	Niños y adolescentes en riesgo moral	Mejorar el nivel alimentario nutricional de niños y adolescentes en riesgo moral alojados en hogares, albergues o centros de rehabilitación
	Apoyo alimentario a Comedores	Mejorar la calidad de vida, elevar el nivel nutricional de los grupos más vulnerables y brindar seguridad alimentaria a la población en extrema pobreza.
	PROSIERRA	Rehabilitar a la población menor de 3 años con desnutrición aguda y brindar atención a mujeres desde la gestación
FONCODES  MINISTERIO DE SALUD	Suplementación alimentaria	Contribuir a mejorar el estado alimentario nutricional de la población infantil entre 06 meses y 03 años de las zonas prioritariamente rural del Departamento de Ancash.
	Desayunos Escolares	Mejorar el nivel nutricional de los niños entre 04 y 13 años de edad de los centros educativos estatales y contribuir a reducir la deserción y ausentismo escolar
	PANFAR	Mejorar el estado de nutrición y salud de las madres y sus niños menores de 3 años identificados en riesgo de desnutrición o muerte.
	PACFO	Mejorar el estado nutricional de los niños entre 6 y 36 meses.
	PROMARN	Mejorar el estado nutricional de los niños en estado de abandono
	PANTBC	Contribuir a la recuperación integral del paciente ambulatorio con tuberculosis y a la protección de su familia
MUNICIPIOS	Vaso de Leche	Mejorar el nivel nutricional de los sectores más pobres y fomentar la participación de la comunidad organizada
CARITAS	PRODESA	Mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones más pobres del país y contribuir a la reducción de la pobreza
CARE	NIÑOS	Mejorar de manera significativa y sostenida la situación de nutrición y salud de los niños menores de 5 años.
ADRA OFASA	NUTRICION INFANTIL	Mejorar la nutrición y salud de los niños menores de tres años pertenecientes a grupos en riesgo.
PRISMA	KUSIAYLLU	Mejorar el estado nutricional y de salud de las madres y sus niños menores de cinco años.

FUENTE: SECRETARIA TECNICA DE POLITICA ALIMENTARIA NUTRICIONAL. Principales Programas de Alimentación y Nutrición. Análisis Comparativo.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS

La revisión de los 17 programas permite visualizar las principales características de estos, entre las cuales cabe citar: los Objetivos Generales y la Población Objetivo a la que tiene por misión atender.

### Objetivos

El objetivo general constituye el fin primordial del programa o proyecto. Describe de una manera resumida la perspectiva de la intervención y son la expresión de los impactos deseados.

En tal sentido es menester tener en cuenta que un programa de apoyo alimentario no necesariamente requiere tener fines nutricionales, dado que puede ser utilizado como una simple transferencia de ingresos para los sectores más pobres, y por lo tanto, no tiene porque tener efectos significativos en el estado de nutrición de los beneficiarios.

No obstante, la revisión de los objetivos de los 17 programas de asistencia alimentaria pone en evidencia que el fin primordial de la mayoría de ellos es el de mejorar el nivel nutricional de los grupos más vulnerables, con algunas particularidades, entre las que cabe citar:

1. Los programas dirigidos a la atención de niños en edad escolar mencionan asimismo - como parte del objetivo general - la mejora del rendimiento estudiantil y la reducción de la deserción escolar.
2. Otros programas están destinados a la recuperación de determinadas poblaciones objetivo, entre los que cabe citar el proyecto PROSIERRA cuya finalidad es la rehabilitación de los niños

con desnutrición aguda y los del programa PANTBC cuya misión es la de contribuir a la recuperación del paciente con tuberculosis y proteger a su familia.

3. Objetivos de carácter integral son expuestos por el Proyecto Wawa-Wasi el cual plantea el desarrollo integral de los niños en situación de pobreza extrema y el del proyecto PRODESA tendiente a contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria y reducción de la pobreza.

### Población Beneficiaria

Un aspecto que cobra relevancia es que, teniendo en consideración que el objetivo fundamental de los programas es la mejora del nivel nutricional de la población, las acciones están dirigidas fundamentalmente a la población más vulnerable. De una manera genérica los grupos de beneficiarios pueden clasificarse en:

- Niños menores de 6 años
- Niños escolares
- Madres gestantes y lactantes
- Otros grupos poblacionales en riesgo moral o de salud o en extrema pobreza.

### Características de las intervenciones

La contribución de un programa a la mejora del estado nutricional requiere de un plan más amplio del que demanda un programa compensatorio. Para la mejora del estado nutricional cobra relevancia la educación nutricional, las acciones preventivas de salud y la vigilancia del crecimiento infantil

El análisis agregado de los 17 programas estudiados pone en evidencia las características distintas de los actuales programas alimentarios, en relación a los

ejecutados en décadas pasadas, entre las que cabe citar:

- La mayoría de programas y proyectos presentan objetivos comunes. De los 17 programas, 13 señalan que su objetivo principal es el de contribuir a elevar el nivel nutricional de la población más vulnerable, 3 el de rehabilitar a los niños con desnutrición aguda y 1 de recuperar al paciente enfermo (TBC)

- En todos los programas y proyectos se constata la preocupación de atacar el problema nutricional de manera integral. Bajo esta concepción, se pudo apreciar que el componente alimentario viene acompañado de los componentes educativo, de salud y de vigilancia nutricional.

- La revisión de las raciones demostró la prioridad asignada al contenido nutricional. La mayoría de programas menciona que una ración debe cubrir por lo menos el 30% de los requerimientos calóricos y proteicos de la población objetivo. A esto se añade la preocupación por la suplementación alimentaria con hierro, vitamina A y otros principales micronutrientes.

- La estructura de los beneficiarios pone en evidencia la importancia de la niñez (83%) para los ejecutores de los programas alimentarios. Del total de beneficiarios (excluyendo el programa del Vaso de Leche), el 31% son niños menores de 5 años y el 52% niños en edad escolar, 4% mujeres gestantes niños o lactantes y 13% otros grupos vulnerables.

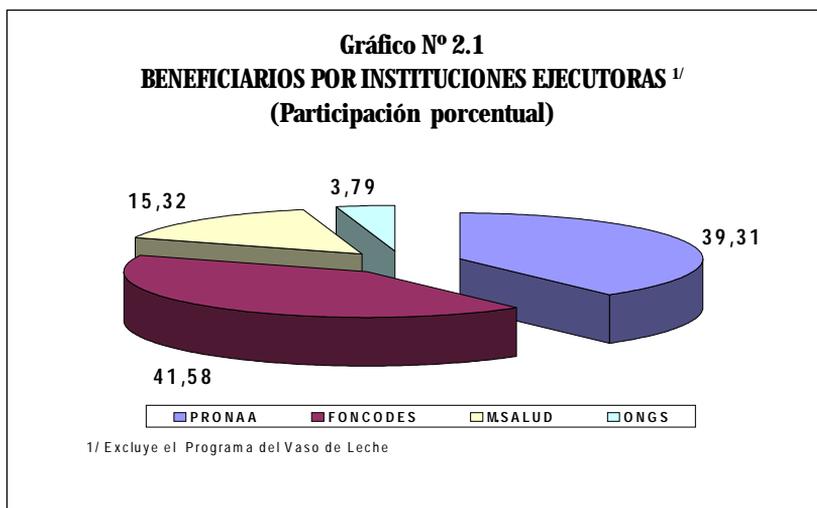
- Al relacionar el número de beneficiarios con el total de población del grupo correspondiente se aprecia una tasa de atención a los niños de 1 a 5 años de

48%, de niños de 6 a 12 años de 72% y de mujeres gestantes y/o lactantes de 30%.

- La cobertura total programada de los 17 principales programas alimentarios es de 10 millones de personas en 1998 y de 11 millones en 1999. En 1998 (año de referencia) a los municipios le correspondió atender al 52% de la población beneficiaria. Si se excluye el Programa del Vaso de Leche, el número de beneficiarios es de 4.8 millones de personas. Con referencia a este total, cabe mencionar que el organismo de mayor cobertura en 1998, ha sido el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (42%), seguido por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (39%) y el Ministerio de Salud (15%). Las ONGs tienen una cobertura de sólo 4% del total de beneficiarios.

- El monto total de los recursos asignados a los 17 programas alimentarios en 1998 asciende a 724 millones de soles, de los cuales el 58% corresponde a programas ejecutados por instituciones públicas, el 39% a los gobiernos locales (Vaso de Leche) y el 3% a instituciones privadas.

El presente consolidado de la información de las instituciones ejecutoras permite apreciar el significativo esfuerzo que viene realizando el país en el campo alimentario-nutricional con la finalidad de proteger a los grupos más vulnerables de la población, especialmente los niños a través de programas de asistencia alimentaria. Resta por lo tanto complementar y validar la información institucional desde el lado de los beneficiarios. El análisis de la información de la ENAHO, constituye en este aspecto, una fuente de datos privilegiada, dada su cobertura y posibilidad de inferencia a nivel nacional.



**Tabla N° 2.2**

**NUMERO DE BENEFICIARIOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION. 1998**

INSTITUCIONES	PROGRAMAS	Número de beneficiarios
PRONAA	Proyecto Wawa-Wasi	28,057
	Alimentación Infantil	244,954
	PROSIERRA	24,354
	Alimentación Escolar	745,443
	Niños y Adolescentes en riesgo	17,141
FONCODES	Comedores Populares	842,686
	Programa de Suplementación Alimentaria	50,000
	Desayunos Escolares	1,962,500
MINISTERIO DE SALUD	PANFAR	401,031
	PACFO	240,922
	PROMARN	4,378
	PANTBC	94,938
	PRODESA	55,378
CARITAS	NIÑOS	7,083
CARE	Nutrición Infantil	95,180
ADRA OFASA	Kusiayllu	25,844
PRISMA	Vaso de Leche	5,212,436
MUNICIPIOS		
<b>TOTAL</b>		<b>10,052,325</b>

FUENTE: SECRETARIA TECNICA DE POLITICA ALIMENTARIA NUTRICIONAL: Programas de Alimentación y Nutrición. Primer balance

### El gasto social en programas de apoyo alimentario

La magnitud del esfuerzo público y privado en términos de recursos asignados a programas de alimentación y nutrición se verifica en el consolidado de los recursos ejecutados en el año bajo estudio. Al revisar el presupuesto de 1998 - el cual permite apreciar los montos asignados a cada programa y la fuente de financiamiento- se constata que los programas más importantes desde el punto de vista del financiamiento global y del Tesoro Público, son el Vaso de Leche y Desayunos Escolares.

La programación de 1998 muestra que en este año se desarrollaron programas y proyectos por S/. 724 millones de nuevos soles (aprox. 240 millones de dólares). Cabe resaltar que la gran inversión en apoyo alimentario corresponde al Estado a través de una asignación de recursos financieros que representan el 88% de la inversión total de este rubro. Se verifica asimismo que USAID participa con el 9%, la Unión Europea con el 2% y el Programa Mundial de Alimentos con el 1%.

**Tabla N° 2.3**  
**FINANCIAMIENTO 1998 POR FUENTE**

Programas/ Proyectos	FUENTE DE FINANCIAMIENTO				TOTAL
	Tesoro Público	USAID	Unión Europea	PMA	
Wawa - Wasi	1,251,792		2,307,111		3,558,903
Alimentación Infantil	15,544,231		4,428,614		19,972,845
Alimentación Escolar	48,271,098		7,387,754	5,591,055	61,249,906
Niños y Adolescentes	725,253		57,667		782,351
En riesgo PROSIERRA			2,985,768		2,985,768
Comedores Populares	54,011,469				54,011,469
Suplementación Alimentaria	10,525,630				10,525,630
Desayunos Escolares	137,347,902				137,347,902
PANFAR	8,724,005	46,008,240			54,732,245
PACFO	64,709,220				64,709,220
PROMARN	779,704				779,704
PANTBC	10,694,455				10,694,455
PRODESA		6,092,922			6,092,922
NIÑOS		1,876,500			1,876,500
Nutrición Infantil		6,403,662			6,403,662
KUSIAYLLU		3,430,611			3,430,611
Vaso de Leche	285,124,000				285,124,000
<b>TOTAL</b>	<b>637,708,759</b>	<b>63,811,935</b>	<b>17,166,914</b>	<b>5,591,055</b>	<b>724,278,093</b>

\* Estimado en base a TM distribuidas

FUENTE: SECRETARIA TECNICA DE POLITICA ALIMENTARIA NUTRICIONAL: Programas de Alimentación y Nutrición. Análisis Comparativo.

### III. METODOS

El presente estudio se ha desarrollado a partir del siguiente proceso:

#### **3.1 Revisión y análisis de los programas de alimentación (Información proporcionada por las propias instituciones ejecutoras)**

Se realizó el relevamiento de las características fundamentales de los principales programas de alimentación que se vienen ejecutando en el país, con especial énfasis en los siguientes aspectos:

- Población Objetivo
- Cobertura por programas
- Distribución geográfica
- Componentes
- Tipo de raciones
- Costo de las raciones por programas
- Financiamiento

#### **3.2 Revisión de los cuestionarios de las Encuestas de Hogares 97-IV, 98-II, 98 IV y 99 II e identificación de variables**

- Revisión de los cuestionarios para seleccionar las preguntas relevantes al estudio.
- Identificación de las variables de estudio y análisis de la consistencia de las respuestas
- Selección de las Encuestas que contenían las preguntas relevantes para el estudio

- Redefinición de las variables de las Encuestas seleccionadas con miras a determinar el número de hogares beneficiarios de la asistencia alimentaria.

Sobre este proceso es menester aclarar que la revisión de las ENAHO de los períodos de referencia, nos planteó las siguientes limitaciones:

1. La ENAHO 97-IV, Capítulo Programas Sociales, sólo pregunta por el conocimiento de los programas, lo cual no permite identificar si el hogar es beneficiario o no. Ello determinó que no se procesará la referida Encuesta y se la omitiera del análisis.

2. Las ENAHO 98 II y 99 II sólo permiten procesar la información de la Sección Programas Sociales y realizar la consistencia en base al Capítulo de Educación (recibe desayuno escolar). No cuentan con las otras preguntas relevantes para realizar la consistencia, como las que contiene la ENAHO 98 IV Trimestre como son: (Pgta 602: ¿recibe alimentos de instituciones benéficas? y Pgta. 559 (¿Come fuera del hogar en comedor o cocina popular?). Esta situación determina que los resultados de las ENAHO 98-II y 99-II (menor cobertura) no sean comparables con la ENAHO IV-98.

3. A estas limitaciones se adiciona el hecho que las encuestas de los II trimestres de cada año no contienen información de gastos de consumo (variable básica para determinar los niveles de pobreza), lo cual impide analizar la

capacidad de llegada de los programas a los hogares pobres y pobres extremos.

y las estimaciones del impacto de los programas alimentarios se basa en la ENAHO 98-.IV y se utilizan los resultados de las ENAHO 98-II y 99-II como referencia para mostrar tendencias.

4. Bajo estas consideraciones, la caracterización de la población beneficiaria

Aspectos considerados	Pregunta clave	Información de la ENAHO
Capacidad de llegada a los grupos objetivo (pobres y grupos vulnerables)	¿A cuántos y a quiénes llega el apoyo alimentario?  ¿Llegan a los grupos más pobres?  ¿Y, a los grupos más vulnerables, especialmente niños?	Programas sociales. Hogares que se benefician de los programas de asistencia alimentaria.  Población beneficiaria por grupos etáreos  Niveles de pobreza de los hogares que reciben el apoyo alimentario (según gasto)
Características principales de la población que se beneficia de los programas de apoyo alimentario	¿Qué caracteriza a un hogar que recibe del apoyo alimentario?  El nivel educativo del jefe de hogar y de la madre de familia.  El nivel de empleo y actividad económica del jefe de hogar  La precariedad de sus condiciones de vida	Características generales del jefe del hogar beneficiario y de la madre: nivel de educación, actividad económica,  Características de la vivienda. Servicios básicos, material de construcción-
Determinar la significación económica del apoyo alimentario en el nivel de vida de la población beneficiaria.	¿Cuánto les representa a los hogares el apoyo alimentario que reciben?  ¿En cuánto se incrementa su consumo alimentario?	Gastos del hogar: alimentos, vivienda, salud, educación, transporte, recreación, etc.  N° de miembros del hogar que se benefician de la ayuda alimentaria según niveles de pobreza
Determinar otros impactos de los programas de apoyo alimentario que conducen a la mejora del bienestar (incremento en la asistencia escolar y mejoramiento del estado de salud de los niños)	Dado que los programas de apoyo alimentario tienen asimismo objetivos educativos y de salud, el cual se hace efectivo a través de la promoción y capacitación, ¿En qué medida ello se ve reflejado en el estado de salud de los niños?  Y en la asistencia escolar?.	Asistencia escolar de la población beneficiaria Vs la no beneficiaria  Niños beneficiarios sin enfermedades infecto contagiosas

### **3.3 Elaboración del Plan de Tabulaciones**

En función de los objetivos de la investigación y las preguntas claves de la investigación, se elaboró el Plan de tabulaciones considerando:

### **3.4 Procesamiento de la información la Encuesta Seleccionada y de la Encuesta que constituirá la principal fuente de análisis**

Se procesó la información sobre número de hogares beneficiarios de las Encuestas que contenían las preguntas de relevancia para el estudio (ENAH O II-98, ENAH O IV-98 y ENAH O II-99).

Se procesó la información sobre la capacidad de llegada de los programas a los grupos objetivo, características de la población beneficiaria e impacto sobre los niveles de vida de la población, de la Encuesta seleccionada para el análisis específico (ENAH O IV-98).

### **3.5 Complementación de información en base a otros estudios**

Proceso de inferencia a base de la información de fuentes secundarias con miras a dar respuesta a las preguntas planteadas en la investigación.

Se ha utilizado la información de los programas alimentarios más importantes a partir de la información recopilada en el acápite "a", con miras a:

- Determinar claramente el tipo de programa alimentario al que accedía el hogar beneficiario y poder analizar su impacto en función de sus características fundamentales.
- Determinar la significación económica de la asistencia alimentaria. Se utilizó como insumo la información sobre el costo de las raciones para determinar el beneficio económico recibido por cada hogar beneficiario.
- Estimar la significación macroeconómica de la asistencia alimentaria. Se utilizó la información sobre el costo de las raciones y el número de días que cada programa atendía a la población.

## IV. RESULTADOS

### 4.1 COBERTURA GLOBAL DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO

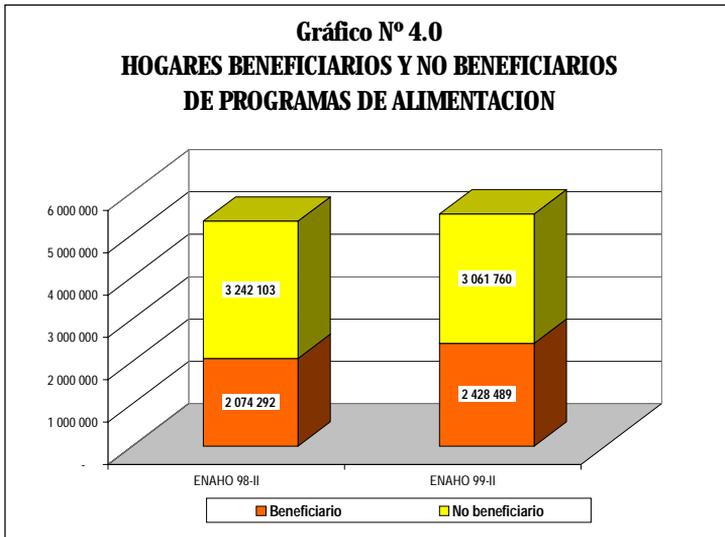
#### · Evolución de la cobertura de los programas de alimentación 1998- 1999

Entre las evidencias más importantes que nos proporcionan las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAH) destacan la amplia cobertura de los programas de apoyo alimentario, y la tendencia creciente del periodo II trimestre 98- II trimestre 99, aspectos que guardan estrecha relación con la programación de las instituciones ejecutoras.

Con referencia a la evolución de la cobertura de los programas de alimentación, comparación de los

resultados de las ENAHO 98-II y 99- II muestra la tendencia positiva, la cual se verifica a través del incremento de la tasa de atención, la que en términos absolutos se traduce en un incremento del número de hogares beneficiarios de 17%.

Al respecto es menester aclarar (tal como se expresó en el acápite Proceso Metodológico) que la información de cobertura de los programas de apoyo alimentario se encuentra ligeramente subvaluada por la carencia de preguntas que permitían consistenciar y ajustar la información de la participación de la población en determinados programas (especialmente comedores populares) como lo permite la ENAHO 98-IV. Con esta salvedad la información que se presenta sólo da cuenta de la tendencia durante este los años 1998 y 1999.



A nivel de áreas geográficas la información muestra que, con excepción de la Costa Rural, en todos los dominios de estudio la tasa global de atención aumentó, pero especialmente en la Sierra (Urbana y Rural), Costa Urbana y en la Selva Rural. En

términos absolutos el número de hogares beneficiarios en la Sierra experimentó un incremento de 30% en el área urbana y 19% en el área rural; en la Costa Urbana de 21% y en la Selva Rural de 17%.

**Tabla N° 4.1**  
**EVOLUCION DE LA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS**  
**DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**

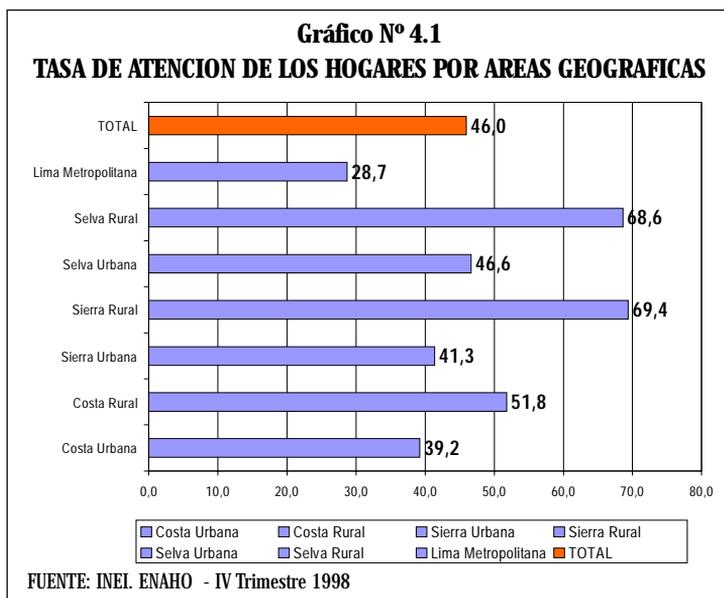
AREAS GEOGRAFICAS	Evolución del número de hogares beneficiarios (tasa de incremento)
Costa Urbana	21,02
Costa Rural	2,87
Sierra Urbana	30,19
Sierra Rural	18,92
Selva Urbana	8,20
Selva Rural	16,91
Lima Metropolitana	11,47
<b>TOTAL</b>	<b>17,08</b>

FUENTE: INEI. ENAHO 98-II; ENAHO 99-II

· **Cobertura global y Tasas de Atención**

Los resultados de la ENAHO 98 IV indican que, en el año 1998, el 46% de los hogares peruanos tenía acceso a uno o

más programas de apoyo alimentario. En términos absolutos el número de hogares beneficiarios, en ese año, estaría cercano a los 2.5 millones con una cobertura global de 9.3 millones de personas.



A nivel de áreas geográficas, la Encuesta revela la importancia que han adquirido, en la priorización de la ayuda alimentaria, las localidades rurales del país. En efecto, las tasas de atención más elevadas corresponden a la Sierra Rural y Selva Rural, cuyos hogares de la ayuda alimentaria pública y privada representan el 69% del total de familias que habita en estas áreas.

En términos poblacionales se ha estimado una cobertura total de 9.3 millones de personas, verificándose asimismo las mayores tasas de atención en las áreas rurales del país, especialmente en la Sierra Rural, cuya cobertura - superior a 60% - está permitiendo atender a aproximadamente 3.4 millones de personas.

**Tabla N° 4.2**  
**TOTAL DE BENEFICIARIOS POR AREAS GEOGRAFICAS**

<b>Dominios de Estudio</b>	<b>Total de Beneficiarios</b>	<b>Tasa de atención en % Población</b>
Lima Metropolitana	1.810.572	25,5
Costa Urbana	1.243.859	28,4
Costa Rural	555.248	43,4
Sierra Urbana	942.783	29,7
Sierra Rural	3.365.091	60,2
Selva Urbana	458.346	30,2
Selva Rural	923.889	52,2
<b>TOTAL</b>	<b>9.299.788</b>	<b>37,5</b>

FUENTE: ENAHO. IV Trimestre 1998.

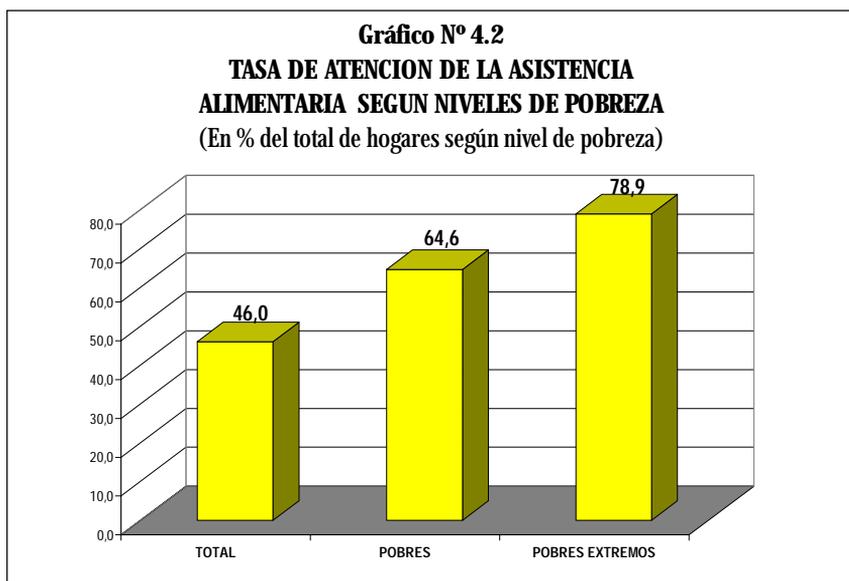
La estimación de la cobertura global -a partir de la información de la Encuesta- revela un número total de 9.3 millones de beneficiarios que discrepa de los 10 millones de beneficiarios en 1998, determinados por la Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional en el Balance de los Programas Alimentarios Nutricionales.

Entre las posibles explicaciones de la diferencia cabe mencionar que el referido estudio contempla los niveles de programación de los 17 programas alimentarios nutricionales de mayor importancia a nivel nacional, mientras que la encuesta recoge la información de la capacidad de llegada de los programas

alimentarios a los hogares. Es factible que los niveles de ejecución de varios de los programas sea algo menor que lo establecido, así como que para muchas familias encuestadas determinados programas no tengan la significación económica que determine un reconocimiento explícito.

- **Hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que se benefician de los programas de apoyo alimentario**

La capacidad de llegada de los programas de apoyo alimentario a la población más pobre del país viene siendo sumamente



discutida. En tal sentido una de las preocupaciones del presente estudio es la de determinar en qué medida los hogares en pobreza y extrema pobreza, vienen siendo atendidos por los programas de asistencia alimentaria.

Sobre este aspecto es menester señalar que los resultados de la Encuesta demuestran una capacidad de atención de

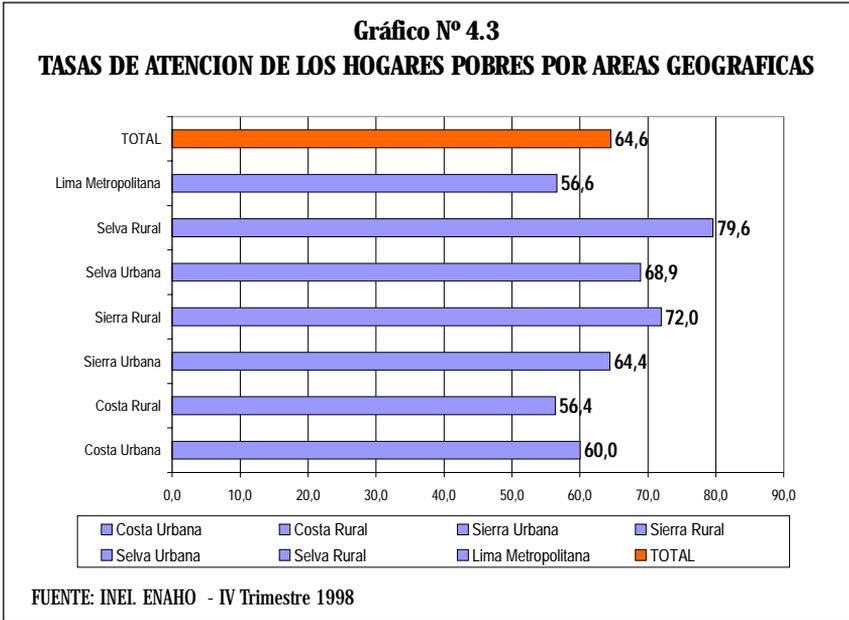
65% a los hogares pobres y de 79% a los hogares en extrema pobreza.

A nivel de áreas geográficas, la información permite asimismo validar la focalización de los programas en la Sierra y Selva Rural. En la Sierra Rural las tasas de atención a los hogares pobres y en extrema pobreza son 72% y 84% respectivamente, mientras que en la Selva Rural es de 80% en ambos casos.

**Tabla N° 4.3**  
**CAPACIDAD DE LLEGADA DE LA AYUDA ALIMENTARIA TOTAL A LOS**  
**HOGARES POBRES Y POBRES EXTREMOS**

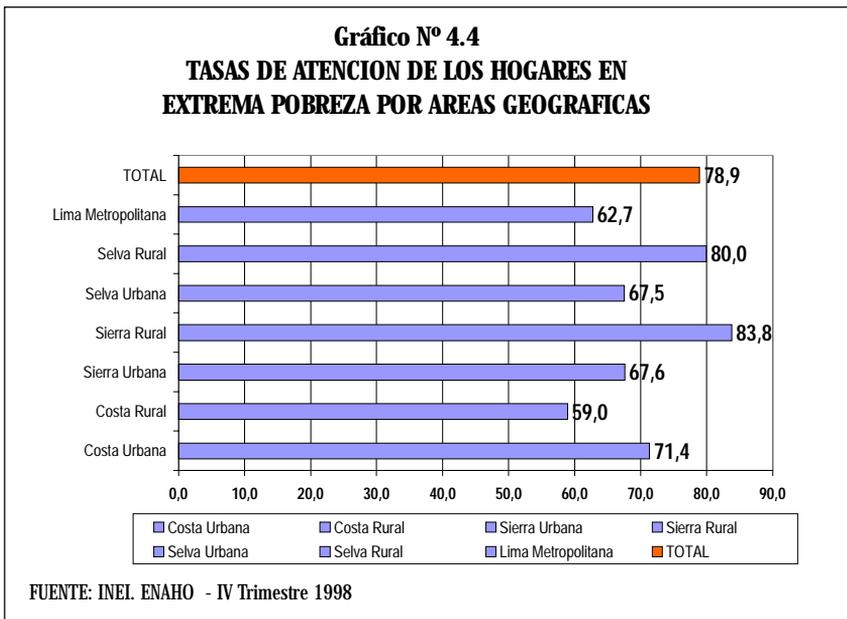
Áreas geográficas	POBRES		POBRES EXTREMOS	
	Total	Beneficiarios	Total	Beneficiarios
Costa Urbana	178.109	106.890	29.962	21.380
Costa Rural	56.735	31.994	38.872	22.918
Sierra Urbana	147.446	94.966	50.796	34.341
Sierra Rural	227.830	163.994	420.105	352.054
Selva Urbana	69.413	47.847	16.439	11.098
Selva Rural	79.251	63.050	66.347	53.057
Lima Metropolitana	236.188	133.740	21.861	13.717
<b>TOTAL</b>	<b>994.972</b>	<b>642.481</b>	<b>644.382</b>	<b>508.565</b>

FUENTE: Elaboración propia en base a INEL. ENAHO IV Trimestre 1998 (Ver Anexo metodológico)



Los resultados muestran asimismo que el área geográfica que presenta la menor tasa de atención a las familias pobres (56%) y en extrema pobreza (59%) es la Costa Rural. Le sigue Lima Metropolitana con un nivel de sólo 57% y 63%

respectivamente. Esta información guarda relación con la prioridad asignada por los diversos programas los cuales vienen focalizando la atención, especialmente en la Sierra y Selva del país



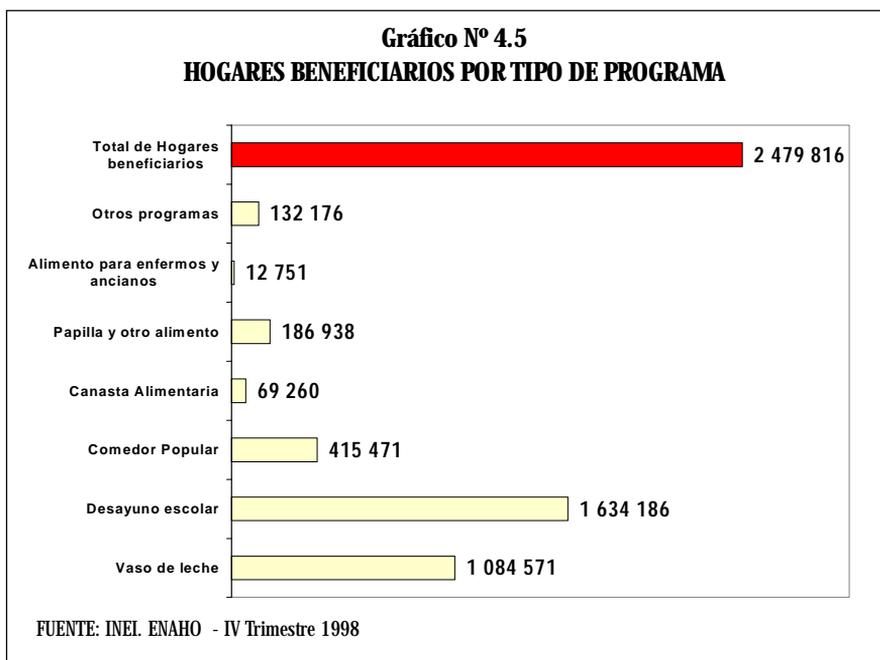
**Cobertura y Nivel de Atención de los principales Programas de Apoyo alimentario identificados por los Hogares Beneficiarios**

Con referencia a los programas que brindan atención alimentaria, es menester aclarar, en primer lugar, que - dado que la identificación de las instituciones ejecutoras no ha sido debidamente precisada por los hogares - la información está referida básicamente al tipo de atención que reciben los beneficiarios, aunque en la mayoría de los casos existe una relación directa entre el tipo de programa y la institución ejecutora.

De esta manera, por ejemplo, cuando se habla de Desayuno Escolar, la información

estaría involucrando a las dos principales instituciones ejecutoras de este Programa: PRONAA y FONCODES; En el caso del Vaso de Leche, la relación es directa con las municipalidades; con referencia al Comedor Popular es menester tener en consideración que la ayuda proviene mayoritariamente de PRONAA: La Canasta Alimentaria y la Papilla son programas ejecutados por el Ministerio de Salud. Finalmente en otros programas se agrupan los programas ejecutados por instituciones privadas y la Iglesia.

Con estas precisiones cabe destacar la amplia cobertura del Desayuno Escolar y el Vaso de Leche. El primero tiene una capacidad de llegada a 1.6 millones de hogares peruanos y el Vaso de Leche a más de 1 millón de familias.



El apoyo alimentario llega a un porcentaje importante de las familias a través del programa del Comedor Popular, al cual

vienen teniendo acceso más de 400,000 hogares en todo el país.

Coberturas menores presentan los programas destinados a atender a los niños en la primera etapa de su vida, como son la Papilla y la Canasta Alimentaria, cuya escasa cobertura permite atender a sólo el 187, 000 y 69,000 familias.

Finalmente se debe señalar la escasa importancia de los programas de atención

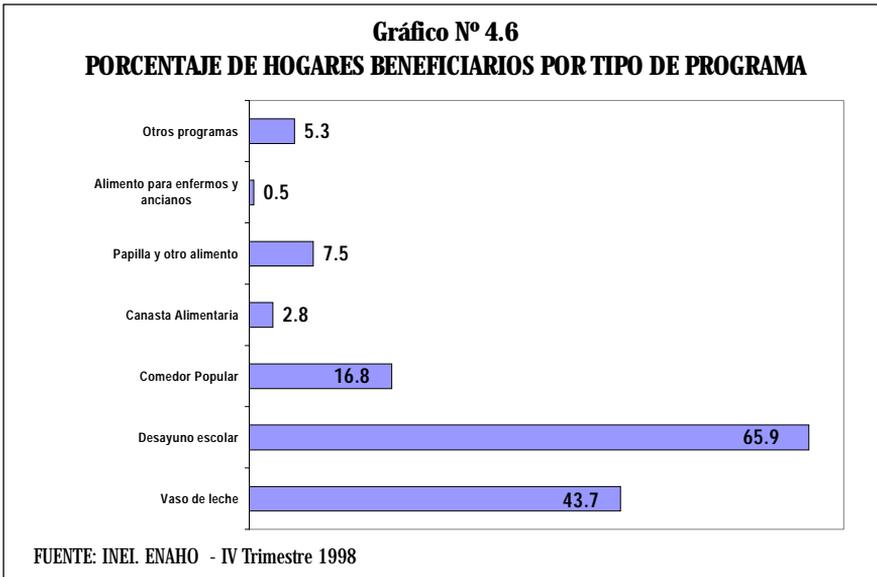
alimentaria, especialmente diseñados para enfermos (TBC básicamente) y ancianos los cuales -de acuerdo a la Encuesta- sólo atienden a cerca de 13,000 hogares.

La importancia de cada programa en el total de Hogares del país y en el Total de Hogares Beneficiarios se puede apreciar en el Cuadro N° 4.4.

**Tabla N° 4.4**  
**IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**

<b>PROGRAMA</b>	<b>N° de hogares por programa</b>	<b>En % de Hogares del país</b>	<b>En % de Hogares Beneficiarios</b>
Vaso de Leche	1.084.571	20,10	43,74
Desayuno Escolar	1.634.187	30,28	65,90
Comedor Popular	415.471	7,70	16,75
Canasta Alimentaria	69.260	1,28	2,79
Papilla y otro alimento	186.938	3,46	7,54
Alimentos para enfermos y ancianos	12.752	0,24	0,51
Otros programas	132.176	2,45	5,33
<b>TOTAL DE HOGARES</b>		<b>5.396.580</b>	<b>2.479.815</b>

FUENTE: INEI. ENAHO IV Trimestre 1998.



A nivel de áreas geográficas se verifican diferencias sustantivas en los niveles de atención de los programas. En Lima Metropolitana y la Costa Rural, la preponderancia la tiene el Programa del Vaso de Leche, el cual atiende a más del 50% de los hogares beneficiarios. En las otras áreas el principal programa es el Desayuno Escolar, especialmente en la Sierra Rural y en la Selva Urbana, con niveles de atención que bordean el 80%.

Por su parte, la atención alimentaria a través del comedor popular tiene una significación mayor en la Costa Rural y en Lima Metropolitana, mientras que la Papilla cobra relevancia en la Sierra Rural 16% y Sierra Urbana 9% (en contraposición a Lima Metropolitana que atiende a sólo el 0.4% de los hogares beneficiarios).

Cuadro N° 4.5

**Tabla N° 4.5**  
**PORCENTAJE DE HOGARES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS POR**  
**AREAS GEOGRAFICAS, SEGUN PROGRAMAS**

Programas de alimentación	Lima Metropolitana	Costa Urbana	Costa Rural	Sierra Urbana	Sierra Rural	Selva Urbana	Selva Rural
Vaso de leche	57,36	44,21	50,13	33,82	39,88	29,93	48,13
Desayuno escolar	43,01	59,56	45,31	72,10	80,16	76,83	67,22
Comedor Popular	27,79	21,40	32,39	14,32	9,50	16,45	7,30
Canasta Alimentaria	0,28	1,86	2,88	1,02	5,06	1,14	4,52
Papilla y otro alimento	0,37	1,00	2,95	9,15	16,28	1,84	5,11
Alimento para enfermos y ancianos	0,66	0,93	1,27	0,72	0,13	0,48	0,26
Otros programas	7,49	8,16	4,15	7,59	3,41	3,57	2,23

Fuente: INEL. ENAHO IV Trimestre 1998

La capacidad de llegada de los programas a los hogares pobres y en extrema pobreza reciben apoyo alimentario a través de los diversos programas. Nuevamente, se aprecia que el programa de Desayunos Escolares - dada su amplia cobertura -, es el de mayor atención a las familias pobres y en extrema pobreza, seguido por el Vaso de Leche.

#### · **Número de Programas por Hogar**

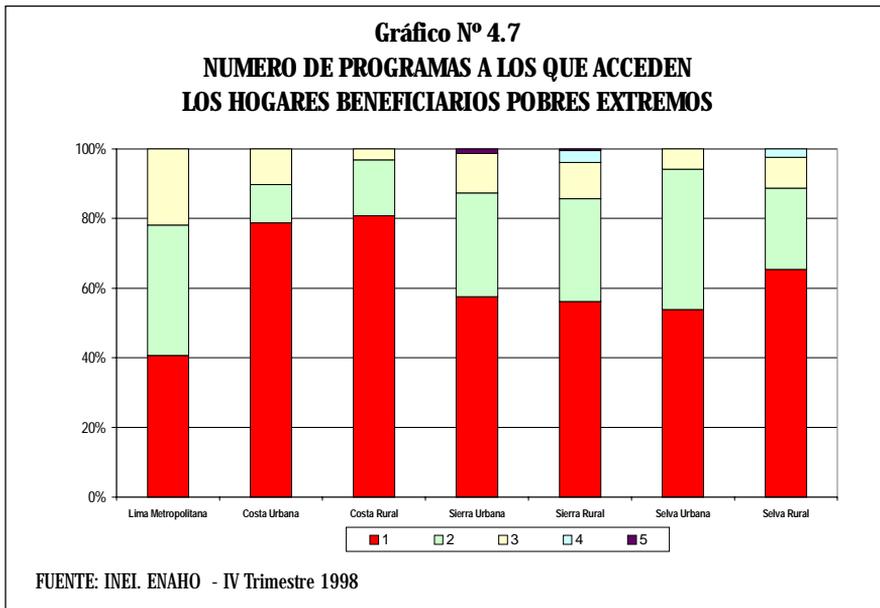
Los resultados de la ENAHO 98.IV muestran asimismo que un porcentaje

significativo de hogares pobres accede a más de un programa alimentario. En efecto, en Lima Metropolitana cerca del 60% de los hogares beneficiarios en extrema pobreza acceden a 2 y 3 programas de Asistencia Alimentaria. Porcentajes algo menores, pero significativos son los que presentan la Selva Urbana y la Sierra (especialmente la Sierra Rural donde hay hogares en extrema pobreza que se benefician hasta de 5 programas).

**Tabla N° 4.6**  
**TASAS DE ATENCION DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS A LOS HOGARES**  
**EN POBREZA Y EXTREMA POBREZA**

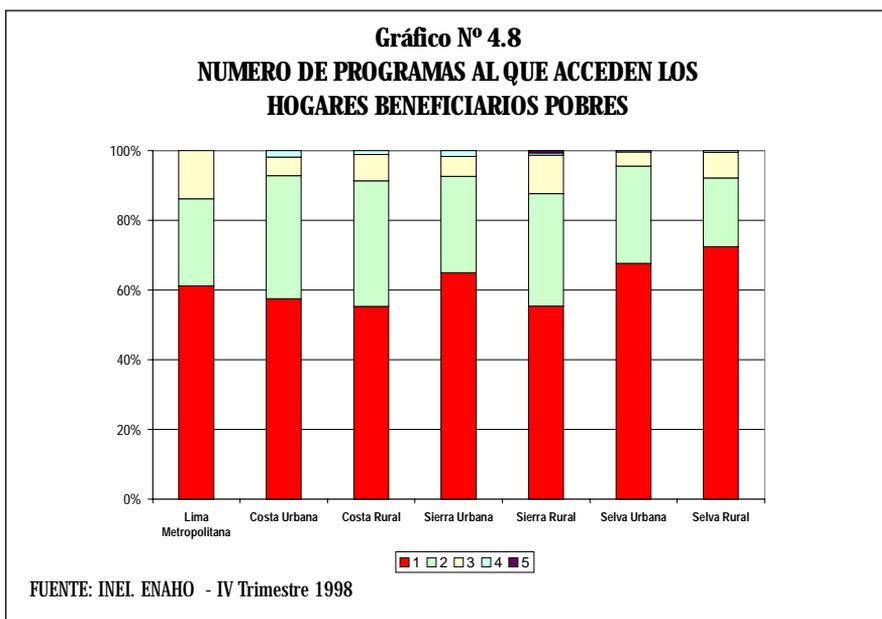
<b>Programas de alimentación</b>	<b>Hogares beneficiarios en pobreza extrema / Total de Hogares en pobreza extrema</b>	<b>Hogares beneficiarios en pobreza / Total de Hogares en pobreza</b>
Vaso de Leche	34.02	29.75
Desayuno Escolar	62.69	43.80
Comedor Popular	8.83	13.29
Canasta Alimentaria	4.21	1.86
Papilla y otro Alimento	12.73	4.58
Alimentos para enfermos y ancianos	0.10	0.19
Otros Programas	1.87	3.44
<b>Total</b>	<b>78.92</b>	<b>64.57</b>
<b>Total de Hogares</b>	<b>644,382</b>	<b>994,973</b>

FUENTE: INEL. ENAHO IV Trimestre 1998



Igual situación se presenta en los hogares en pobreza no extrema, especialmente en los de la Costa Rural y la Sierra Rural, tal como se aprecia en el gráfico siguiente. En la Costa Rural un 36% de hogares pobres accede a 2 programas, otro 7.5%

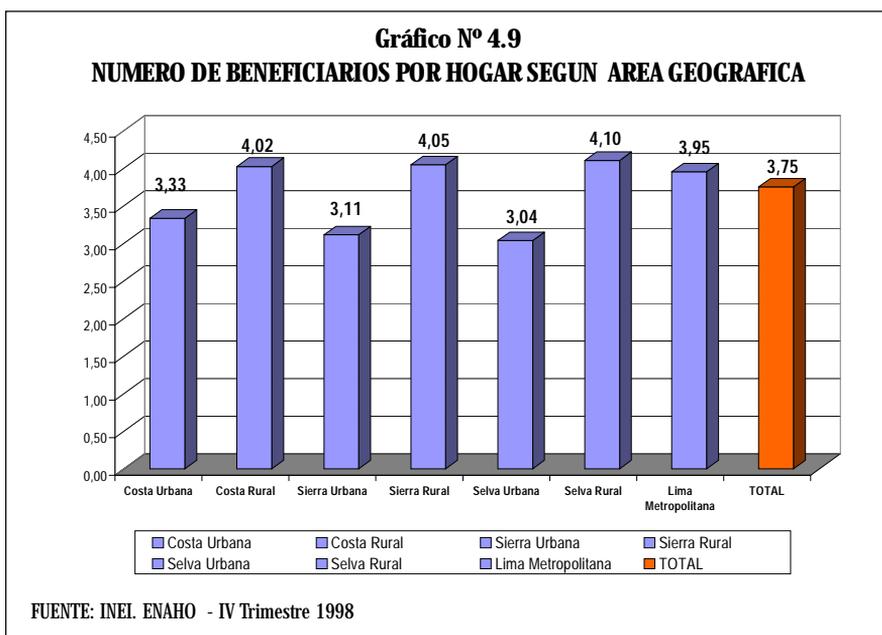
a 3 programas y el 1.1% a 4 programas. En la Sierra Rural el 32% de las familias en extrema pobreza se ve apoyada por 2 programas, un 11% por 3 programas, y 1.1% por 4 o más.



En términos generales es factible señalar que, en el marco de las estrategias de supervivencia de los hogares pobres y en extrema pobreza, la asistencia alimentaria constituye uno de los recursos fundamentales.

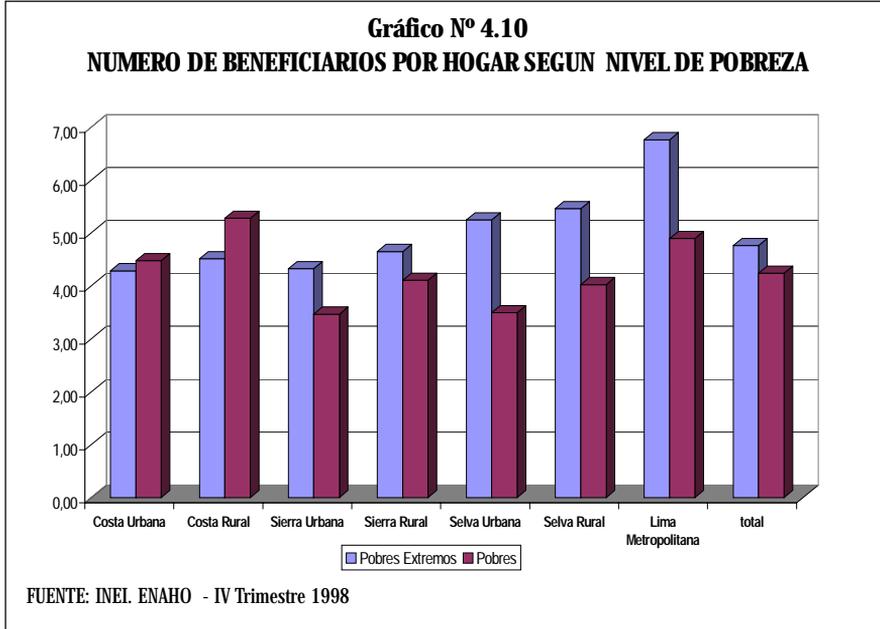
**Número de beneficiarios por hogar**

La magnitud de la ayuda alimentaria a la Economía de las Familias beneficiarias no sólo se verifica a través del número de



programas a los que tiene acceso un hogar, sino fundamentalmente en el número de personas -del hogar favorecido- que es beneficiario del apoyo alimentario.

Sobre este aspecto, las estimaciones ponen de manifiesto que, a nivel nacional, el número de beneficiarios por hogar es de 3.8 personas, incrementándose el número



de perceptores en la medida que el hogar afronta peores condiciones de vida. De esa manera, en un hogar pobre se benefician 4.2 personas y en un hogar en extrema pobreza 4.8 personas en promedio.

Es menester señalar que, si bien a nivel agregado se aprecia que en todas las áreas rurales el número de beneficiarios por hogar es más elevado que en las áreas urbanas (por encima de 4 personas por hogar), cuando se analizan las estimaciones por grados de pobreza se observan algunos casos relevantes. En efecto, los datos muestran que, en los hogares en extrema pobreza de Lima Metropolitana y la Selva Rural, el número de beneficiarios por hogar asciende a 6.8 y 5.5 personas, respectivamente.

**· Población que se beneficia de los programas**

Teniendo en consideración que la encuesta presenta limitaciones en términos de determinar directamente el grupo poblacional que se beneficia de los programas de apoyo alimentario, se ha procedido a realizar estimaciones relacionando el perfil étareo de los hogares beneficiarios con la población objetivo a los que pretenden llegar los programas.

Se parte en primer lugar de las siguientes supuestos:

- Que los programas Papilla, Desayunos Escolares y Otros Programas

(dentro de los cuales consideramos que cobran relevancia los Programas de Atención a PRONOEIs y CEIs) están dirigidos directamente a la niñez.

- Con respecto al Programa de Canasta Alimentaria se considera que, a nivel de hogar, sus beneficiarios son 2 niños y su madre.

- Con respecto al Programa del Vaso de Leche, la estimación contempla una población beneficiaria compuesta por un

50% de niños y 50% resto de la población.

- Se considera que el Programa del Comedor Popular está dirigido a la población mayor de 15 años.

Bajo estas consideraciones, los resultados nos muestran que la población objetivo es cercana a los 14 millones, la cual frente a la población beneficiaria (9.3 millones) estaría representando un 68% de atención a la población objetivo.

**Tabla N° 4.7**  
**TASAS DE ATENCION POR GRUPOS POLACIONALES**

GRUPOS POBLACIONALES	POBLACION TOTAL 1998	Población Objetivo	Población Beneficiaria	Tasas de atención	
				En % Pob Total	En % pob hogares Beneficiar
Niños	8.603.544	6.113.884	5.638.640	65,5	92,2
Población Adulta	16.197.456	7.657.720	3.661.148	22,6	47,8
<b>TOTAL</b>	<b>24.801.000</b>	<b>13.771.604</b>	<b>9.299.788</b>	<b>37,5</b>	<b>67,5</b>

Elaboración propia en base a ENAHO IV Trimestre 1998 e información de la Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional sobre los Programas Alimentarios.

Es menester señalar que, dada la orientación de los programas, los niños serían los mayoritariamente beneficiarios. La tasa de atención global de la población total menor de 14 años sería de 65.5%, estando atendidos el 92.2% del total de niños que pertenecen a los hogares beneficiarios.

**Niveles de filtración de los programas**

La mayoría de los programas de alimentación que se vienen implementando en el país definen claramente su población objetivo. No

obstante, se percibe que el apoyo alimentario que estos brindan se filtra hacia grupos no objetivo.

Es en este sentido que, en este acápite se tratará de verificar el nivel de la filtración de los más importantes programas destinados al apoyo alimentario a la niñez.

De los programas en revisión se han seleccionado los siguientes:

- El Vaso de Leche,
- La Papilla
- La Canasta Alimentaria
- El Desayuno Escolar

Dado que la información de la Encuesta recoge la data de los programas sólo a nivel de los hogares, el análisis del nivel de filtración se limitará a verificar, si los hogares beneficiarios de estos programas, no tienen entre sus miembros niños en los grupos de edad que corresponden a la población objetivo

Se ve así que, en el caso del Programa del Vaso de Leche, el cual tiene como objetivo principal atender a la población menor de 5 años, la información pone de manifiesto que un 32,7% de hogares beneficiarios de éste programa no tienen ningún niño menor de 6 años, hecho que está indicando que la tercera parte del apoyo alimentario destinado a la niñez se filtra hacia otros grupos no objetivo.

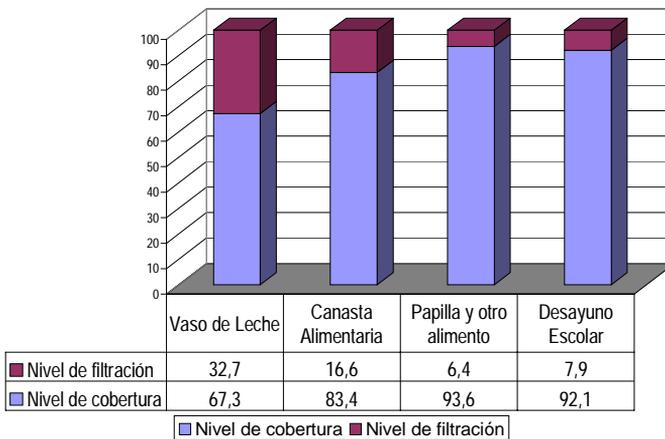
En cuanto al Programa de la Canasta Alimentaria el nivel de filtración que se verifica es relativamente menor, pero asimismo importante, dado que se trata de una ración alimentaria destinada a atender prioritariamente a hogares con 2 niños menores de 5 años y en riesgo de desnutrición. El 16.6% de los hogares

beneficiarios no tiene entre sus integrantes a niños de este grupo de edad.

Con relación a la Papilla, ración elaborada exclusivamente para atender a la primera infancia, el nivel de filtración que se percibe es bastante pequeño. Sólo un 6.4% de hogares beneficiarios ha mencionado que no tiene niños menores de 6 años (aunque la ración está destinada a los menores de 3 años).

Finalmente es importante señalar la capacidad de llegada de otro de los programas de amplia cobertura, aunque destinados fundamentalmente a la población en edad escolar, como es el programa de Desayunos Escolares. En este caso el nivel de filtración también es relativamente bajo, dado que sólo el 7.9% de hogares beneficiarios mencionaron que no contaban con niños entre 6 y 14 años. En el caso de este programa una posible explicación al nivel de filtración, estaría en el retraso escolar. Si bien el programa está dirigido a la educación primaria, en nuestro país muchos niños sobre los 14 años todavía no han concluido este nivel educativo.

**Gráfico N° 4.11**  
**HOGARES QUE NO TIENEN NINGUN MIEMBRO CON LA EDAD QUE CORRESPONDE AL GRUPO OBJETIVO**



FUENTE: INEI. ENAHO - IV Trimestre 1998

## 4.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO

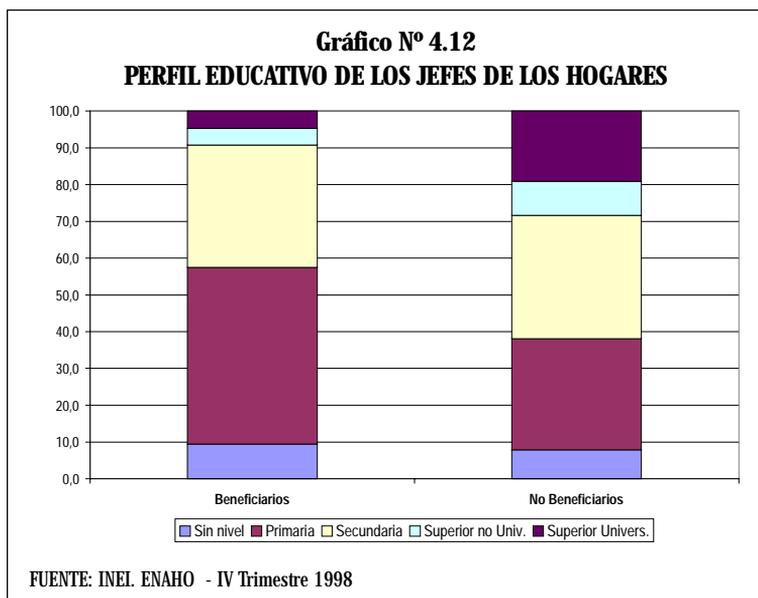
¿Cuál es el perfil del beneficiario de los Programas de Apoyo Alimentario?

Los programas alimentarios se encuentran sujetos a una serie de críticas en relación a su desarrollo e impacto sobre las condiciones de vida de la población. En tal sentido se ha demostrado que la simple donación de alimentos no tiene la significación deseada, especialmente en el aspecto nutricional, objetivo máximo de todo programa de estas características. Por ello, en los últimos años, los principales ejecutores vienen haciendo esfuerzos con miras a complementar la ayuda alimentaria con otros componentes que deriven en una mayor efectividad. Para ello se requiere conocer el perfil de beneficiario. En esta parte del trabajo, con miras a aportar a contar con elementos que permitan maximizar la inversión destinada a este campo, se analiza el perfil de los

Jefes de los Hogares que se ven precisados a recurrir a programas con estas características, así como las condiciones en las que habitan (especialmente las características de la vivienda).

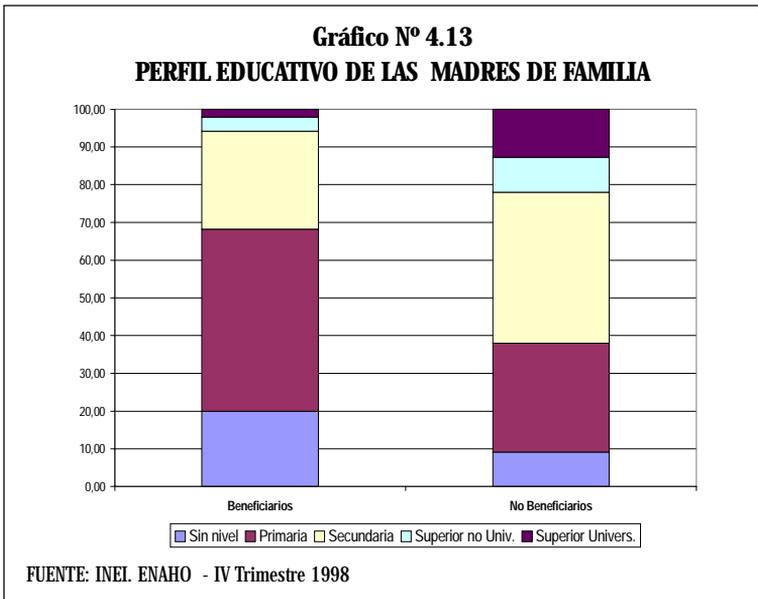
### · Características educativas del Jefe de la Familia y de la Madre

Un aspecto fundamental que es importante relevar de los resultados de la información de la Encuesta, es el nivel educativo de los Jefes de los hogares beneficiarios del Apoyo alimentario. La data demuestra un perfil educativo en jefes de familias beneficiarias sustantivamente menor de las familias no beneficiarias. Más de la mitad (57.6%) tiene escasamente educación primaria. Este perfil educativo es sensiblemente inferior al de los Jefes de hogares no beneficiarios de ningún programa alimentario. En tal sentido la implementación de acciones educativas en el marco de los programas cobra relevancia.



Por su parte la Madre de Familia, sobre la cual recae gran parte de la responsabilidad alimentaria y nutricional de los niños, presenta un perfil aún inferior al del Jefe de hogar. Cerca del 70% de las Madres tienen una educación inferior al nivel primario, estando concentrado el mayor porcentaje en el nivel de Educación Primaria Incompleta, hecho que deriva en

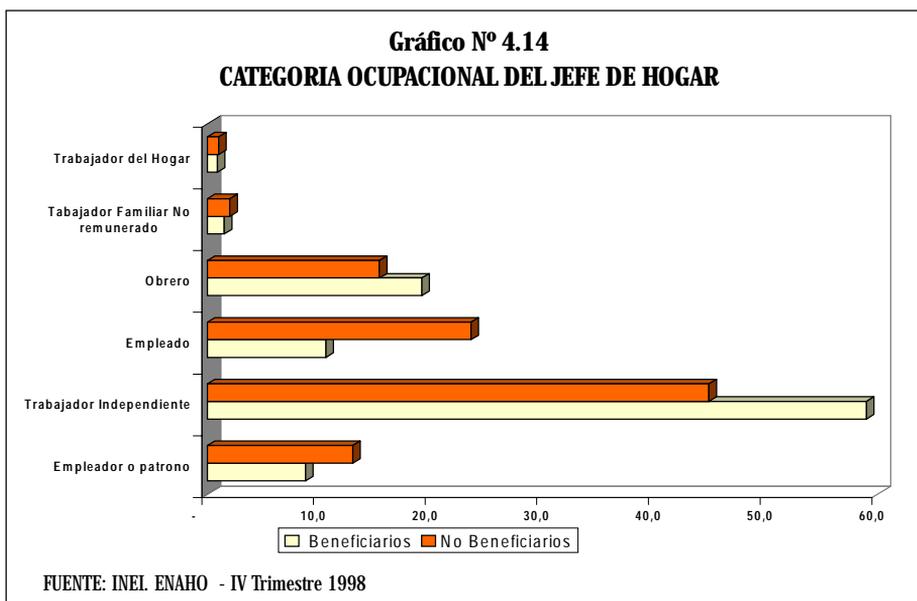
el analfabetismo funcional para la mayoría de ellas. En tal sentido, la incorporación de acciones de alfabetización y educación nutricional y sanitaria en los programas de asistencia alimentaria tendrá efectos importantes en los niveles nutricionales de los hijos, y en una mejora de la calidad de vida del hogar



**La Actividad Económica del Jefe del Hogar**

Se asume que otra característica que lleva a un hogar a recurrir al apoyo alimentario es la inestabilidad ocupacional del Jefe de Hogar. La encuesta, en primer lugar, pone en evidencia que la falta de empleo del Jefe no constituye la característica básica de una familia beneficiaria. Sólo el 11% de los jefes de Hogares Beneficiados manifestaron no tener trabajo, hecho que contrarresta con el 23.6% de los Jefes de Hogares no Beneficiarios.

Sin embargo, se verifica que la categoría ocupacional sí permite definir algunos rasgos del perfil ocupacional del Jefe de Hogar Beneficiario del Apoyo Alimentario, dado que cerca del 60% de éstos se desempeña como trabajador independiente. A este respecto es menester mencionar que si bien el patrón general del empleo en el Perú, se caracteriza por el trabajo independiente, el porcentaje de Jefes de hogares no beneficiarios bajo esta categoría es sensiblemente inferior (45%).



**Características de la vivienda de los beneficiarios**

Otros aspectos que caracterizan el perfil de los hogares beneficiarios de la asistencia alimentaria son las condiciones en las que habitan. Estas se reflejan fundamentalmente en los materiales de la vivienda y la falta de servicios básicos, especialmente de agua potable.

La data muestra que las viviendas de un porcentaje significativo de familias beneficiarias es de material básicamente precario. Sólo el 28% de viviendas tiene paredes de cemento, el resto se refugia básicamente en viviendas de paredes de adobe (más de la mitad). De otro lado muestran que los pisos de cerca del 60% de familias es predominantemente de tierra y en el mejor de los casos de sólo cemento.

**Tabla Nº 4.8**  
**MATERIAL PREDOMINANTE EN LAS PAREDES EXTERIORES DE VIVIENDA SEGUN INDICADOR DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**

Tipo de Material	Beneficiarios	No Beneficiarios	Total
Ladrillo o bloque de cemento	28.2	55.3	42.8
Piedra o sillar con cal o cemento	0.7	1.1	0.9
Adobe o tapia	50.9	32.1	40.8
Quincha (caña con barro)	3.5	2.8	3.1
Piedra con barro	2.5	0.7	1.5
Madera	9.3	5.5	7.2
Estera	1.9	1.0	1.4
Otro material	2.9	1.6	2.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

**Tabla N° 4.9**  
**MATERIAL PREDOMINANTE EN LOS PISOS DE LA**  
**VIVIENDA SEGUN INDICADOR DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**

<b>Tipo de Material</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>No Beneficiarios</b>	<b>Total</b>
Parquet o madera pulida	0.9	13.4	7.6
Láminas asfálticas, vinílicos o similares	0.8	3.6	2.3
Losetas, terrazos o similares	1.7	6.9	4.5
Madera (entablados)	5.7	5.5	5.6
Cemento	31.0	40.0	35.8
Tierra	58.5	29.9	43.2
Otro material	1.5	0.8	1.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: INEI - ENAHO IV trimestre 1998.

La escasez de la cobertura de servicios básicos como es el agua y desagüe guarda asimismo relación con las bajas condiciones de vida en la que habitan. Más del 50% de familias beneficiarias no se abastece de agua de Red pública, siendo la fuente primordial de abastecimiento el

río o la acequia. La escasez de servicio de desagüe se verifica asimismo a través de la alta proporción de familias sin conexión a la red pública. Hecho que los obliga a la eliminación de excretas a campo abierto o utilizando el pozo ciego.

**Tabla N° 4.10**  
**ABASTECIMIENTO DE AGUA SEGUN INDICADOR DE**  
**ASISTENCIA ALIMENTARIA**

<b>Abastecimiento de Agua</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>No Beneficiarios</b>	<b>Total</b>
Red pública, dentro de la vivienda	44.4	71.1	58.8
Red pública, fuera de la vivienda pero adentro	3.9	4.8	4.4
Pilón de uso público	6.6	2.5	4.4
Camión - cisterna u otro similar	3.8	2.8	3.3
Pozo	8.0	4.3	6.0
Río, acequia, manantial o similar	28.4	10.7	18.8
Otra	4.8	3.7	4.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Tabla N° 4.11

**SERVICIOS HIGIENICOS SEGUN INDICADOR DE ASISTENCIA ALIMENTARIA**

<b>Servicios Higiénicos</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>No Beneficiarios</b>	<b>Total</b>
Red pública, dentro de la vivienda	30.4	63.6	48.4
Red pública, fuera de la vivienda pero adentro	2.9	4.8	4.0
Pozo séptico	3.8	2.2	2.9
Pozo ciego o negro / letrina	28.9	13.8	20.7
Río, acequia o canal	1.1	1.0	1.1
No tiene	32.8	14.5	22.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: INEL. ENAHO IV TRIMESTRE 1998

### 4.3 SIGNIFICACION ECONOMICA DEL APOYO ALIMENTARIO EN EL NIVEL DE VIDA DEL HOGAR BENEFICIARIO

¿Es importante la asistencia alimentaria a la Economía de los Hogares?

Los programas de apoyo alimentario abordan los problemas de la incapacidad de las familias más necesitadas para acceder a un nivel de consumo adecuado, especialmente alimentario. La magnitud de la ayuda viene siendo difícilmente percibida, tanto para la población general, como para los propios beneficiarios. Con miras a visualizar la significación económica de los hogares beneficiarios, en esta parte del trabajo se analizan los gastos de consumo (alimentario y totales) de éstos, y en base al número de beneficiarios por hogar y el costo promedio de una ración alimenticia, se estima, el aporte económico de los programas.

### Significación Económica del Apoyo Alimentario en los gastos totales de consumo de los hogares beneficiarios.

A partir del método indicado previamente, las estimaciones muestran que, a nivel nacional, la economía familiar de los hogares beneficiarios ve incrementado su nivel de consumo total en un 5.8%. Ello se debe fundamentalmente a que, en promedio, el apoyo alimentario recibido contribuye con S/. 1.88 nuevos soles al consumo total de los hogares, el cual se ha calculado en S/. 32.20 soles diarios (gastos de consumo total de los hogares).

A nivel de áreas geográficas, las estimaciones ponen de manifiesto que, dado el menor nivel del gasto de consumo de las familias de la Sierra Rural, el aporte resulta más significativo en esta área del país (11.1%). Le sigue en orden de importancia la Selva Rural, en cuyo efecto tiene un singular peso el alto número de beneficiarios por familia. Situación inversa es la de las familias de Lima Metropolitana, donde se verifica una adición al nivel de consumo total de sólo 3.5%.

**Tabla N° 4.12****ESTIMACION DE LA SIGNIFICACION ECONOMICA DEL APOYO ALIMENTARIO EN EL CONSUMO TOTAL DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS**

Areas Geográficas	Gasto de consumo total (diario)	N° de beneficiarios Por hogar	Costo de las raciones		Incremento del consumo total (%)
			Unitario	Total	
<b>TOTAL</b>	<b>32.20</b>	<b>3.75</b>	<b>0,50</b>	<b>1,875</b>	<b>5,82</b>
Lima Metropolitana	51.99	3.95	0,46	1,809	3,48
Costa Urbana	38.22	3.33	0,51	1,710	4,48
Costa Rural	28.98	4.02	0,46	1,857	6,41
Sierra Urbana	34.69	3.11	0,55	1,717	4,95
Sierra Rural	18.73	4.05	0,52	2,088	11,14
Selva Urbana	40.45	3.04	0,53	1,613	3,99
Selva Rural	24.97	4.10	0,43	1,745	6,99

Elaborado en base a:

INEI: ENAHO IV Trimestre 1998.

STPAN: Costo promedio de una ración alimenticia (Ver anexo metodológico)

· **Significación Económica del Apoyo Alimentario en los gastos de consumo alimentario de los hogares beneficiarios**

básicamente al incremento del nivel de consumo alimentario, para los fines de la política social, cobra una mayor relevancia la estimación del aporte económico sobre los niveles de consumo de alimentos de las familias beneficiarias.

Teniendo en consideración que la asistencia alimentaria está destinada

**Tabla N° 4.13****ESTIMACION DE LA SIGNIFICACION ECONOMICA DEL APOYO ALIMENTARIO EN EL CONSUMO ALIMENTARIO DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS**

Areas Geográficas	Gastos de consumo de alimentos	Incremento del consumo alimentario
<b>TOTAL</b>	19,90	9,42
Lima Metropolitana	28,99	6,24
Costa Urbana	22,82	7,49
Costa Rural	19,70	9,43
Sierra Urbana	20,72	8,28
Sierra Rural	13,48	15,49
Selva Urbana	23,26	6,93
Selva Rural	17,02	10,25

Elaborado en base a:

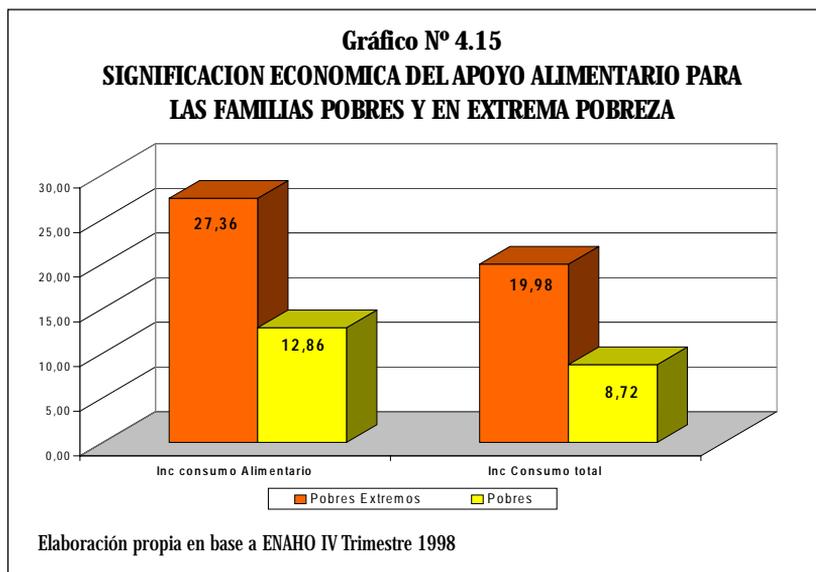
INEI: ENAHO IV Trimestre 1998.

STPAN: Costo promedio de una ración alimenticia

Este proceso muestra una significación en el consumo alimentario de los hogares beneficiarios de 9.4% a nivel del país en su conjunto, mientras que en las regiones de la Sierra y Selva Rural, la significación económica del aporte alimentario se estima el 15.5% y 10.3% respectivamente.

**Significación Económica del Apoyo Alimentario para los hogares en pobreza y pobreza extrema**

Pero es digno de destacar que, para los hogares pobres y en extrema pobreza, la transferencia de ingresos a través de los



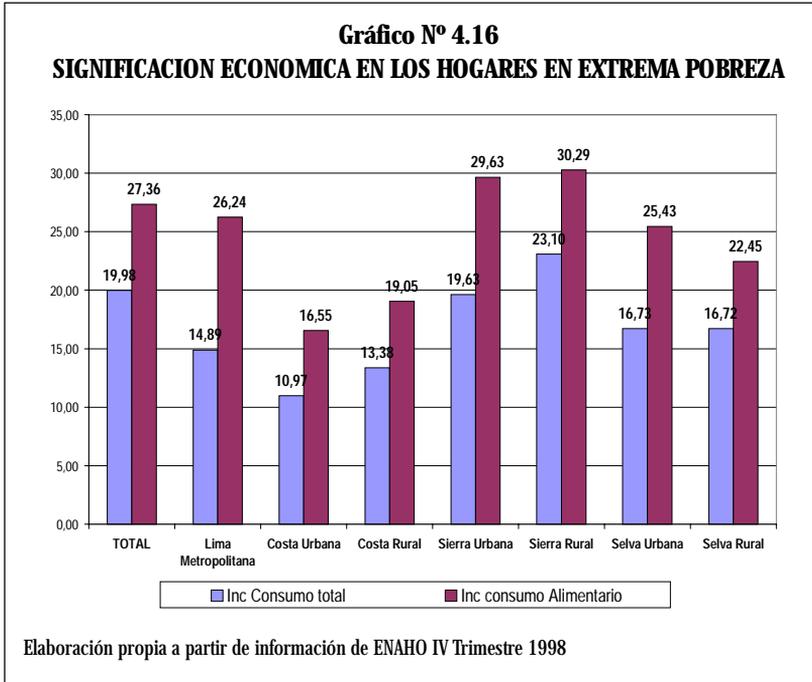
programas alimentarios, cobra una significación mayor.

En efecto, la data muestra que para los hogares pobres el efecto económico del apoyo alimentario es del 9% en relación al consumo total y del 13% en relación al gasto alimentario, mientras que para las familias en extrema pobreza el efecto se eleva a 20% y 27%, respectivamente.

Efectos más importantes se visualizan al observar las estimaciones del impacto económico en el consumo alimentario de los hogares pobres y en extrema pobreza por áreas geográficas.

Se ve así que para las familias en situación de pobreza extrema de la Sierra - tanto urbana como rural- la significación económica en el consumo alimentario es de 30%. No deja de ser importante el aporte económico que reciben las familias en extrema pobreza de la Selva y Lima Metropolitana.

Con referencia a las familias pobres, además de la Sierra Rural, cobra relevancia el impacto en el consumo total y en el consumo alimentario en la Costa Urbana y Costa Rural. Esta información pone de manifiesto la mayor eficiencia de una acertada focalización de la asistencia social del Estado en las áreas geográficas y grupos poblacionales de más bajos niveles de consumo.



**Tabla N° 4.14**  
**ESTIMACION DE LA SIGNIFICACION ECONOMICA DEL APOYO ALIMENTARIO EN EL CONSUMO TOTAL Y ALIMENTARIO DE LOS HOGARES POBRES**

Áreas Geográficas	Gastos de consumo (diario)		N° de beneficiarios Por hogar	Costo de las raciones recibidas	Incremento del consumo (%)	
	Total	Alimentario			Total	Alimentario
<b>TOTAL</b>	24,32	16,49	4,24	2,12	8,72	12,86
Lima Metropolitana	34,64	22,47	4,89	2,24	6,47	9,97
Costa Urbana	25,66	16,90	4,47	2,30	8,95	13,58
Costa Rural	22,67	16,03	5,28	2,43	10,74	15,18
Sierra Urbana	23,89	15,22	3,47	1,91	8,00	12,55
Sierra Rural	16,29	12,23	4,10	2,12	13,01	17,32
Selva Urbana	26,18	17,56	3,49	1,86	7,09	10,57
Selva Rural	21,17	15,52	4,03	1,71	8,09	11,03

Elaborado en base a:  
INEI: ENAHO IV Trimestre 1998.  
STPAN: Costo promedio de una ración alimenticia

Tabla N° 4.15

**ESTIMACION DE LA SIGNIFICACION ECONOMICA DEL APOYO ALIMENTARIO EN EL CONSUMO TOTAL Y ALIMENTARIO DE LOS HOGARES POBRES EXTREMOS**

Áreas Geográficas	Gastos de consumo (diario)		N° de beneficiarios Por hogar	Costo de las raciones recibidas	Incremento del consumo (%)	
	Total	Alimentario			Total	Alimentario
<b>TOTAL</b>	<b>11,91</b>	<b>8,70</b>	<b>4,76</b>	<b>2,38</b>	<b>19,98</b>	<b>27,36</b>
Lima Metropolitana	20,78	11,79	6,76	3,09	14,89	26,24
Costa Urbana	20,03	13,28	4,28	2,20	10,97	16,55
Costa Rural	15,57	10,93	4,51	2,08	13,38	19,05
Sierra Urbana	12,14	8,04	4,32	2,38	19,63	29,63
Sierra Rural	10,39	7,92	4,65	2,40	23,10	30,29
Selva Urbana	16,66	10,96	5,25	2,79	16,73	25,43
Selva Rural	13,88	10,33	5,45	2,32	16,72	22,45

Elaborado en base a:

INEI: ENAHO IV Trimestre 1998.

STPAN: Costo promedio de una ración alimenticia

#### 4.4 IMPACTO DE LOS COMPONENTES EDUCATIVOS Y DE SALUD DE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN LOS NIVELES DE BIENESTAR DE LOS HOGARES

Las instituciones ejecutoras de los principales programas señalan a la finalidad de elevar el nivel nutricional de la población objetivo a través del componente alimentario. Se adicionan otros objetivos tendientes a mejorar el nivel de bienestar de los miembros de las familias beneficiarias. Específicamente la preocupación está centrada en el nivel educativo y la salud.

De esta manera los programas dirigidos a la población que asiste a instituciones educativas presentan como otro objetivo fundamental el de elevar la tasa de asistencia escolar. Asimismo, varios de ellos sostienen que en el marco de su accionar cobra relevancia el mejoramiento

del estado de salud de los niños, dada la importancia del componente de educación sanitaria.

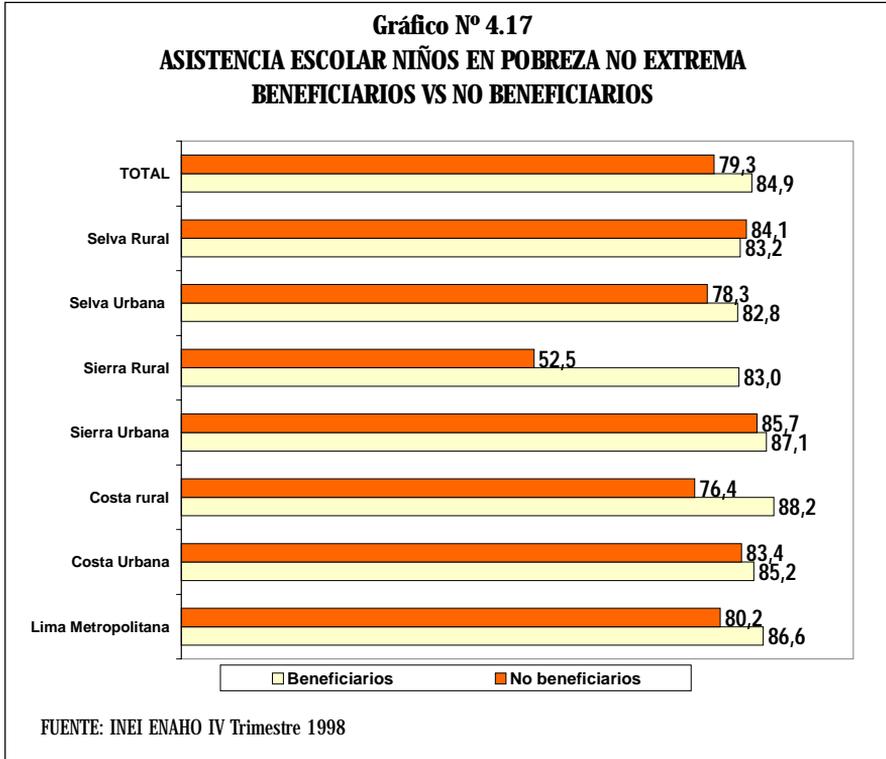
- **Nivel de asistencia escolar de los niños en situación de pobreza beneficiarios de apoyo alimentario versus los niños que no reciben asistencia**

En esta parte del estudio se intenta verificar el efecto del programa de asistencia alimentaria en la tasa de asistencia escolar de los niños entre 3 y 14 años. Con miras a determinar el efecto del programa se compara los niveles de asistencia de los niños beneficiarios versus los niños no beneficiarios.

Los resultados de la encuesta ponen en evidencia que si bien a nivel global no se observa una diferencia significativa entre el grupo beneficiario y no beneficiario, por niveles de pobreza sí se aprecian diferencias importantes.

Se ve así que, mientras la asistencia escolar de los niños en pobreza no extrema beneficiarios de programas asistenciales

es de 85%, el de los niños no beneficiarios es de 79%.



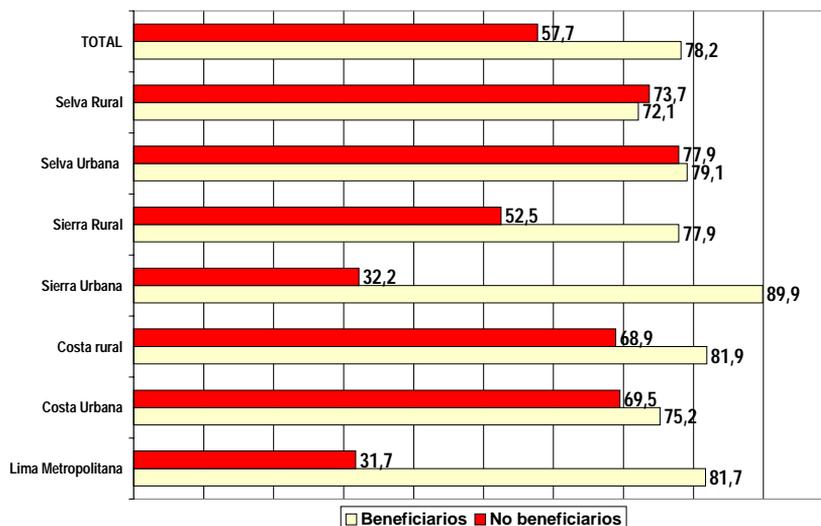
Mayor aún es la diferencia entre los niños en pobreza extrema cuyas tasas de asistencia escolar de beneficiarios y no beneficiarios son de 78% y 58%, respectivamente.

Resalta asimismo las diferencias en las tasas de asistencia escolar de los niños en pobreza extrema de Lima Metropolitana (82% vs 32%)

A nivel de áreas geográficas, la información permite señalar que la ayuda alimentaria tiene un mayor efecto sobre la asistencia escolar de los niños pobres en la Sierra Rural (83% beneficiarios Vs 53% no beneficiarios) y en los niños en extrema pobreza en la Sierra Urbana (90% beneficiarios Vs 32% no beneficiarios).

Estas grandes diferencias en las tasas de asistencia escolar de los niños, estarían dando cuenta de la importancia que ha adquirido la asistencia alimentaria en los niveles de escolaridad de niños de hogares pobres y, especialmente, de extrema pobreza.

**Gráfico N° 4.18**  
**ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS EN POBREZA EXTREMA**  
**BENEFICIARIO VS NO BENEFICIARIO**



FUENTE: INEI ENAHO IV Trimestre 1998

**Estado de Salud de la población en pobreza beneficiaria de apoyo alimentario Vs la no beneficiaria**

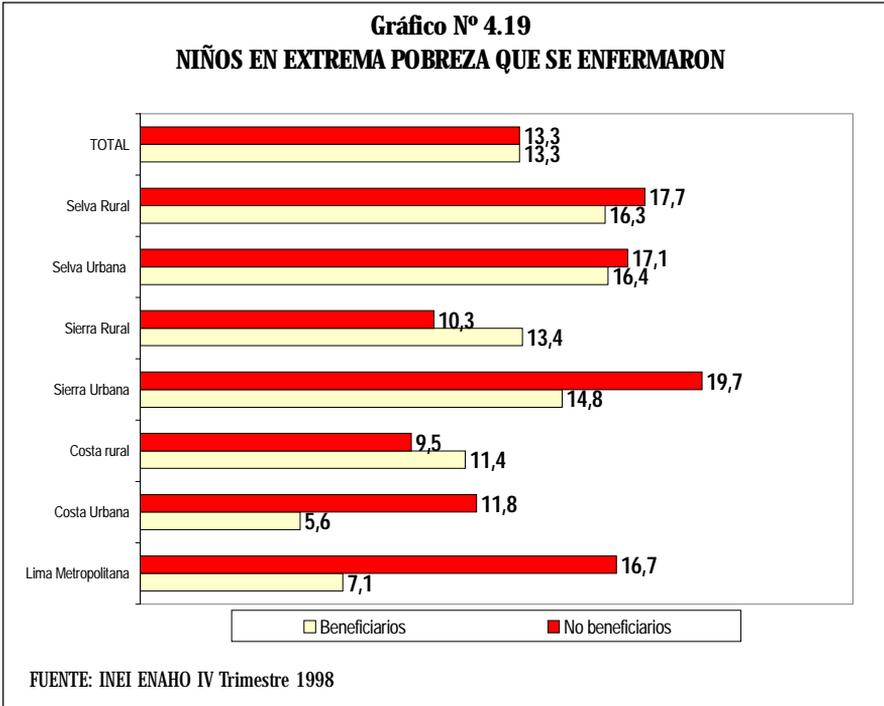
Otra verificación importante, en relación al efecto de los programas alimentarios en la salud de la población, se visualiza a través de la pregunta sobre la prevalencia de enfermedades respiratorias, digestivas y parasitarias en los niños menores de 6 años, de los hogares más pobres (pobreza extrema)

Sobre este aspecto es importante señalar que si bien a nivel nacional el porcentaje de niños que enfermaron en los tres últimos meses, es el mismo, a nivel de áreas geográficas se aprecian contrastes significativos. En este caso se observa que con las solas excepciones de la Sierra y la

Costa Rural, en todas las otras áreas del país el porcentaje de niños que se enfermaron es menor en el grupo beneficiario que en el no beneficiario. El área de mayor efecto sería Lima Metropolitana dada la diferencia entre el 17% de prevalencia de enfermedades en la población no beneficiaria versus el 7% de la población beneficiaria.

**4.5 SIGNIFICACION MACROECONOMICA DE LOS PROGRAMAS DE APOYO ALIMENTARIO**

La importancia económica del apoyo alimentario a nivel macroeconómico constituye asimismo un área de interés del presente estudio, aunque dada la complejidad que demanda el cálculo del consumo de los hogares a nivel macroeconómico, las estimaciones que se



deriven de la Encuesta tengan sólo un carácter referencial.

Al respecto es menester subrayar en primer lugar que los resultados de la Encuesta permiten estimar un nivel de Consumo Global (exceptuando el Apoyo Alimentario), de 89 mil millones de soles en 1998. De estos el 49% corresponde a los gastos de consumo alimentario.

En segundo lugar, teniendo en consideración el número de días y el número de beneficiarios de cada programa, se ha estimado como aporte de la ayuda alimentaria, un monto equivalente a los 728 millones de soles anuales.

Bajo estas consideraciones, la significación económica de la ayuda alimentaria en el Nivel de Consumo Macroeconómico, en 1998, habría sido de 0.82% y en el nivel agregado del Consumo Alimentario Nacional de 1.7%.

Asimismo, desde el punto de vista de la política alimentaria nutricional, resulta relevante mencionar que los programas de apoyo alimentario vienen contribuyendo con cerca de 705 mil millones de kcal, y 22 mil millones gr. proteínas anualmente.

Este aporte tiene una significación de 3.32% de la disponibilidad calórica global y el 4.25% de la proteica, actual (calculada en 2,342 kcal de energía y 57.4 grms proteínas por día, respectivamente).

**Tabla N° 4.16**  
**Determinación del Aporte Macroeconómico monetario de los Programas de Apoyo alimentario**

PROGRAMAS	Total Beneficiarios	Días de atención Al año	Costo de la Ración	Aporte Macroeconómico
Vaso de Leche	4.070.255	180	0,20	146.529.196
Desayuno Escolar	2.830.445	145	0,70	287.700.602
Comedor Popular	1.560.085	200	0,62	193.450.510
Otros programas	454.101	100	1,19	54.037.997
Enfermos/Ancianos	12.751	120	0,53	810.989
Papilla	212.598	150	0,81	25.735.000
Canasta Alimentaria	159.553	150	0,83	19.756.613
<b>TOTAL</b>	<b>9.299.788</b>		<b>0,50</b>	<b>728.020.907</b>

Elaboración propia en base a:

INEI: ENAHO. IV trimestre 1998

STPAN: Información sobre costo de la ración y días de atención

**Tabla N° 4.17**  
**Significación macroeconómica de la Ayuda Alimentaria**

<b>Numero de Hogares</b>	<b>5.396.580</b>
Consumo agregado (en soles corrientes)	88.745.408.516
Consumo alimentario (en soles corrientes)	43.183.494.532
<b>Aporte Programas</b>	
En soles corrientes	728.020.907
En % del consumo agregado	0,8
En % del consumo alimentario	1,7

Elaboración propia.

**Tabla N° 4.18**  
**Determinación del Aporte Macroeconómico nutricional de los Programas de Apoyo alimentario**

PROGRAMAS	Aporte Calórico (Kcal)		Aporte proteico	
	Por ración	Global	Por ración	Global
Vaso de Leche	170	124.549.816.212	4,3	3.150.377.704
Desayuno Escolar	550	225.728.004.700	13,0	5.335.389.202
Comedor Popular	899	280.565.642.199	36,7	11.451.022.096
Otros programas	980	44.501.880.071	26,0	1.180.662.124
Enfermos / Ancianos	994	1.520.986.992	22,6	34.581.797
Papilla	415	13.234.231.725	15,6	497.479.554
Canasta Alimentaria	614	14.694.803.670	18,1	433.185.581
<b>TOTAL</b>		<b>704.795.365.569</b>		<b>22.082.698.058</b>

Elaboración propia en base a:

INEI: ENAHO. IV trimestre 1998

STPAN: Información sobre aporte calórico y proteico de las raciones.

## V. CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos indican las siguientes conclusiones:

- La superación del problema alimentario en el país constituye una de las principales preocupaciones de diversas instituciones públicas y privadas. El esfuerzo conjunto realizado se ve plasmado en la ampliación de la cobertura, especialmente en los períodos de emergencia por desastres o recesión económica. La evidencia de la ampliación de la cobertura entre 1998 y 1999 se sustenta tanto en la programación de las instituciones ejecutoras, como en los resultados de las ENAHO II-98 Y II-99. Según estas últimas fuentes de datos, el número de hogares beneficiarios experimentó un incremento de 17% en el período inter-encuestas.

- Los resultados de la ENAHO IV-98 ponen de manifiesto que el 46% de los hogares del país tienen acceso a algún programa alimentario. En términos absolutos, el número de beneficiarios se estima en 9.3 millones de personas. Se trata por lo tanto del campo de acción social de mayor cobertura a nivel nacional.

- La información pone asimismo de manifiesto la alta prioridad de los programas en la atención de los hogares de las zonas rurales del país, especialmente de la Sierra Rural, cuyo nivel de atención alimentaria supera el 69%. Asimismo se verifica la importancia que adquiere la atención de la niñez en la ejecución de los principales programas de alimentarios, en la medida que 5.6 millones de niños menores de 14 años estarían siendo atendidos. Ello es particularmente importante dado los altos niveles de inseguridad alimentaria y

desnutrición que aqueja a ese grupo poblacional y a las familias de las áreas rurales.

- Es preciso también destacar la capacidad de llegada de los programas alimentarios a los hogares pobres y en extrema pobreza. En tal sentido se ha podido apreciar que el 65% de los hogares pobres y el 79% de los hogares en extrema pobreza son beneficiarios de ayuda alimentaria. Esta información pone en evidencia la importancia asignada por las instituciones ejecutoras a la aplicación de mecanismos de focalización dirigidos a la identificación de la población más necesitada.

- La priorización y focalización descrita guarda estrecha relación con los principios y objetivos del Plan Nacional de Nutrición y Alimentación 1998-2000 y la Estrategia de Lucha contra la Pobreza Extrema 1996-2000, los cuales planteaban la atención prioritaria de los grupos más vulnerables de la población y con problemas derivados de la insuficiencia alimentaria, así como la focalización de las acciones sociales en los hogares y áreas geográficas en situación de pobreza.

- La revisión de la información de la encuesta ha puesto en evidencia el escaso conocimiento de la población encuestada sobre la institución ejecutora del programa, hecho que limitó el análisis a nivel institucional. No obstante, a partir de un proceso de recodificación se ha podido determinar el tipo de programa que recibe la población, como son: El Desayuno Escolar, El Vaso de Leche, La papilla, la Canasta Alimentaria, el Comedor Popular, entre los más importantes.

- El análisis de estos programas, ha permitido visualizar que el Desayuno escolar constituye la acción alimentaria de mayor capacidad de llegada a la población objetivo y el instrumento de mayor influencia en la Economía de los hogares peruanos. Un 66% de las familias peruanas tienen a uno o varios miembros de su hogar como beneficiarios de este programa (1.6 millones de hogares). Constituye asimismo el programa alimentario de menor tasa de filtración hacia grupos no objetivos, dada su estrategia de intervención a través de los centros educativos estatales. Al respecto es menester mencionar que el Desayuno Escolar viene siendo otorgado a través de dos instituciones gubernamentales: El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).

- Con referencia al Programa del Vaso de Leche, la información demuestra una tasa de atención al 44% de los hogares beneficiarios (1 millón de familias). Este programa ejecutado por los todos los municipios del país, presenta el inconveniente que en los últimos años, ha ampliado su población objetivo hacia grupos no priorizados por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (niños mayores de 6 años). Derivado de ello, los resultados demuestran que un 33% de hogares beneficiarios de este programa no tienen entre sus miembros ningún niño menor de 6 años. Tratándose del programa de mayor asignación presupuestal, se hace indispensable y urgente la implementación de acciones y mecanismos que permitan una mayor eficiencia y eficacia en el reto de contribuir a la reducción del problema alimentario de la población más vulnerable.

- Otra evidencia que nos presenta la información de la encuesta es la amplia cobertura de la ayuda alimentaria al interior

del hogar. Por un lado se ha podido apreciar que un gran porcentaje de familias se beneficia de más de un programa alimentario. De otro lado, la data demuestra que alrededor de 4 miembros de un hogar beneficiario son atendidos a través de los programas en ejecución. En los hogares pobres y en extrema pobreza el número de beneficiarios asciende a 4.2 y 4.8 personas, respectivamente. El aspecto plantea la importancia de implementar un Sistema de Identificación de beneficiarios de utilización generalizada por los diversos programas y la fijación del número adecuado de beneficiarios por familia.

- Con referencia a las características de las familias beneficiarias se ha podido apreciar el bajo perfil educativo y ocupacional de los jefes de hogares beneficiarios, lo cual permite suponer que ello tiene una influencia directa sobre los niveles de ingreso de las familias. Más de la mitad de los Jefes de familia tienen escasamente educación primaria y 60% de estos labora como trabajador independiente. De otro lado, el 70% de las madres de familia tiene un nivel educativo inferior a primaria. Esta verificación plantea la importancia que adquiere la política educativa y de generación de ingresos para el logro de la seguridad alimentaria. Una seguridad que tenga un carácter menos asistencial.

- Asimismo se ha podido verificar que la falta de servicios básicos y la precariedad de la vivienda tiene una mayor relevancia en los hogares beneficiarios que en los no beneficiarios. Este aspecto se encuentra asociado a la focalización de las acciones de apoyo alimentario en las localidades con mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas.

- Un aspecto que cobra una dimensión especial es la estimación de la importancia que adquiere la ayuda alimentaria en la

Economía Familiar. La estimación realizada muestra que, en promedio, el apoyo tiene una significación de 6% en el gasto de consumo total de un hogar beneficiario y de 9.5% en el gasto específicamente alimentario. Se verifica asimismo, que el efecto es mayor en las zonas más pobres del país (especialmente en la Sierra Rural) y en los estratos pobres y pobres extremos. En relación al consumo alimentario, el impacto es de 13% para las familias pobres y de 27% para las familias en extrema pobreza.

- Se ha podido verificar también algunos de los otros efectos esperados como son las tasas de asistencia escolar y la prevalencia de enfermedades en niños en extrema pobreza, dada la preocupación central sobre estos aspectos por varios de los programas analizados. Al respecto es factible señalar que la información muestral ha puesto de manifiesto que los niños beneficiarios tienen un nivel de asistencia escolar mayor al de los niños no beneficiarios. Asimismo, que la prevalencia de enfermedades, especialmente las infecto contagiosas es menor en los niños beneficiarios que en los no beneficiarios. Derivado de ello es menester destacar la

importancia que adquieren los programas que ofrecen paquetes integrales a la población más vulnerable, donde cobran relevancia las acciones educativas y de educación nutricional y sanitaria.

- Adicionalmente, con miras a tener algún parámetro de referencia sobre la significación macro de la asistencia alimentaria, a partir de los resultados de la ENAHO se ha estimado que los programas de apoyo alimentario tienen una significación económica de 0.8% en el consumo global de los hogares y de 1.7% en el consumo de alimentos. En términos del aporte a la disponibilidad de calorías y proteínas a nivel nacional el efecto es de 3.3% y 4.3% respectivamente. Cabe mencionar que estas estimaciones sólo tienen carácter referencial.

- Una importante limitación de la Encuesta es la falta de un módulo que recoja información sobre las características antropométricas de los niños. A partir de ella sería factible analizar el impacto de los programas alimentarios en los niveles nutricionales de los niños, objetivo básico de todos los programas que se encuentran en ejecución.

## **VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

- CEPREN. Memoria del Seminario Taller " Enfoques y Metodologías Nutricionales: Un desafío para el Perú. Lecciones y Oportunidades. Agosto 1997.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares 1998. IV trimestre. Diccionario de Variables Diciembre de 1998.
- Instituto Nacional de Salud. Perfil Nutricional del país. Perú 1997.
- Ministerio de la Presidencia. Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema. 1996-2000. Junio 1997.
- Presidencia de la República. Plan Nacional de Nutrición y Alimentación. Nutrición al alcance de todos. 1998-2000. Enero 1999.
- Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional. Programas de Alimentación y Nutrición. Primer Balance. Octubre 1999.
- Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional. Programas de Alimentación y Nutrición. Análisis Comparativo. (Documento de Trabajo) Agosto 1999
- Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional. Diseño de un Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo (Documento de Trabajo) Agosto 1999.
- Secretaría Técnica de Política Alimentaria Nutricional. Estudio de casos en tres localidades (Documento de Trabajo) Agosto 1999.
- UNICEF. Estrategia para mejorar la nutrición de niños y mujeres en países en desarrollo. NY octubre 1990.