

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

DD/13/07

Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional

Enrique Vásquez Huamán

Lima, octubre de 2013

Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional

Octubre, 2013

Síntesis

El gobierno de Humala se instaló en el año 2011 con el objetivo de combatir la exclusión social. ¿Hasta qué punto ello se ha logrado? Según las cifras oficiales del INEI, 450,842 personas han dejado de ser pobres entre el 2011 y 2012, pero en términos monetarios. Esto quiere decir que 22'652,053 personas perciben un ingreso personal por encima de los 284 soles mensuales, con lo cual surge la incógnita acerca de la resolución del tema de la exclusión: ¿serán estas cifras tangibles y ello, suficiente? Desde otra óptica, el enfoque de la pobreza multidimensional de Alkire & Foster (2008) afina el diagnóstico e incrementa los estándares de las políticas sociales al abordar las privaciones sufridas por los hogares. Para el año 2012, el gobierno sostiene que existen 7'880,757 pobres en el país, lo que corresponde a una tasa de pobreza de 25.8%; sin embargo, el enfoque multidimensional plantea la existencia de 11'160,015 pobres, lo que se traduce en una tasa de pobreza de 36.6%. Esta diferencia se explica principalmente por las divergencias que se halla en las tasas de pobreza en el ámbito rural con respecto al ámbito urbano y, en general, en la Sierra y Selva en comparación con la Costa. La pregunta es ¿cómo las políticas y programas sociales del gobierno de Humala han significado un cambio para los excluidos del Perú? Dos resultados son preocupantes al 2012: 1.6 millones de niños, niñas y adolescentes, así como 1.2 millones de personas mayores de 65 años son pobres multidimensionales para el Estado, por lo que, permanecen en una condición de exclusión.

Palabras clave: Problemas Sociales, Pobreza, Desigualdad, Programas Sociales, Gestión del Gasto Público, Perú, Conflictos Sociales, Inversión Pública, Inversión Social.

Correo del autor: vasquez_ee@up.edu.pe

* Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquellas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Índice de Contenido

1. RESUMEN EJECUTIVO	10
2. INTRODUCCIÓN	14
3. ¿QUÉ ES LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL?	15
3.1. Las privaciones multidimensionales	16
3.1.1. <i>Estado de la educación al año 2012</i>	20
3.1.2. <i>Estado de la Salud al año 2012</i>	23
3.1.3. <i>Estado de las Condiciones de vida al año 2012</i>	27
4. LOS POBRES MULTIDIMENSIONALES DEL PERÚ: ¿QUIÉNES SON Y QUÉ LOS CARACTERIZA?	32
4.1. Pobres multidimensionales altamente vulnerables: niños y adultos mayores	39
4.1.1. <i>¿Qué caracteriza a los niños y niñas “multidimensionales”?</i>	39
4.1.2. <i>Los problemas de los adultos mayores de 65 años “pobres multidimensionales”</i>	46
5. EL CANON MINERO Y LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL	50
5.1. La pobreza multidimensional en Ancash	52
5.2. La pobreza multidimensional en Arequipa	57
5.3. La pobreza multidimensional en Cajamarca	61
6. PROGRAMAS SOCIALES: ANÁLISIS BAJO LA ÓPTICA MULTIDIMENSIONAL	65
6.1. Análisis de los Programas Sociales de bandera bajo la óptica multidimensional	65
6.1.1. <i>Subcobertura</i>	67
6.1.2. <i>Filtración</i>	68
6.1.3. <i>Yuxtaposición</i>	71
6.1.4. <i>El costo de la ineficacia de los programas sociales al año 2012</i>	73
6.2. Programas sociales, fondos sociales y proyectos sociales	75
6.2.1. <i>Articulación de programas sociales</i>	81
6.3. Análisis de caso: Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma”	86
6.3.1. <i>La identificación y características de beneficiarios de Qali Warma</i>	86
6.3.2. <i>Análisis del presupuesto de Qali Warma 2013</i>	91
6.3.3. <i>Composición y análisis del servicio alimentario</i>	95
6.3.4. <i>Calidad de proveedores y casos emblemáticos de contratación</i>	102
6.3.5. <i>Recomendaciones de política</i>	109

7. CONCLUSIONES	110
8. BIBLIOGRAFÍA	113
9. ANEXOS	115

Índice de Tablas

Tabla 1. Nivel de privaciones del total de la población. Perú: 2011 – 2012.....	18
Tabla 2. Ordenamiento de los cinco departamentos más pobres según la tasa de pobreza monetaria y multidimensional. Perú: 2012 (<i>en porcentajes</i>)	34
Tabla 3. Ordenamiento de los cinco departamentos menos pobres según la tasa de pobreza monetaria y multidimensional. Perú: 2012.....	35
Tabla 4. Porcentaje de pobres multidimensionales vs. Gasto social por departamento, Perú: 2012.....	37
Tabla 5. Tipo de seguro de los niños y niñas multidimensionales. Perú: 2012.....	40
Tabla 6. Remuneración y horas trabajadas de los niños y niñas multidimensionales según ámbito. Perú: 2012	42
Tabla 7. Estructura del hogar de los niños y niñas multidimensionales. Perú: 2012	43
Tabla 8. Atención de pobres multidimensionales menores de 18 años según edad. Perú: 2012	44
Tabla 9. Situación de pobres multidimensionales menores de 18 años según edad. Perú: 2012	45
Tabla 10. Tasa de alfabetización y nivel educativo promedio según ámbito y sexo. Perú: 2012	46
Tabla 11. Tipo de seguro de los adultos mayores. Perú: 2012.....	47
Tabla 12. Tasa de ocupación de los adultos mayores multidimensionales según sexo. Perú: 2012	47
Tabla 13. Remuneración y horas trabajadas de los adultos mayores multidimensionales según ámbito. Perú: 2012	48
Tabla 14. Número de miembros, perceptores de ingreso e ingreso familiar en promedio según ámbito. Perú: 2012	49
Tabla 15. Descripción de programas sociales seleccionados: población objetivo e indicador usado	66
Tabla 16. Identificación de Subcobertura y Filtración en Programas Sociales.	67
Tabla 17. Eficacia de los programas sociales alimentarios y no alimentarios. Perú: 2012.....	73
Tabla 18. Programas sociales según Ministerio. Perú: 2012.....	75
Tabla 19. Instituciones educativas públicas de nivel inicial y alumnos beneficiarios del programa Qali Warma a nivel preescolar: Perú, 2013.....	89
Tabla 20. Instituciones educativas públicas de nivel primario y alumnos beneficiarios del programa Qali Warma a nivel escolar: Perú, 2013	90
Tabla 21. Indicadores de Eficiencia PRONAA vs QALI WARMA, Perú: 2012 y 2013.....	92
Tabla 22. Monto adjudicado a proveedores sin RUC, Perú: 2013	103
Tabla 23. Número de proveedores (personas naturales y jurídicas) por ocupación principal, Perú: 2013.....	105
Tabla 24. Proveedores (personas naturales y jurídicas) por ocupación principal, sin ocupación secundaria, Perú: 2013.....	106
Tabla 25. Cantidad de proveedores con experiencia previa en contrataciones con el Estado, Perú: 2013.....	107
Tabla 26. Tasa de pobreza monetaria, multidimensional a nivel nacional. Perú: 2011 – 2012.....	115
Tabla 27. Tasa de pobreza departamental según enfoque monetario y multidimensional. Perú: 2011 – 2012	116

Tabla 28. Número de personas pobres y no pobres por departamento según enfoque monetario y multidimensional. Perú: 2011.....	117
Tabla 29. Número de personas pobres y no pobres por departamento según enfoque monetario y multidimensional. Perú: 2012.....	118
Tabla 30. PIM asignado al Programa Qali Warma por preescolar vs. Desnutrición crónica de niños menores de 5 años, Perú: 2013.....	122
Tabla 31. PIM asignado al Programa Qali Warma por escolar vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico, Perú: 2013.....	123
Tabla 32. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Desnutrición crónica según departamento, Perú: 2013.....	124
Tabla 33. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico ^{1/} , Perú: 2013.....	125
Tabla 34. Monto adjudicado por tipo de proveedor: persona natural y persona jurídica (S/.).....	126
Tabla 35. Casos emblemáticos por estado y condición del contribuyente	127
Tabla 36. Casos emblemáticos por nivel de deuda coactiva.....	128
Tabla 37. Casos emblemáticos por nivel de riesgo.....	130

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Estructura de las privaciones a nivel nacional bajo el enfoque multidimensional. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	17
Gráfico 2. Escolaridad familiar según departamentos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	20
Gráfico 3. Escolaridad familiar según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	21
Gráfico 4. Matricula infantil según departamentos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	21
Gráfico 5. Matricula infantil según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	22
Gráfico 6. Asistencia al centro de salud según departamentos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	23
Gráfico 7. Asistencia al centro de salud según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	24
Gráfico 8. Pobreza calórica según departamentos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	25
Gráfico 9. Pobreza calórica según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	26
Gráfico 10. Electricidad según departamentos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	27
Gráfico 11. Electricidad según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	28
Gráfico 12. Agua según departamentos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	29
Gráfico 13. Agua según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	30
Gráfico 14. Desagüe según departamentos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	30
Gráfico 15. Desagüe según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012 <i>(en porcentajes)</i>	31
Gráfico 16. Pobreza monetaria y multidimensional según regiones. Perú: 2012 <i>(en porcentajes)</i>	34
Gráfico 17. Gasto promedio por hogar según ámbito y tipo de pobreza.	35
Gráfico 18. Gasto promedio por hogar según nivel educativo del jefe del hogar. Perú: 2012 <i>(en soles corrientes)</i>	36
Gráfico 19. Tasa de pobreza multidimensional vs. Gasto social per cápita. Perú: 2012 <i>(en porcentajes y soles corrientes)</i>	38
Gráfico 20. Carga familiar del hogar pobre multidimensional. Perú: 2012 <i>(en porcentajes)</i>	39
Gráfico 21. Distribución del Canon Minero. Perú: 2012 <i>(en porcentajes)</i>	50
Gráfico 22. Tasa de pobreza multidimensional y canon minero. Perú: 2012.	51
Gráfico 23. Tasa de pobreza multidimensional y canon minero. Departamentos seleccionados: 2012.	52
Gráfico 24. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Ancash: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	53
Gráfico 25. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Perú y Ancash: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	54
Gráfico 26. Nivel de privaciones. Ancash: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	55
Gráfico 27. Nivel de privaciones. Perú y Ancash: 2012 <i>(en porcentajes)</i>	56
Gráfico 28. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Arequipa: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	57
Gráfico 29. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Perú y Arequipa: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	58
Gráfico 30. Nivel de privaciones. Arequipa: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	59
Gráfico 31. Nivel de privaciones. Perú y Arequipa: 2012 <i>(en porcentajes)</i>	60
Gráfico 32. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Cajamarca: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	61
Gráfico 33. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Perú y Cajamarca: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	62
Gráfico 34. Nivel de privaciones. Cajamarca: 2011-2012 <i>(en porcentajes)</i>	63
Gráfico 35. Nivel de privaciones. Perú y Cajamarca: 2012 <i>(en porcentajes)</i>	64

Gráfico 36. Subcobertura en programas sociales según enfoque de pobreza. Perú: 2012	67
Gráfico 37. Subcobertura del programa Vaso de Leche y déficit calórico. Perú: 2012 (<i>en porcentajes</i>).....	68
Gráfico 38. Filtración en programas sociales según enfoque de pobreza. Perú: 2012	69
Gráfico 39. Filtraciones del programa Vaso de Leche y déficit calórico. Perú: 2012	70
Gráfico 40. Filtraciones del programa Comedores Populares según tipo de pobreza a nivel departamental. Perú: 2012	71
Gráfico 41. Yuxtaposición entre programas Vaso de Leche y Desayuno Escolar según tipo de pobreza. Perú: 2012.....	72
Gráfico 42. Yuxtaposición entre el SIS y ESSALUD según tipo de pobreza. Perú: 2012	72
Gráfico 43. Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Ejecutado según programas sociales. Perú: 2012. (<i>en millones de nuevos soles</i>).....	76
Gráfico 44. Porcentaje de ejecución del presupuesto del programa Juntos y Pobreza multidimensional. Perú: 2012. (<i>en porcentajes</i>).....	77
Gráfico 45. Porcentaje de ejecución del presupuesto del PRONIED y Pobreza multidimensional. Perú: 2012. (<i>en porcentajes</i>).....	78
Gráfico 46. Porcentaje de ejecución del presupuesto del programa de Electrificación Rural y Pobreza multidimensional. Perú: 2012. (<i>en porcentajes</i>)	79
Gráfico 47. Porcentaje de ejecución del presupuesto de PRONASAR y Pobreza multidimensional. Perú: 2012. (<i>en porcentajes</i>).....	80
Gráfico 48. Porcentaje de ejecución del presupuesto del programa Pensión 65 y Pobreza multidimensional. Perú: 2012 (<i>en porcentajes</i>)	81
Gráfico 49. PIM asignado al Programa Qali Warma por preescolar vs. Desnutrición crónica de niños menores de 5 años, Perú: 2013.....	94
Gráfico 50. PIM asignado al Programa Qali Warma por escolar vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico ^{1/} , Perú: 2013.....	95
Gráfico 51. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Desnutrición crónica según departamento, Perú: 2013.....	100
Gráfico 52. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico ^{1/} , Perú: 2013	101
Gráfico 53. Participación de personas naturales y jurídicas en monto adjudicado por departamento, Perú: 2013	104
Gráfico 54. Porcentaje del monto adjudicado a personas naturales y jurídicas con RUC, según nivel de riesgo, Perú: 2013.....	108

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Dimensiones e indicadores del enfoque de Pobreza Multidimensional	16
Ilustración 2. Privaciones del total de la población en cuanto a agua y asistencia a centro de salud. Perú: 2012	19
Ilustración 3. Mapa de incidencia en la pobreza según el enfoque de pobreza monetario y multidimensional. Perú 2012.....	33
Ilustración 4. Programas, fondos y proyectos sociales relacionados al primer punto crítico: Desnutrición crónica infantil	83
Ilustración 5. Programas, sub – programas y fondos sociales relacionados al segundo punto crítico: Mejora de competitividad	84
Ilustración 6. Programas, sub – programas y fondos sociales relacionados al tercer punto crítico: Mejora de infraestructura	85
Ilustración 7. Proporción de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica según departamento, Perú 2012	87
Ilustración 8. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico según departamento, Perú: 2012	88
Ilustración 9. Proceso de Desarrollo del Programa Qali Warma, Perú: 2013.....	96
Ilustración 10. Proceso de Compra de Qali Warma, Perú: 2013	98
Ilustración 11. Proceso de Gestión del Servicio Alimentario para un CAE de Gestión de Productos, Perú: 2013	99
Ilustración 12. Privaciones del total de la población por departamento en cuanto a escolaridad familiar, matrícula infantil y asistencia a centro de salud. Perú: 2012.....	119
Ilustración 13. Privaciones del total de la población por departamento en cuanto a déficit calórico, electricidad y agua. Perú: 2012.....	120
Ilustración 14. Privaciones del total de la población por departamento en cuanto a desagüe, piso de la vivienda y combustible. Perú: 2012	121

1. RESUMEN EJECUTIVO

- **Peruanos con privaciones:** En el Perú, según el enfoque monetario usado por el gobierno, 450,842 escaparon de la condición de pobreza entre los años 2011 y 2012; por lo que, la tasa de pobreza se redujo de 27.8% a 25.8%. Según nuestros cálculos, la tasa de pobreza medida desde el enfoque multidimensional, ha pasado de 39.9% en el 2011 a 36.6% en el 2012. Esta reducción de 3.3 puntos porcentuales (pp) en la tasa de pobreza multidimensional significó que, 773,733 habitantes dejaron de sufrir privaciones en el 2012.
- **6 millones de peruanos pobres multidimensionales viven en zonas rurales poco atendidas.** Cuando se distingue el análisis de la pobreza según ámbito, sin lugar a dudas, resalta la limitación del enfoque monetario al identificar a los pobres ubicados en el ámbito rural de las tres regiones naturales. En consecuencia, existen cerca de 5'967,205 personas que viven en las zonas rurales que requieren de la asistencia del Estado debido al alto número de privaciones. Por ejemplo, para el Estado, en la Selva rural, tan solo el 46% de la población es pobre; sin embargo, según el enfoque multidimensional, esta proporción asciende al 82%: una diferencia de +36pp, lo cual representa a 639,219 peruanos.
- **Las diferencias de enfoque sí importan para combatir la pobreza.** A nivel departamental, los cinco departamentos más pobres según el enfoque multidimensional fueron Huancavelica (68.5%), Cajamarca (67.8%), Loreto (63.2%), Amazonas (61.7%) y Apurímac (60.9%) –ninguno de ellos perteneciente a la Costa. En cambio, bajo el enfoque monetario, solo tres de los cinco departamentos más pobres están siendo considerados dentro del ranking: Apurímac (55.5%), Cajamarca (54.2%) y Huancavelica (49.5%). Es importante resaltar que el departamento de Loreto (63.2%) figura como el tercer departamento más pobre a pesar de no estar incluido dentro del ranking monetario.
- **Cajamarca y Ucayali en desmejora:** A nivel departamental, resalta que, en Ucayali y Cajamarca, el número de pobres multidimensionales creció 3,216 y 5,526 respectivamente. Para Ucayali, esto determinó un incremento en la tasa de pobreza multidimensional de 42.4% a 42.6% entre los años 2011 y 2012. Sin embargo, en el caso de Cajamarca, la tasa de pobreza multidimensional pasó de 68.2% a 67.8%. Esto se debe a que la tasa de crecimiento poblacional (0.9%) fue mayor a la tasa de crecimiento del número de pobres multidimensionales (0.3%).
- **Mejoras visibles:** En todos los demás departamentos, se registraron reducciones importantes en el número de pobres multidimensionales. Lima muestra el mejor desempeño en términos absolutos debido a que 215,044 habitantes dejaron de ser pobres según este enfoque. Piura, después de Lima, muestra la mayor caída en este indicador, pues 89,592 personas dejaron de ser pobres multidimensionales. En términos relativos, Apurímac, Cusco y Ayacucho registran la mayor reducción en la tasa de pobreza multidimensional con -8pp, -7.9pp y -7.3pp respectivamente.
- **Agua y salud como factores de mejora:** En cuanto a las privaciones, los indicadores de agua (-5.5pp) y asistencia a los centros de salud (-3.3pp) fueron lo que sufrieron la mayor reducción entre los años 2011 y 2012. Estas reducciones, en términos absolutos, significaron que cerca de 1'541,153 personas pudieron tener acceso al servicio de agua potable y 794,388 a los servicios de salud.
- **Regresividad del gasto social:** La distribución departamental del gasto social está mal enfocada pues existen departamentos con una tasa de pobreza multidimensional relativamente baja y, a su vez, tienen niveles de gasto social *per cápita* asignados relativamente altos y viceversa. Por ejemplo, el departamento

de Tumbes registra una tasa de pobreza relativamente baja (28.4%) y, a pesar de ello, es el segundo departamento con mayor gasto social *per cápita* asignado (S/. 1,949).

- **La vulnerabilidad de los niños y niñas pobres multidimensionales:** al año 2012, 1.6 millones de personas menores de 18 años son pobres multidimensionales. En el sector educativo, es preocupante que 458,136 niños, en edad escolar, hayan dejado de asistir al colegio, de los cuales, el 33% señala como causa a los problemas económicos. Asimismo, el déficit de cobertura de seguros de salud solo llega al 30%, lo cual es preocupante considerando la alta incidencia de enfermedades sobre los niños. Aún más, la situación laboral de los adolescentes entre 14 y 18 años expresa una alta tasa de ocupación (49%), lo cual muestra un alto grado de sustitución entre los estudios y el trabajo. La gravedad de estos aspectos se incrementa cuando se evalúa hogares en los que el jefe de hogar es un menor de edad y pobre multidimensional, a la vez.
- **La lejanía del Estado para los niños pobres multidimensionales.** Al auscultar la situación de los niños por grupos específicos de edad emergen cifras preocupantes. Primero, 768,205 niños y niñas menores de 5 años pobres multidimensionales no están asistiendo a algún programa de cuidado de infantes o algún centro de educación inicial. Segundo, 571,409 niños y niñas pobres multidimensionales entre los 6 y 17 años de edad pertenecientes a la Sierra y Selva rural no asisten al colegio. Finalmente, 166,928 adolescentes –entre 12 y 17 años- mujeres pobres multidimensionales han dejado de asistir al colegio secundario. En suma, cambios en la atención de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables son casi imperceptibles al año 2012
- **Adolescentes de 14 a 18 años pobres multidimensionales trabajan 35.5 horas semanales por un ingreso de S/1.00 la hora.** El 49% de los adolescentes pobres multidimensionales, es decir, 557,218 adolescentes, trabajan alrededor de 35 horas y media, lo cual indica que, más o menos, dedican casi 7 horas diarias a su ocupación entre lunes y viernes, promedio similar al de un adulto perteneciente a la PEA. Esta cifra es menor en el ámbito rural, pero no deja de ser llamativa. Pese al alto número de horas trabajadas, la remuneración es mínima ya que no logra superar los S/. 160 mensuales tanto en el ámbito urbano como el rural. Es decir, en promedio, el pago por hora trabajada se acerca a S/. 1. Sin duda, el pago mínimo no cubre el costo de oportunidad de dejar los estudios; por lo que, se puede inferir que existen razones relacionadas con la alta necesidad de liquidez por parte los hogares a los que pertenecen. Cabe resaltar que las principales ocupaciones relacionadas con el trabajo adolescente son las actividades agrícolas, pesca y otros.
- **Los adultos mayores en situación crítica.** La vulnerabilidad de 1'210,534 pobres multidimensionales mayores de 65 años es relativamente alta considerando que, en promedio, cuentan con 75 años de edad y el 75% de ellos solo alcanzó el nivel educativo de primaria completa. La situación es más crítica aún si se diferencia según ámbitos urbano y rural ya que surge una brecha importante en términos de ingreso familiar y personal. Del mismo modo, en promedio, la retribución por las horas trabajadas es menor en el ámbito rural, lo que dificulta aún más la salida de la situación de pobreza en la que se encuentran -en promedio, en el ámbito urbano se percibe S/. 0.40 adicionales por hora trabajada en comparación con el ámbito rural. Esto refleja, de alguna manera, la alta tasa de ocupación registrada para toda la población adulta mayor. Además, el bajo nivel educativo, de alguna forma, los excluye de la sociedad, pues tan solo el 19.4% sabe leer y escribir. En términos de salud, existe más de un tercio (35%) de la población que no cuenta con seguro alguno lo que incrementa sustancialmente el grado de vulnerabilidad de estas personas frente a alguna enfermedad grave, más aún si cuenta con carga familiar.

- **Más de 600,00 adultos mayores pobres multidimensionales deben trabajar pues no tienen pensión.** Pese al déficit en la cobertura de seguros (35%), el 57.6% de los pobres multidimensionales pertenecientes a la tercera edad cuentan con una ocupación. Al desagregar esta información, según pensionarios, se observa que una de las principales razones por las que existe una alta tasa de ocupación es el alto porcentaje de personas que no reciben una pensión, por lo que buscan cubrir este vacío realizando alguna ocupación que les permita cubrir sus necesidades. En concreto, el 56.9%, es decir, 640,451 personas de este grupo etario no recibe una pensión y trabaja al mismo tiempo.
- **Canon y pobreza multidimensional en limitada sintonía:** Los departamentos de Ancash, Arequipa y Cajamarca son los que reciben una mayor transferencia por concepto de Canon Minero con montos por encima de los S/. 500 millones. De este hecho, resalta que Cajamarca se encuentra entre los departamentos con alta tasa de pobreza multidimensional con prácticamente dos tercios de la población (67.8%) en condición de pobreza, lo cual muestra que los recursos asignados por medio del canon no están mejorando en forma alguna la condición de la población. Por su parte, Ancash registra una tasa de pobreza multidimensional de 43.4%, también por encima de la tasa de pobreza nacional. Mientras tanto, Arequipa muestra con la menor tasa de pobreza multidimensional (25.7%).
- **La ineficacia del gasto en programas sociales le cuesta al Estado casi S/. 900 millones.** Al analizar el gasto social realizado en siete programas sociales alimentarios y no alimentarios, se estimó una tasa de subcobertura mayor al 75% en cinco de estos programas sociales con excepción del SIS y el programa de Desayuno Escolar. La tasa de filtración fue menor, en promedio, pero no menos relevante como indicador de la mala asignación del gasto. Estas filtraciones representan un costo de S/. 897'010,126, lo cual significa el 0.17% del PBI para el país.
- **Desnutrición crónica y déficit calórico como problemas latentes.** Al 2012, 815,757 niños menores de 5 años sufría de desnutrición crónica y 981,800 niños y niñas entre 6 y 11 años vivía en hogares con déficit calórico. Al interior del país, se produjeron grandes diferencias entre departamentos como Huancavelica, donde la tasa de desnutrición crónica ascendió a 51.3%, y Tacna, donde esta fue de 3.3%. Por ello, en el Perú, al año 2013, los niños enfrentan una vulnerabilidad nutricional aún preocupante; como solución a este problema, se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en el 2012.
- **Las dificultades del programa emblemático Qali Warma.** Un buen programa alimentario es aquel cuya concepción y operatividad se ajusta tanto a la realidad de los beneficiarios y como la de los proveedores. De haberse cumplido esta condición, el Programa Qali Warma habría presentado un mejor desempeño de brindar alimentación a más de 2.7 millones de niños en el 2013. Sin embargo, cabe preguntarse si con S/1.80 diario por escolar se puede brindar un servicio alimentario con los más altos estándares HACCP de producción y distribución de alimentos para niños.
- **Eficiencia con ineficacia de Qali Warma.** Del análisis presupuestario se encontró que el programa presenta indicadores de eficiencia positivos, pero fue inequitativo. Primero, en términos de eficiencia, se halló que el presupuesto destinado al costo administrativo como porcentaje del presupuesto total fue menor al nivel asignado por el programa previo PRONAA. Segundo, en términos de equidad se encontró que en las regiones con mayores niveles de niños entre 6 y 11 años en hogares con déficit calórico no necesariamente recibían un mayor gasto por escolar. Esto implica que si bien los recursos públicos se presupuestaron de manera más eficiente, la focalización de estos se desvió de las poblaciones que los necesitan con mayor urgencia debido a su vulnerabilidad nutricional.

- **La calidad de los proveedores de Qali Warma es parte del problema.** El tema central es qué proveedores del programa alimentario cumplen estrictamente con los estándares HACCP de producción y distribución del servicio alimentario para escolares. Adicionalmente, hay problemas que han emergido por la debilidad institucional: Algunos de los proveedores contratados por los Comités de Compra de Qali Warma no tenían RUC, no contaban con experiencia de contratar con el Estado y casi un 31% de los recursos públicos se adjudicaron a firmas que se dedicaban a giros no relacionados con el sector alimentario. Por ejemplo, 37% de las empresas con solo ocupación principal y no secundaria se orientó exclusivamente un rubro no relacionado con el alimentario. Desde el punto de vista financiero, muchos proveedores presentaron un alto nivel de riesgo de no pago de deuda. En suma, la batalla de Qali Warma de proveer alimentación sana, segura, inocua y sin riesgo alguno a los 2.7 millones de escolares merece replantearse.

2. INTRODUCCIÓN

En el Perú, una rama de las políticas públicas se concentra en la inclusión social y la reducción de la pobreza. Muestra de ello, fue la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social durante la administración del presidente Humala en el año 2011. En concreto, el eje de este ministerio gira alrededor de la coordinación y articulación de las políticas y programas sociales de todos los niveles del gobierno. La elaboración de estas políticas parte del supuesto acerca de la existencia de dos grupos importantes: i) la población socialmente excluida ii) la población en situación de pobreza; ambos conforman el público objetivo al que se dirigen las acciones del gobierno. Sin embargo, es muy difícil conocer a fondo la situación de cada uno de los individuos que conforman estos grupos; por lo que, el proceso de identificación y focalización del público objetivo constituye uno de los pilares que determinan el éxito o fracaso de una política social.

En este contexto, cabe resaltar que la condición de pobreza suele ser la variable que determina si un individuo pertenece o no al público objetivo de una determinada política o programa social. Por lo tanto, la medición de la pobreza constituye un factor determinante para lograr los objetivos sociales que el gobierno se plantea en sus tres niveles. En ese sentido, en el Perú, el enfoque común que se aborda para realizar esta medición es el de pobreza monetaria, el cual solo considera el gasto de los hogares como determinante de la pobreza. En el Perú, al año 2012, si una persona tiene una capacidad de gasto individual mensual menor a S/282 entonces es pobre. Debido a las omisiones y deficiencias que presenta esta visión, se han elaborado distintas formas de medir la pobreza, entre las cuales destaca el enfoque multidimensional.

El presente documento se elaboró con el propósito de realizar un análisis detallado de la pobreza y los programas sociales del Perú al año 2012. Para lograr un análisis amplio y variado, la estructura del documento se divide en 6 secciones. Primero, se describe a grandes rasgos qué es la pobreza multidimensional así como el análisis de las privaciones al año 2012 basado en la ENAHO 2012 aplicado por el INEI. Luego, se elaborará un perfil de identificación de los pobres multidimensionales. Dentro de esta sección, también se desarrolla el tema de los pobres multidimensionales altamente vulnerables, como los niños y niñas así como los adultos mayores, pues son ellos los que deben ser priorizados dentro de la focalización de los programas sociales.

La siguiente sección está orientada a contrastar cifras de pobreza multidimensional con estadísticas oficiales del nivel de canon recibido por los departamentos mineros. Este análisis tiene la finalidad de poder determinar si un departamento con un mayor nivel de ingresos por canon tiene una menor tasa de pobreza. Para ello, se analizará a los tres departamentos con mayor ingreso por canon. Por último, dentro de la sección de análisis de los programas sociales del Estado, se incluirá un estudio de los principales programas sociales del Gobierno de Humala, así como de los programas de cada sector de la economía. Cabe destacar que, dentro de esta sección, se abordarán con algún detalle el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, tomando en cuenta la limitada información disponible.

El presente documento de discusión del CIUP hubiera sido imposible de producir sin el concurso profesional de cuatro jóvenes promesa de las ciencias económicas, Milagros Chocce, Claudia Zavaleta, Gonzalo Manrique y Nelson Oviedo a quienes expreso mi agradecimiento por la diligencia y paciencia. Sin embargo, el contenido es expresamente responsabilidad del autor y cabe resaltar que la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de trabajos de investigación como el presente.

Enrique Vásquez Huamán
Lima, 02 de octubre de 2013

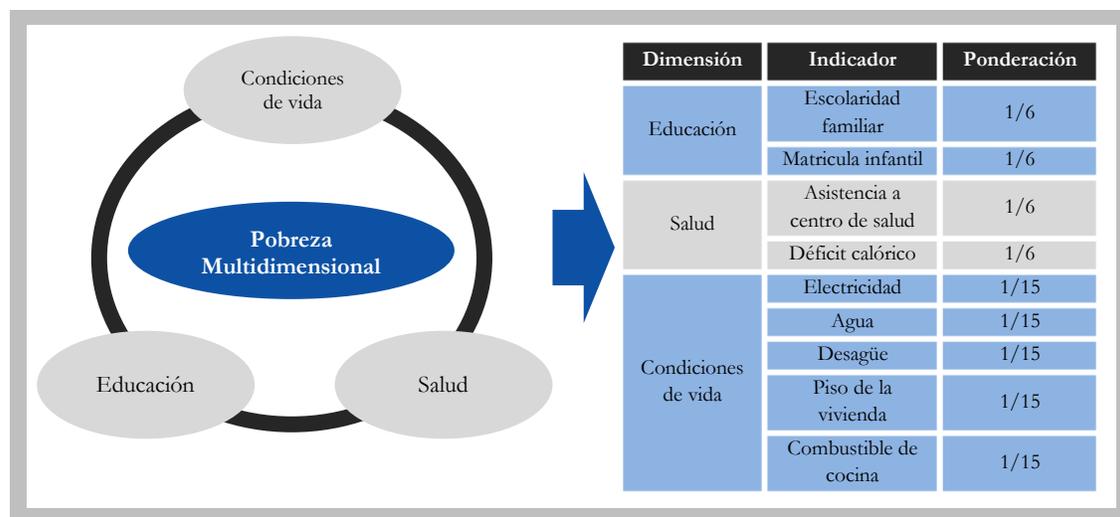
3. ¿QUÉ ES LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL?

Comúnmente, la medida de pobreza estándar -o más utilizada- suele partir del enfoque de pobreza monetaria. A favor de este enfoque se puede mencionar que, debido a su uso oficial a escala mundial, la disponibilidad de información es bastante amplia, tanto a niveles muy agregados como desagregados, lo cual ayuda a realizar diagnósticos apropiados para la elaboración de políticas públicas dirigidas a la población pobre. Sin embargo, este grupo suele estar caracterizado y definido sobre la base de un mayor número de dimensiones distintas a la monetaria como, por ejemplo, la falta de educación, salud, vivienda, empleo, seguridad personal, entre otros. Ante este hecho, desde 1997, se utiliza el Índice Humano de la Pobreza que fue reemplazado, en el año 2010, por el enfoque de Pobreza Multidimensional (OPHI, 2011:3).

El enfoque multidimensional de la pobreza está reemplazando de forma incremental al enfoque tradicional basado en la dimensión monetaria. Este proceso parte de la incapacidad resolutive, por parte del gestor de la inversión social, al catalogar a una persona como pobre o no pobre a partir del enfoque monetario. En cambio, cuando se abordan las privaciones y éstas adquieren dimensiones, que a su vez se vinculan a través de un indicador, se provee de la información suficiente al gesto de la inversión social, de modo que, adquiera la orientación correcta para actuar. En otras palabras, mirar las diversas dimensiones de la pobreza brinda un soporte al gestor de manera más concreta y precisa sobre qué hacer, a diferencia de la poca información transmitida por las cifras *per se* de pobreza monetaria ya que no permiten conocer qué prioridad se debe tomar en la inversión social.

La pobreza multidimensional es una medición atractiva porque permite tener una visión más holística de la realidad. De modo paralelo, su versatilidad representa una ventaja concreta, pues la metodología puede ser ajustada de manera rápida al contexto que se requiera a través de diferentes indicadores y ponderadores (OPHI, 2011:1). Esto se debe a que, en principio, el cálculo de la pobreza multidimensional se fundamenta en tres dimensiones: Educación, Salud y Condiciones de la vivienda. Estos, a la vez, cuentan con distintos indicadores los cuales son ponderados arbitrariamente. En este documento, se toma las ponderaciones de Alkire y Foster (2008) expuestas en la siguiente ilustración.

Ilustración 1. Dimensiones e indicadores del enfoque de Pobreza Multidimensional



Fuente: Alkire-Foster (2008), Counting and Multidimensional Poverty Measurement, University of Oxford.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

La necesidad de contar con un enfoque multidimensional de la pobreza ha tomado importancia dentro de las agendas políticas de varios países de América Latina y otras regiones (CEPAL, 2013:3). Por ejemplo, Colombia es el primer país de Latinoamérica que no solo calcula el índice de pobreza multidimensional sino que lo utiliza para combatir la misma a través de sus programas sociales. En el Perú, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) sostiene, en la “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”, que realiza la planificación de los programas sociales utilizando los mapas desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Con estas herramientas, construye el concepto de población en proceso de desarrollo e inclusión social (PEPI), el cual está elaborado sobre los cálculos de la ENAHO e intenta mejorar la mirada de la pobreza monetaria. En ese sentido, resulta de vital importancia considerar el enfoque multidimensional ya que, en la mayoría de los casos, el número de pobres bajo este enfoque suele ser mayor que según el enfoque unidimensional. Esto se debe, principalmente, al hecho de que el gasto por hogar no garantiza que la necesidad de todas las dimensiones consideradas en el cálculo de la pobreza multidimensional esté satisfecha.

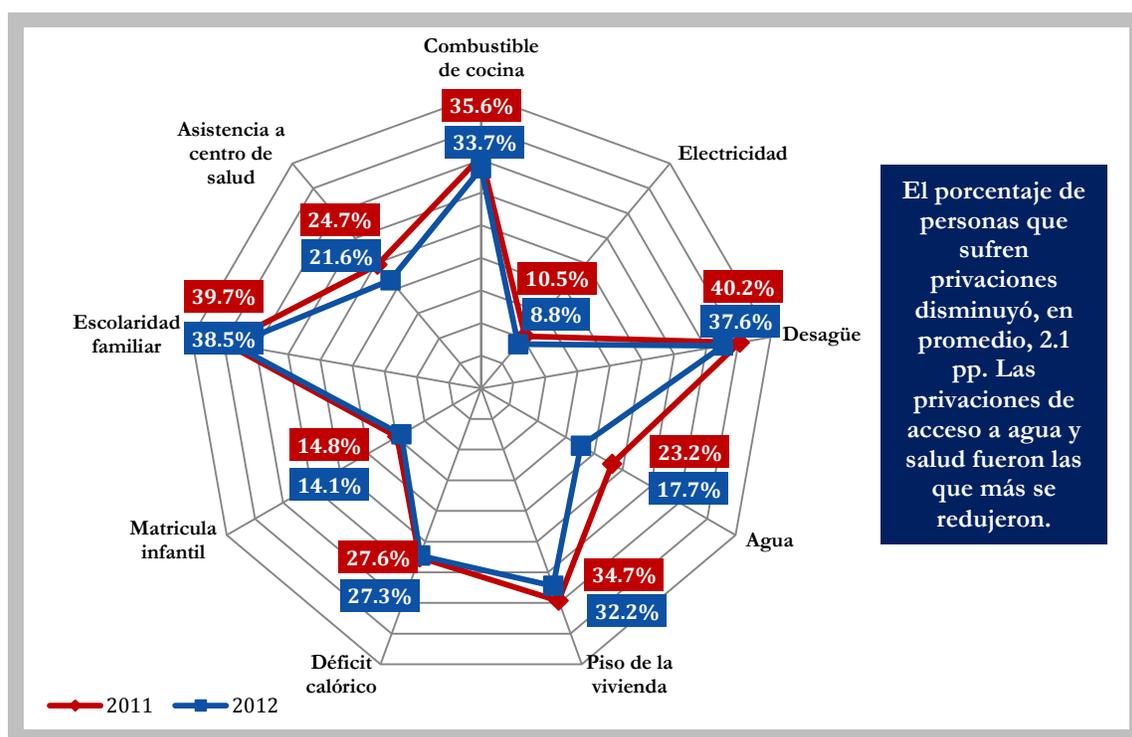
3.1. Las privaciones multidimensionales

Como se mencionó previamente, la reducción de la pobreza multidimensional fue ligeramente mayor (+1.3pp) a la monetaria entre los años 2011 y 2012. ¿A qué se debe que la reducción de la pobreza multidimensional haya sido ligeramente mayor que la reducción en la tasa de pobreza monetaria? Para responder esta pregunta, es necesario revisar los indicadores sobre los que se construye la tasa de pobreza multidimensional para lograr identificar las posibles fuentes de mejora o empeoramiento de la condición de vida de las personas en necesidad, lo cual se expresa por medio del nivel de privaciones de la población.

La evolución de las privaciones del 2012 respecto al año 2011 ha sido uniforme, es decir, todas se han reducido en una magnitud más o menos similar, lo cual, finalmente, ha desembocado en la reducción de la

tasa de pobreza multidimensional. Cabe resaltar también que ninguna de las proporciones de hogares afectados por estas privaciones se incrementó en el período 2011-2012, es decir, las cifras mejoraron, pero en una magnitud relativamente baja. Del mismo modo, la estructura de las privaciones no ha cambiado; en otras palabras, la importancia relativa de cada privación se ha mantenido entre los años mencionados. En concreto, los nueve indicadores que están involucrados en el cálculo de la pobreza multidimensional disminuyeron, en promedio, -2.1pp en el año 2012 respecto al año 2011. Cabe resaltar que los indicadores de agua (-5.5pp) y asistencia a los centros de salud (-3.3pp) sufrieron la mayor reducción para el mismo período.

Gráfico 1. Estructura de las privaciones a nivel nacional bajo el enfoque multidimensional.
Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

¿Qué significa la reducción en los indicadores de privaciones? En el caso del indicador de agua, se puntualiza que, entre los años 2011 y 2012, aproximadamente, 1'541,153 personas (5.5% de la población total) dejaron de tener privaciones respecto a esta necesidad, es decir, lograron acceder a este servicio. Una posible razón del incremento en el acceso a agua potable puede ser atribuida a la influencia del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PNSR) y el Programa Agua Para Todos impulsados durante el segundo gobierno de Alan García. En el caso del indicador de la asistencia a centro de salud, la reducción que se dio entre los años 2011 y 2012 significó que 794,388 personas pudieron acceder al sistema de salud ya sea a través de un centro o posta. En parte, este incremento podría explicarse por las intensas campañas de información para ampliar la cobertura y el uso intensivo de servicios por parte de los afiliados al SIS.

Tabla 1. Nivel de privaciones del total de la población. Perú: 2011 – 2012
(en valores absolutos y porcentajes)

Dimensión	Indicador	2011		2012	
		Núm. de personas	%	Núm. de personas	%
Educación	Escolaridad familiar ^{1/}	11,899,084	39.7%	11,764,158	38.5%
	Matricula infantil ^{2/}	4,443,325	14.8%	4,311,745	14.1%
Salud	Asistencia a centro de salud ^{3/}	7,392,181	24.7%	6,597,793	21.6%
	Déficit calórico ^{4/}	8,260,694	27.6%	8,331,196	27.3%
Condiciones de la vivienda	Electricidad ^{5/}	3,130,288	10.5%	2,691,853	8.8%
	Agua ^{6/}	6,931,982	23.2%	5,390,829	17.7%
	Desagüe ^{7/}	12,044,926	40.2%	11,485,236	37.6%
	Piso de la vivienda ^{8/}	10,377,419	34.7%	9,842,184	32.2%
	Combustible de cocina ^{9/}	10,651,243	35.6%	10,297,929	33.7%

Nota: Las personas se consideran pobres multidimensionales si (Vásquez, 2012:13):

^{1/}El jefe del hogar al que pertenece tiene primaria completa o un nivel de educación inferior.

^{2/}El hogar donde vive tiene al menos un niño en edad escolar (6-18) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).

^{3/}Ante molestia, enfermedad o accidente; no accede a los servicios de salud porque: no tiene dinero, el centro de salud se encuentra lejos de su vivienda o no tiene seguro de salud.

^{4/}No consume las calorías mínimas de acuerdo a sus requerimientos.

^{5/}Su vivienda no tiene electricidad

^{6/}Su vivienda no tiene acceso adecuado a agua potable.

^{7/}Su vivienda no tiene desagüe con conexión a red pública.

^{8/}El piso de su vivienda está sucio, con arena o estiércol.

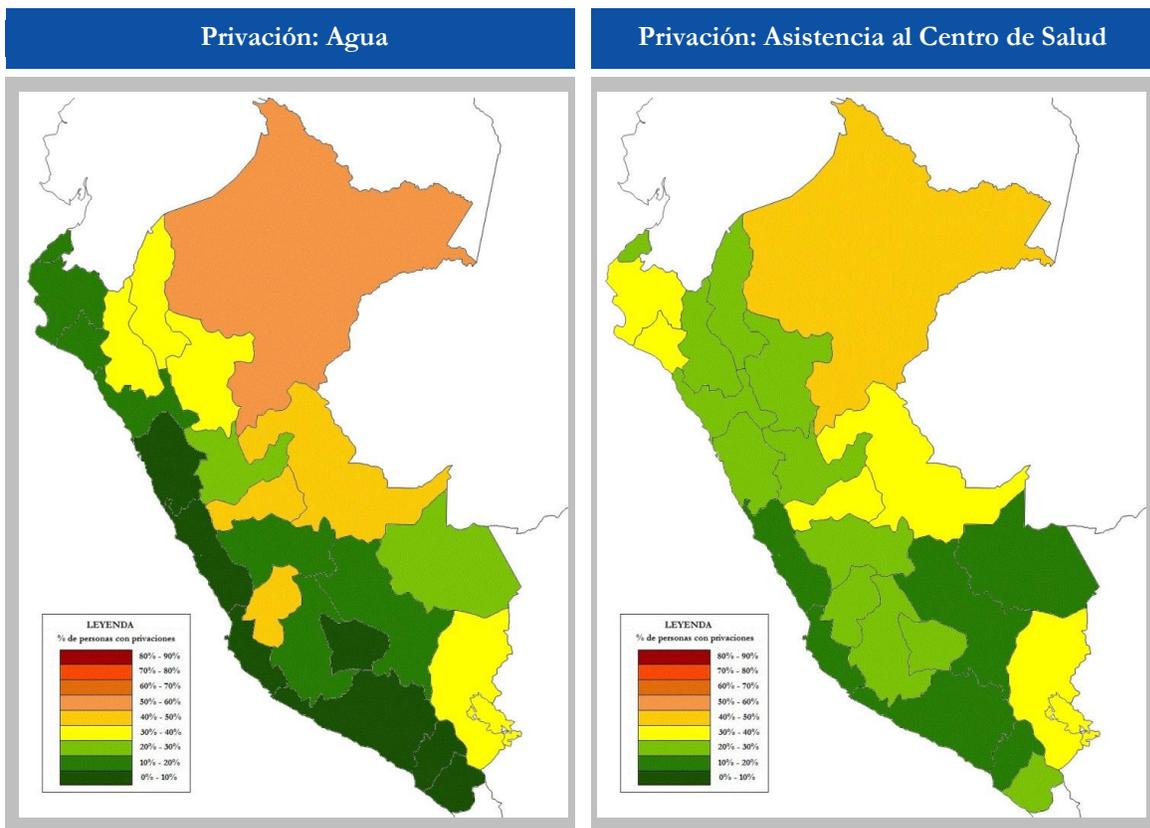
^{9/}En su vivienda se usa generalmente carbón o leña para cocinar.

Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

A nivel departamental, se puede observar que los departamentos que pertenecen a la Costa son los que sufren menores privaciones; en cambio, los departamentos de la Sierra y Selva son los más afectados. En el caso de las dos privaciones que tuvieron una reducción ligeramente mayor entre el año 2011 y 2012, puede verse que los departamentos de la Selva son los más afectados, de manera especial, Loreto. En principio, esto puede ser consecuencia de la ausencia de infraestructura adecuada, tanto en el sector de salud, como en el de agua y saneamiento. En otras palabras, el costo asociado al servicio que permitiría eliminar estas privaciones en la región lamentablemente aún no ha alcanzado su nivel de economías de escala, de modo que, lo cual permitiría económicamente atender lugares de extrema necesidad pero de intensa dificultad como la Selva rural. Al confrontar el hecho de que, en el mercado de agua y saneamiento, existe un monopolio natural –lo cual implica economías de escala- y la alta tasa deficitaria de los servicios relacionados a este sector, se puede intuir que existen preferencias no reveladas o incentivos que distorsionan la percepción de los ofertantes acerca de los posibles beneficios económicos que se podrían obtener a partir de este modelo.

Ilustración 2. Privaciones del total de la población en cuanto a agua y asistencia a centro de salud. Perú: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

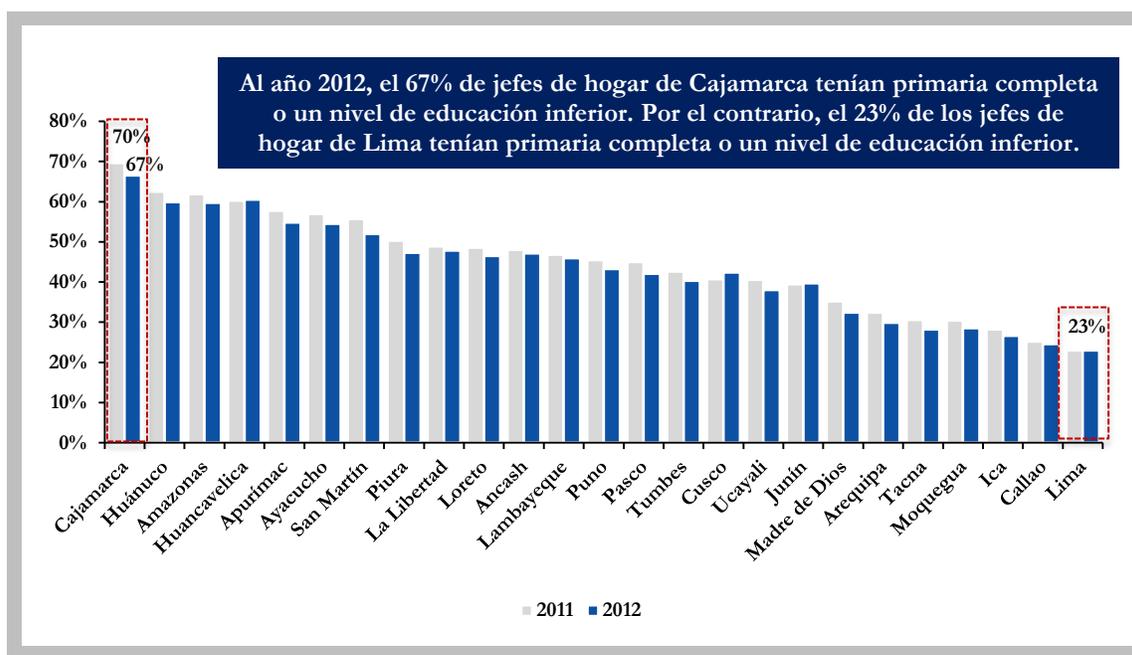
En resumen, la visión holística sobre la cual se fundamenta el enfoque multidimensional, brinda una mirada más acuciosa de las necesidades y sobre todo de las privaciones de la población. Incluso, permite determinar con mayor precisión a la población que debe y que no debe pertenecer el grupo al que se dirigen las políticas y los programas sociales. Asimismo, la composición de la tasa de pobreza multidimensional *per se* ofrece un diagnóstico de cada hogar o individuo explicando por qué se le considera pobre. Por ello, a continuación se revisa de manera más detallada cada una de las privaciones que componen la pobreza multidimensional.

3.1.1. Estado de la educación al año 2012

Como se explicó en secciones previas, la dimensión de educación incluye dos indicadores: la escolaridad familiar y la matrícula infantil. El primero de los indicadores, escolaridad familiar, determina si el jefe del hogar alcanzó a completar la primaria completa o un nivel de educación inferior. En el caso del indicador de matrícula infantil, se consideran a los hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6-18) que no está matriculado (y aún no termina la secundaria).

A nivel departamental, Cajamarca registra el mayor porcentaje de jefes de hogar con primaria completa como máximo durante los años 2011 (70%) y 2012 (67%). Por el contrario, el departamento de Lima tuvo el menor porcentaje de jefes de hogar con educación primaria completa como máximo durante los años 2011 y 2012 (23% en ambos años). En otras palabras, los departamentos que muestran un mayor porcentaje reflejan una mayor limitación frente a la educación del jefe del hogar, lo que está fuertemente correlacionado con la posibilidad de escapar de la pobreza. En el siguiente gráfico, se muestra que los departamentos que tienen un menor porcentaje de jefes de hogar con un nivel educativo de primaria o menos se encuentran en la Costa, en cambio, en departamentos ubicados en la Sierra o Selva este porcentaje aumenta.

Gráfico 2. Escolaridad familiar según departamentos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

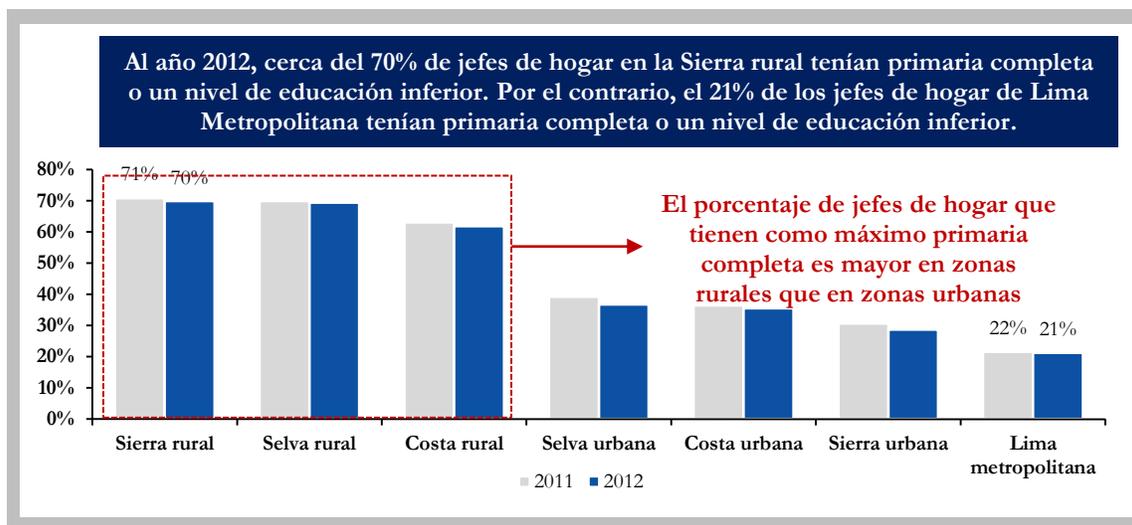


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Si se analiza a nivel de regiones y ámbitos, es claro que en las zonas rurales el porcentaje de jefes de hogar sin educación secundaria o superior es mayor que en zonas urbanas, sobre todo en la Sierra y Selva. En general, el porcentaje de jefes de hogar con bajo nivel educativo en las zonas urbanas es tres veces menor que en las zonas rurales. En el siguiente gráfico, se puede observar la diferencia antes mencionada.

Gráfico 3. Escolaridad familiar según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

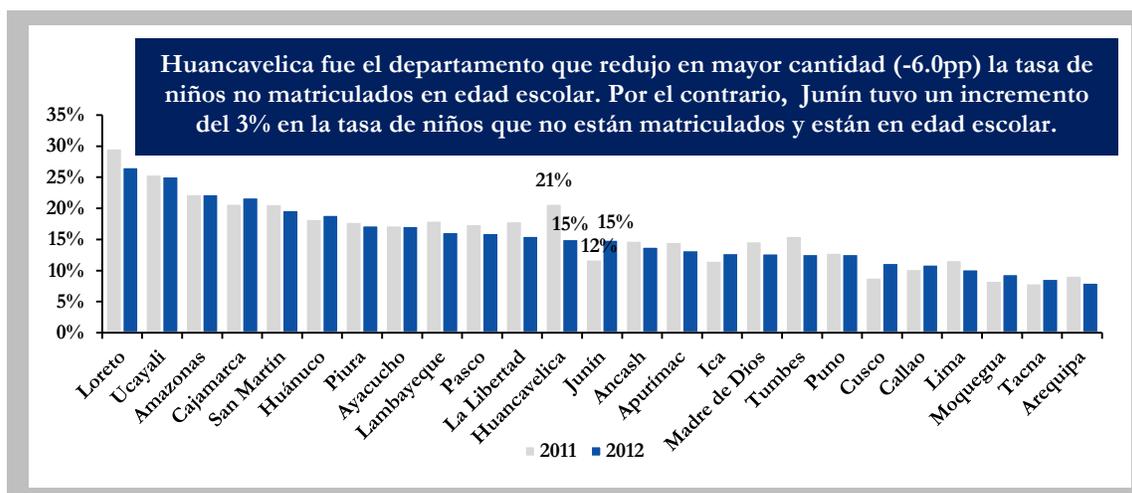


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En el caso del indicador de matrícula infantil, a nivel departamental, la mayoría de departamentos tuvo una reducción ligera entre los años 2011 y 2012. El caso más resaltante es el de Huancavelica ya que pasó de tener una tasa de niños no matriculados que están en edad escolar de 21% en el año 2011 a una de 15% en el año 2012 –una reducción de -6pp. Esto indica que, en este departamento, cerca de 27,852 niños en edad escolar, que no se encontraban matriculados durante el 2011, se lograron matricular en el año 2012.

Gráfico 4. Matrícula infantil según departamentos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

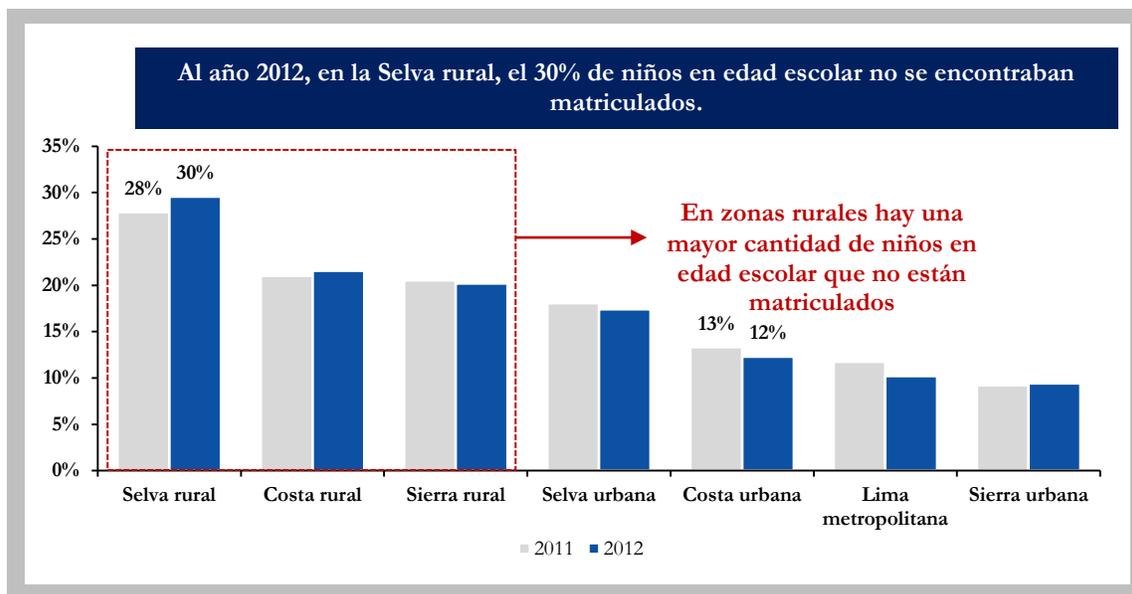


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

A nivel de regiones y ámbitos, la tasa de niños no matriculados es mayor en zonas rurales que en urbanas. Dentro de las zonas rurales, el caso de la Selva es el más resaltante, pues, además de mostrar la tasa más alta de niños no matriculados de todo el Perú, esta se incrementó entre los años 2011 y 2012 en +2pp. Ello indica que cerca de 23,697 niños en edad escolar en la zona rural de la selva peruana dejaron de asistir al colegio entre dichos años.

Gráfico 5. Matricula infantil según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

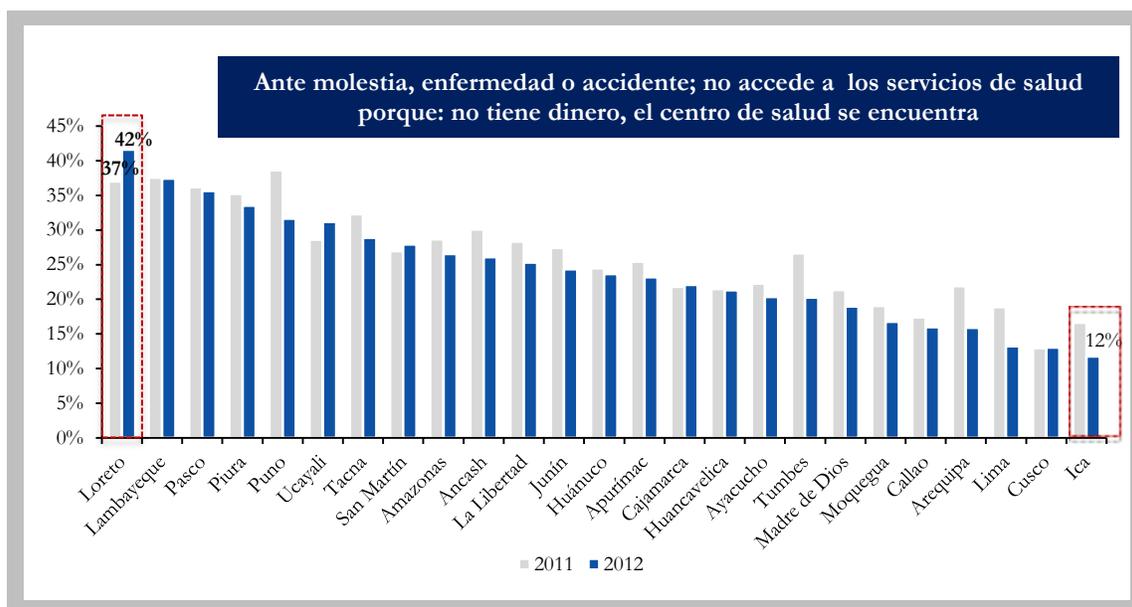
Como se ha podido analizar en la presente sección, el problema de la educación es grave, sobre todo, en las zonas rurales de nuestro país. Además de ello, resulta preocupante que, al año 2012, en promedio, cerca de 470,566 jefes de hogar (43%) solo cuentan con un nivel educativo de primaria completa como máximo. Este problema está muy relacionado con la baja tasa de matrícula de los niños, pues, al año 2012, en promedio, 172,470 niños (15%) no se matricularon en algún centro educativo a pesar de estar en edad escolar.

3.1.2. Estado de la Salud al año 2012

En términos de salud, se incluyeron dos indicadores que permiten aproximar la realidad existente en dicha dimensión: estos indicadores son la asistencia a los centros de salud y la pobreza calórica. En el primer caso, el indicador de asistencia a los centros de salud representa el porcentaje de personas que, al presentar alguna molestia, enfermedad o accidente, asiste a algún centro de salud. En el siguiente gráfico, se muestra el porcentaje de personas que dejan de acudir a un centro de salud ya sea porque el centro de salud se encuentra lejos o no cuentan con los medios económicos necesarios.

Durante el año 2012, en el departamento de Loreto, alrededor de 42 personas de cada 100 que presentaban molestias, enfermedades o tuvieron algún tipo de accidente dejaron de acudir a un centro de salud, la situación observada en Loreto parece agravarse, ya que, durante el 2011, dicho indicador representaba a 37 personas de cada 100. Esto hecho puede fundamentarse en los altos costos de transporte que implicaría movilizarse a los centros de salud, dado que el medio de transporte es principalmente fluvial. De modo opuesto, en el mismo año, Ica fue el departamento en el que solo el 12% de las personas dejaban de acudir a los centros de salud.

Gráfico 6. Asistencia al centro de salud según departamentos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)



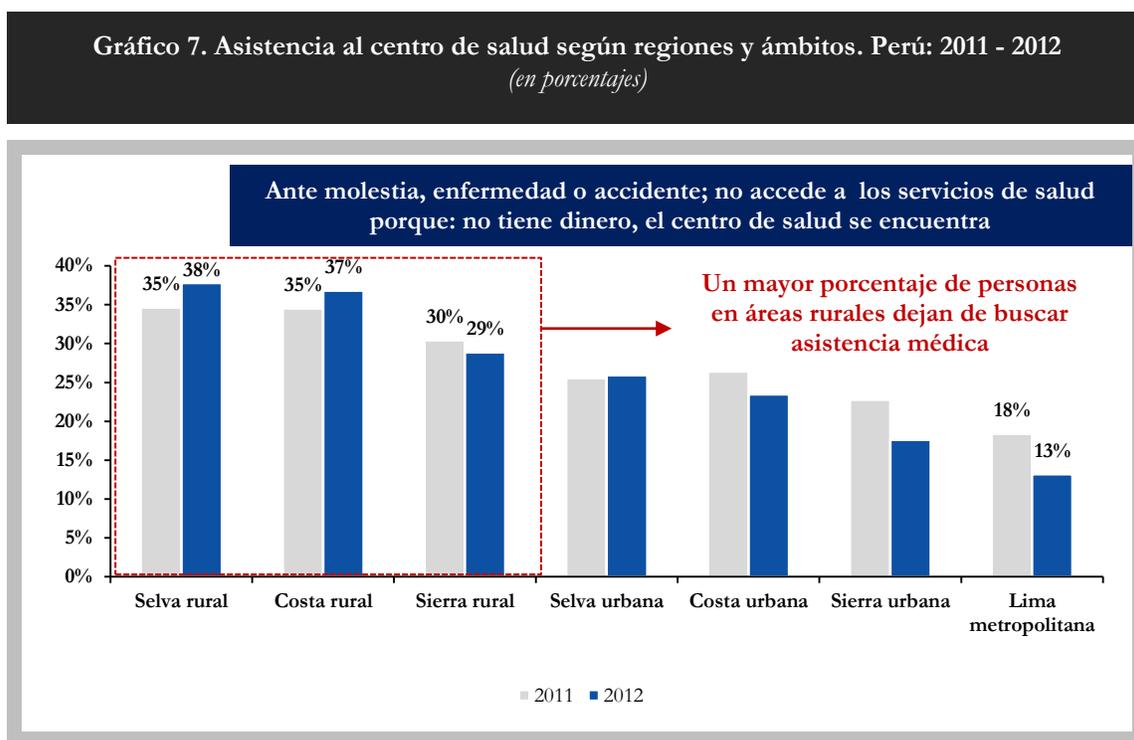
Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al realizar el mismo análisis por regiones y ámbitos geográficos, se obtuvo que la población rural es la más vulnerable dado que, en promedio, en el 2011, el 33.3% de la población que presenta molestias, enfermedades o experimentó un accidente dejó de asistir al centro de salud. Esta situación se vio agravada en el último año en los casos de la selva y costa rural, de modo que, el número de casos se incrementó entre 2% y 3%.

Cabe enfatizar que, entre las regiones y ámbitos analizados, la selva rural presenta el mayor porcentaje de personas que dejan de asistir a los centros de salud. Este resultado refuerza la hipótesis acerca de los altos costos de transporte registrados en la selva al dirigirse a los centros de salud. Sin duda, este hecho desincentiva a las personas a buscar asistencia médica; además, se debe considerar que, por motivos culturales, la población de esta región suele preferir la medicina natural antes que la clínica.

Por último, durante el 2012, Lima Metropolitana presentó el menor porcentaje de personas que dejaron de asistir a los centros de salud ya que solo 13 personas de cada 100 que necesitaban asistencia médica dejaron de asistir a un centro de salud. Asimismo, la situación en dicho ámbito mejoró con respecto al 2011, durante el cual, 18 de cada 100 dejaron de asistir a un centro de salud.

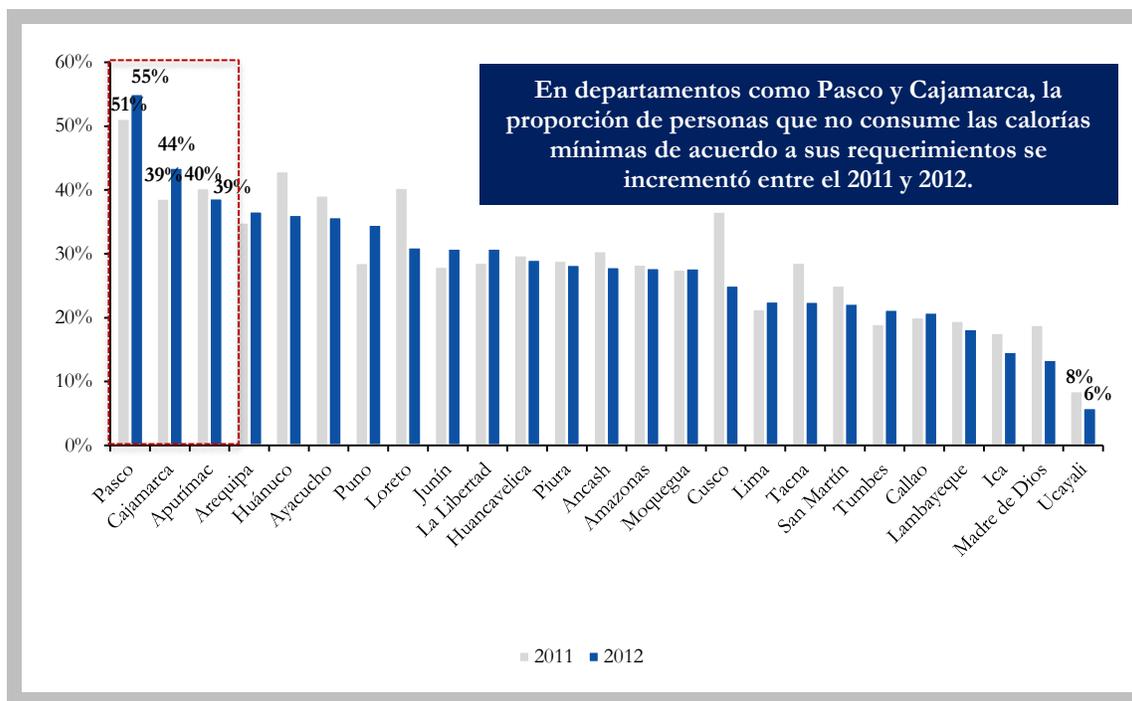


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Como se mencionó, el indicador de pobreza calórica también es tomado en consideración para poder aproximar la realidad de la dimensión salud de los distintos departamentos en los dos últimos años. De acuerdo con los resultados, para el año 2011, el departamento de Pasco fue el que presentó mayor incidencia de pobreza calórica: el 51% de personas no consumían el nivel de calorías mínimas de acuerdo con sus requerimientos. Esta situación se vio agravada ligeramente, dado que, durante el 2012, la pobreza calórica se incrementó a 55%. Por otro lado, el departamento con menor incidencia de pobreza calórica durante el 2011 y 2012 fue Ucayali con 8% y 6% respectivamente. A pesar de que se halló que la Selva rural es el ámbito con mayor vulnerabilidad en términos de acceso a centros de salud, por el contrario, muestran las mayores posibilidades de alcanzar sus requerimientos calóricos. Nuevamente, este hecho coincide con la hipótesis acerca de las costumbres de la población perteneciente a la Selva y su preferencia por la medicina y alimentos naturales.

Gráfico 8. Pobreza calórica según departamentos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)



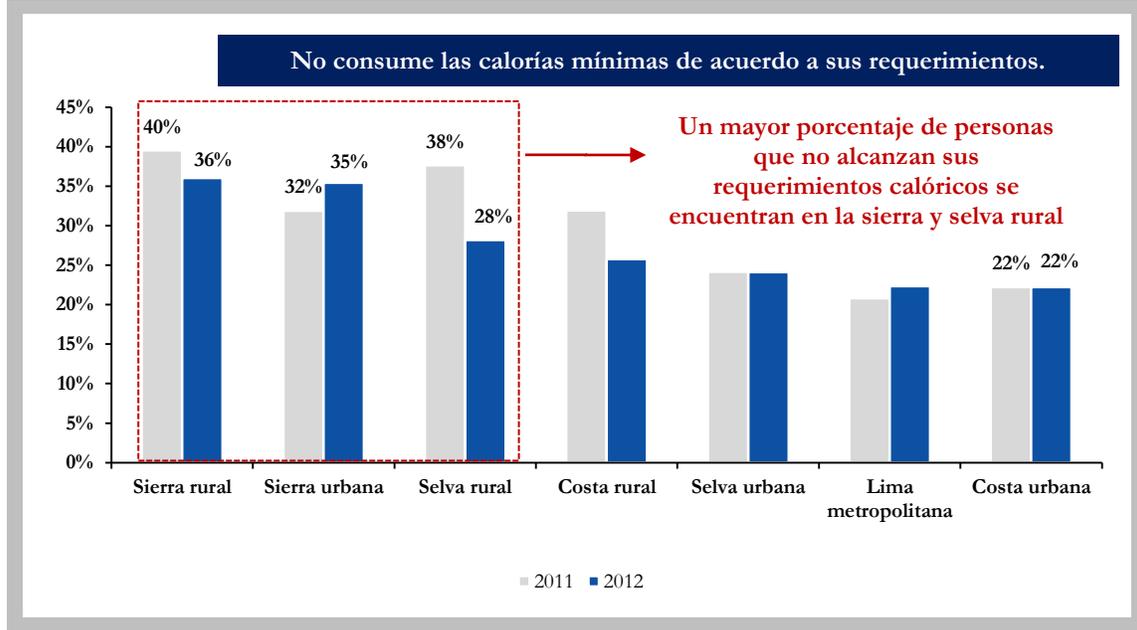
Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

De manera similar, al realizar el mismo análisis por regiones y ámbitos, se obtuvo que, tanto la Sierra urbana como rural y la Selva rural, presentan la mayor incidencia de pobreza calórica. En el caso de la Sierra rural y urbana, se obtuvo que cada 36 personas de 100, en el primer caso, y cada 35 de 100, en el segundo, no alcanzaban a consumir el nivel mínimo de calorías que requerían. Asimismo, al realizar la comparación con respecto al 2011, se obtuvo que la incidencia de pobreza calórica aumentó de 32% a 35% para el caso de la Sierra urbana, mientras que la misma cayó de 40% a 36% en la Sierra rural. Adicionalmente, a pesar de que la Selva rural presenta una elevada incidencia de pobreza calórica (28%), esta se redujo en 10% con respecto al 2011.

En contraste a los niveles de pobreza calórica observados en la Sierra, la Costa urbana presentó, durante el 2012, la menor incidencia de pobreza calórica, similar a la observada en el 2011. Los resultados obtenidos evidencian que la Sierra de nuestro país es la región más pobre en términos de requerimiento calórico. Además, a pesar de que Ucayali es el departamento con menor incidencia de pobreza calórica, la región Selva, en conjunto, presenta una incidencia moderada de dicho indicador. Este último resultado podría sugerir algún nivel de desigualdad para poder acceder a suficientes recursos para obtener los alimentos necesarios.

Gráfico 9. Pobreza calórica según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)



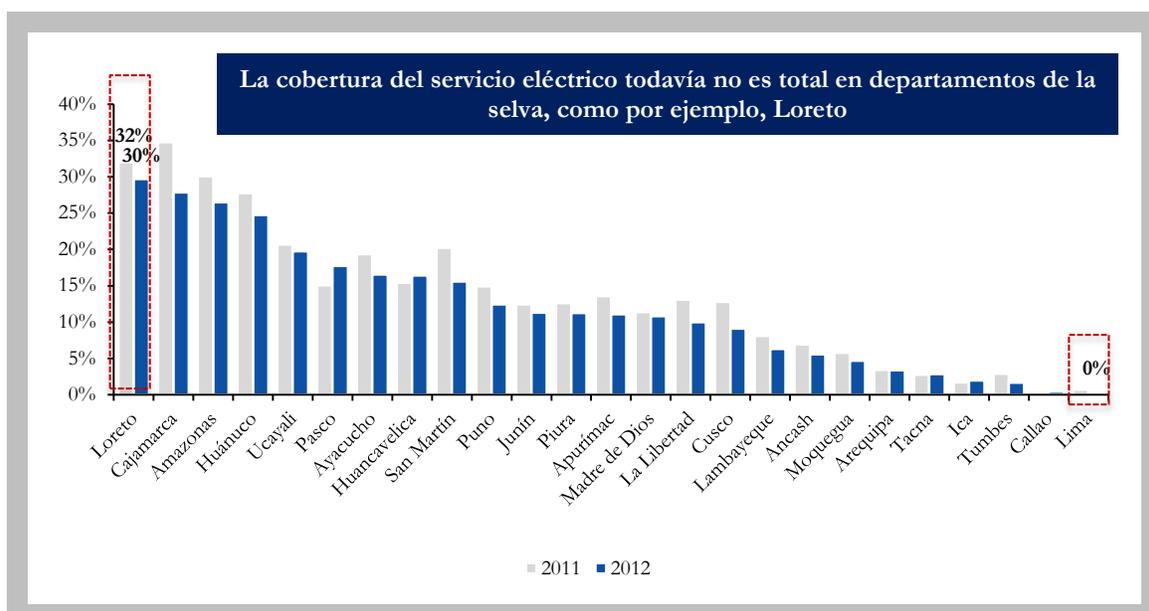
Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

3.1.3. Estado de las Condiciones de vida al año 2012

Al analizar el acceso a electricidad, se obtuvo que, para el año 2012, el departamento con menor acceso a electricidad fue el departamento de Loreto, pues 30 viviendas de cada 100 no tenían acceso a electricidad. Durante el mismo período, Cajamarca y Amazonas presentaron una incidencia similar de hogares sin acceso a electricidad, pues en ambos casos fue de 28%. Cabe resaltar que el único departamento con un total de viviendas con acceso a electricidad es Lima. Al realizar una comparación del mismo indicador entre 2012 y 2011, se muestra que, en casi todos los departamentos, se redujo la incidencia del indicador mencionado. Además, en promedio, la reducción en la incidencia de viviendas sin electricidad fue de -2pp. En ese sentido, el departamento con mejor evolución fue Cajamarca al lograr una reducción de -7pp., mientras en Pasco, por el contrario, la incidencia de viviendas sin acceso a electricidad creció en +3pp.

Gráfico 10. Electricidad según departamentos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

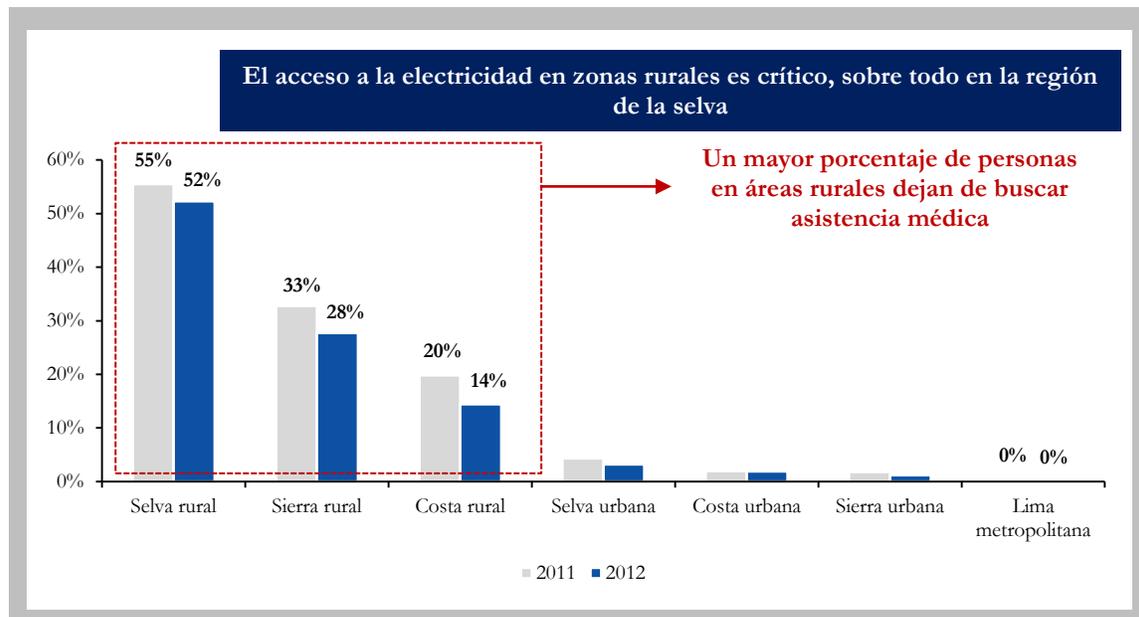


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Adicionalmente, al observar la incidencia de las viviendas sin electricidad por regiones y ámbitos, se obtuvo que las zonas rurales presentaron una mayor incidencia de viviendas sin electricidad, de modo que, la Selva rural fue la región geográfica con menor cobertura de servicio de electricidad en las viviendas. A pesar de lo descrito, tanto en la Selva, Sierra como Costa rural, se registró una reducción en el nivel de privación entre los años 2011 y 2012. En cuanto al ámbito y región con menor incidencia de viviendas sin electricidad, Lima Metropolitana presenta una amplia cobertura de electricidad en las viviendas ya que en los dos últimos años el 100% de viviendas gozaban de dicho servicio.

Gráfico 11. Electricidad según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

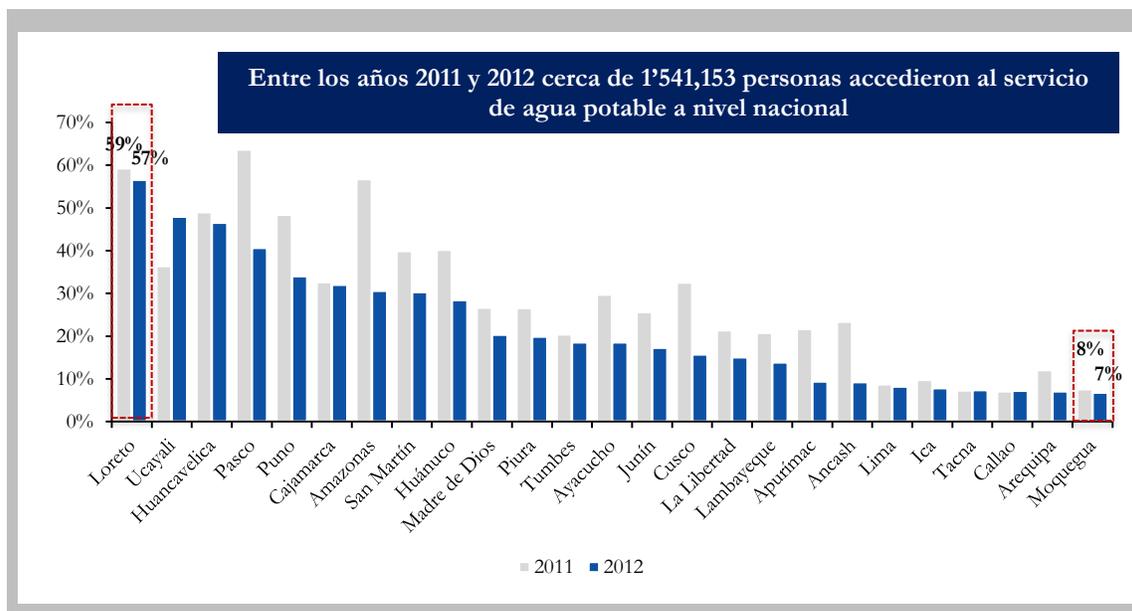


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Otro de los indicadores considerados es el acceso adecuado a agua potable, al realizar una comparación de dicho indicador entre los departamentos, se obtuvo que, al igual que en el caso de acceso a electricidad, Loreto es el departamento con menos acceso al servicio de agua potable, pues, al año 2012, 57 viviendas de cada 100 no tenían acceso adecuado a agua potable. Al comparar el presente indicador de un año a otro, se obtuvo que los departamentos que más redujeron la falta de acceso adecuado a agua potable fueron Amazonas en -26 pp., Pasco en -23 pp., y Cusco en -17 pp. En promedio, el resto de departamentos redujeron la falta de acceso adecuado a agua potable en -5 pp. Cabe enfatizar que el departamento con mayor cobertura del servicio de agua es Moquegua, pues solo cada 7 hogares de 100 no cuentan con acceso adecuado de agua potable. En general, el progreso en el indicador de agua fue notablemente positivo.

Gráfico 12. Agua según departamentos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

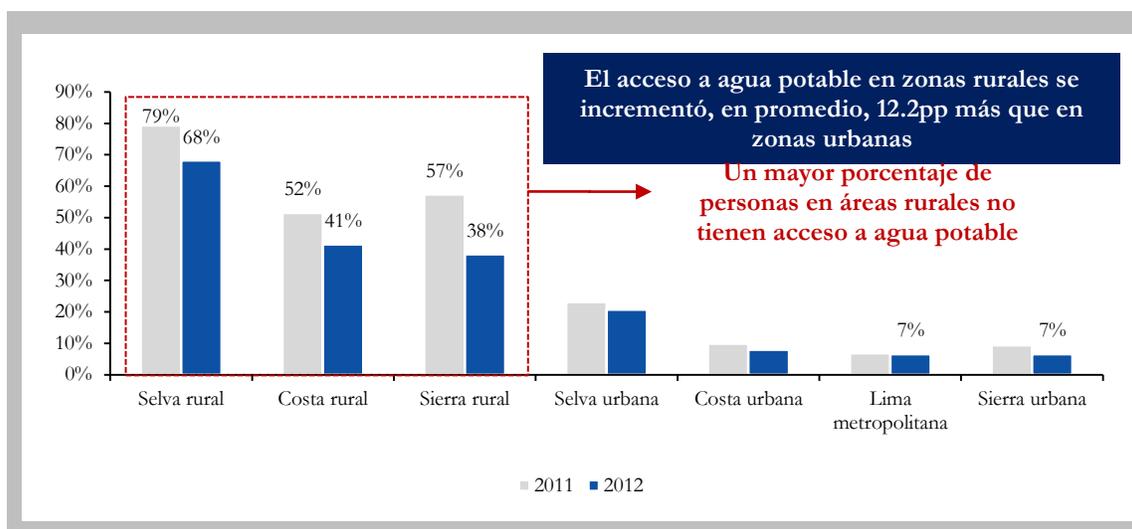


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al igual que en los indicadores anteriores, se analiza el acceso a agua potable según regiones y ámbitos. En este caso, de modo similar al caso de la electrificación, el ámbito rural de las tres regiones muestra un mayor porcentaje de hogares que no cuentan con agua potable. Asimismo, al igual que en el caso anterior, las viviendas ubicadas en las zonas rurales de la Selva muestran el menor acceso adecuado a agua potable. En contraste, en la Sierra Urbana y Lima Metropolitana, se encuentra un mayor porcentaje de personas que cuentan con adecuado acceso a agua potable ya que tan sólo 7 personas de 100 no cuentan con el servicio mencionado. Es relevante mencionar que, al realizar una comparación de año a año (2011-2012), se halla que, en todos los ámbitos y regiones, se experimentó una reducción en el número de viviendas que no cuentan con acceso adecuado a agua potable.

Gráfico 13. Agua según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

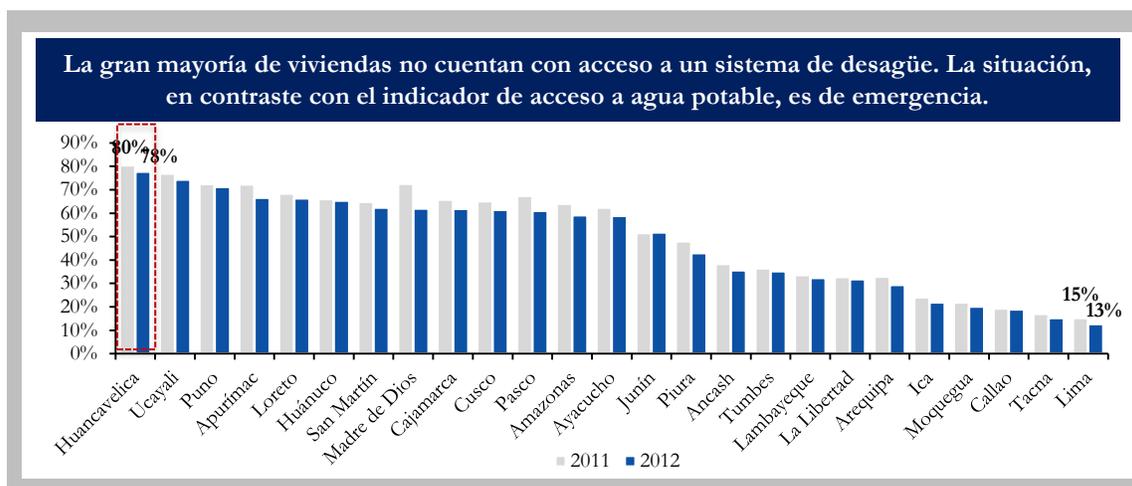


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En cuanto al acceso a saneamiento, se encontró que, entre los años 2011 y 2012, Huancavelica presentaba el mayor porcentaje de viviendas sin acceso a saneamiento. Como se puede observar en el gráfico a continuación, durante el 2011, 80 viviendas de cada 100 no tenían acceso a un sistema de saneamiento. El mismo indicador, para el caso de Lima, muestra que entre 13% y 15% de viviendas no contaban con desagüe para los años 2012 y 2011 respectivamente.

Gráfico 14. Desagüe según departamentos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)

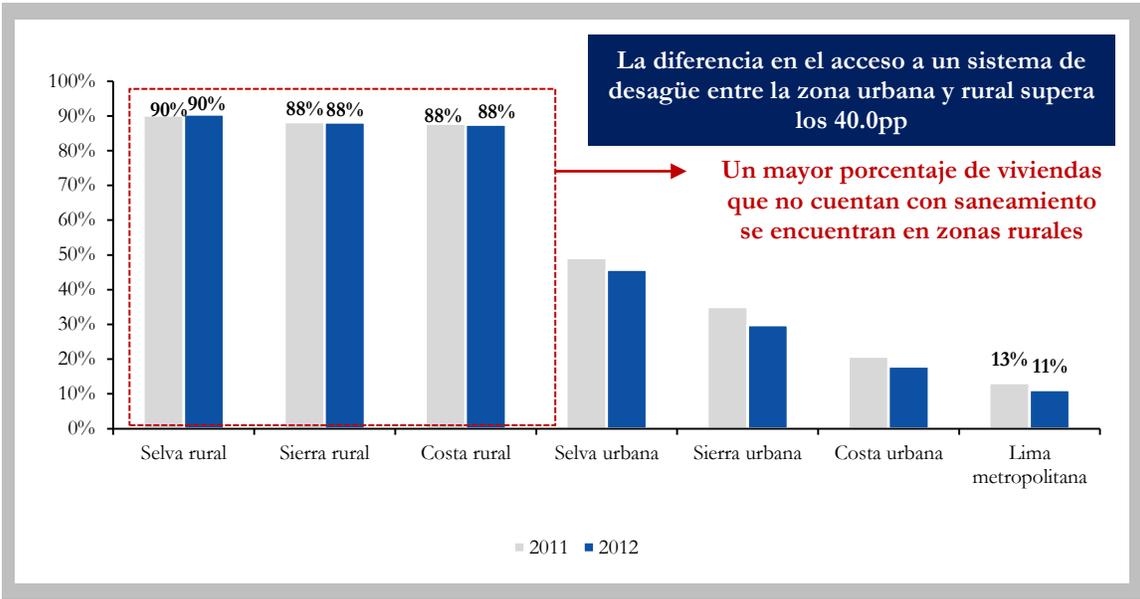


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Según los resultados obtenidos en el análisis del indicador según región y ámbito, las zonas rurales registran una mayor incidencia de viviendas sin acceso a saneamiento, tanto en la Selva, Sierra como Costa, se observó que cerca de 90 viviendas por cada 100 no tenían acceso a saneamiento; dicho resultado se mantuvo tanto durante el 2011 como 2012 sin mostrar variación alguna. Al igual que en el caso anterior, Lima Metropolitana alberga menos porcentaje de viviendas que cuentan con acceso a saneamiento.

Gráfico 15. Desagüe según regiones y ámbitos. Perú: 2011 - 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

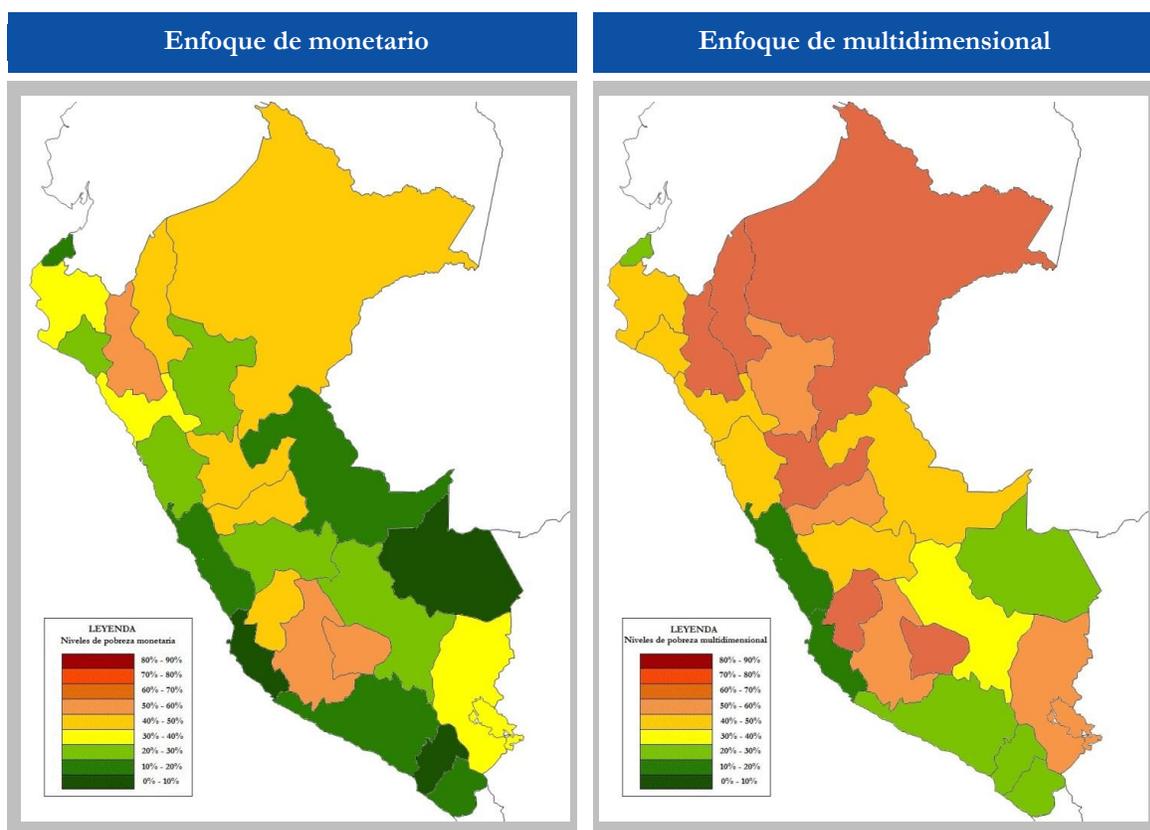
4. LOS POBRES MULTIDIMENSIONALES DEL PERÚ: ¿QUIÉNES SON Y QUÉ LOS CARACTERIZA?

Ser un pobre multidimensional para el Estado implica ser considerado como “no pobre” por los hacedores de política al momento de determinar quiénes deberían ser atendidos o no con mayor urgencia. Este hecho es crítico, pues reduce la capacidad de los hogares para poder escapar de la condición de pobreza debido a la ausencia de asistencia. El hecho de que los hacedores de política tomen en cuenta solo a los pobres monetarios (para el año 2012, si la capacidad de gasto mensual individual es menor a S/.282) refleja la limitada visión que ostentan sobre el concepto de pobreza. En concreto, al basar todas las decisiones de focalización de los programas sociales sobre mediciones que aproximan de manera sesgada la calidad de vida de una persona, se ignora factores que van más allá del ingreso o el gasto monetario.

En el caso del Perú, las decisiones de política social aún se realizan sobre la base de enfoques tradicionales de medición de la pobreza que, en lugar de hacer más eficiente y eficaz el gasto en políticas y programas sociales, generan un mal uso del dinero público. En consecuencia, no se logra beneficiar a quienes realmente –y con mayor urgencia- lo necesitan. Al año 2012, las estimaciones de la pobreza bajo el enfoque monetario y multidimensional arrojaron resultados bastante heterogéneos. Si se comparan los resultados obtenidos mediante el enfoque monetario y el enfoque multidimensional, puede verse que la divergencia es notablemente significativa.

En el caso de la pobreza monetaria, la tasa de pobreza fue de 25.8%, lo cual implica que hubo una reducción de -2pp respecto al año anterior (2011), es decir, 450,842 personas dejaron de ser pobres. En cambio, bajo el enfoque multidimensional, la tasa de pobreza fue de 36.6%, 3.3pp menos que el año anterior. Ello implicó que, en realidad fueron 773,733 personas las que salieron de la pobreza. En otras palabras, a pesar de que la tasa de pobreza multidimensional es superior, la reducción en esta proporción es mayor que la caída en la tasa de pobreza monetaria. En la Ilustración 3, se observa que casi todos los departamentos del Perú (excepto Lima) son considerados “más pobres” si se utiliza el enfoque multidimensional.

Ilustración 3. Mapa de incidencia en la pobreza según el enfoque de pobreza monetario y multidimensional. Perú 2012
(en porcentajes)



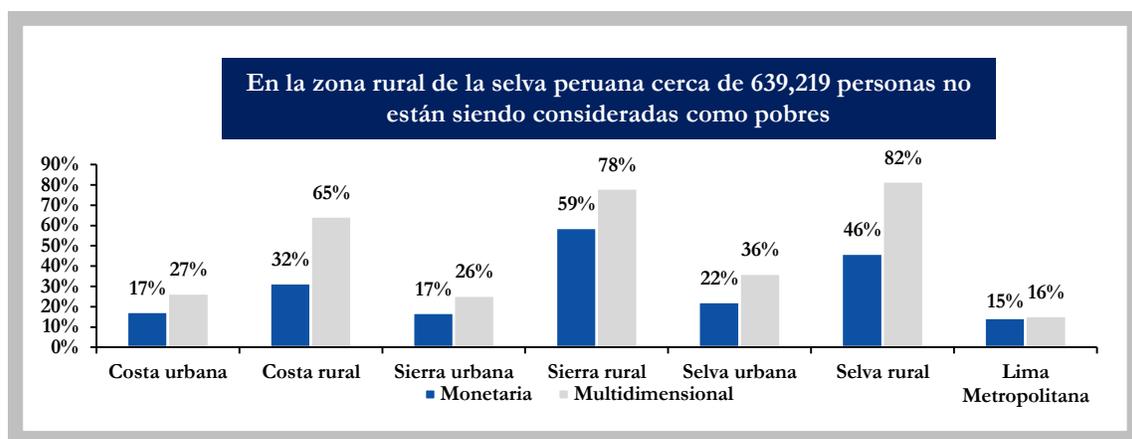
Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Cuando se distingue el análisis según ámbito, sin lugar a dudas, resalta la limitación del enfoque tradicional al identificar a los pobres ubicados en el ámbito rural de las tres regiones naturales. En consecuencia, se ignora a 2'049,652 personas que requieren de la asistencia del Estado debido al alto número de privaciones. Por ejemplo, para el Estado, en la Selva rural, tan solo el 46% de la población es pobre; sin embargo, según el enfoque multidimensional, esta proporción asciende al 82%: una diferencia de +36pp, lo cual representa a 639,219 peruanos.

Si bien es cierto que la brecha entre ambas mediciones es menor en el ámbito urbano, la diferencia en las cifras de pobreza en este ámbito no dejan de ser relevantes, sobre todo en la Selva (+14pp). Cabe resaltar también que, al parecer, ambos enfoques muestran resultados similares en Lima Metropolitana, pues como se mencionó, en áreas urbanas, la pobreza monetaria se asemeja a la multidimensional. Además, es importante recordar que no se debe asumir que la pobreza monetaria es un subconjunto de la pobreza multidimensional, es decir, existen pobres monetarios que no necesariamente son pobres multidimensionales. Así, se calcula que 2'000,617 personas cumplen con estas características –ser pobres monetarios, pero no multidimensionales-, de los cuales el 96.8% son pobres monetarios no extremos.

Gráfico 16. Pobreza monetaria y multidimensional según regiones. Perú: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

A nivel departamental, los cinco departamentos más pobres según el enfoque multidimensional fueron Huancavelica (68.5%), Cajamarca (67.8%), Loreto (63.2%), Amazonas (61.7%) y Apurímac (60.9%) – ninguno de ellos perteneciente a la Costa. En cambio, bajo el enfoque monetario, solo tres de los cinco departamentos más pobres están siendo considerados dentro del *ranking*: Apurímac (55.5%), Cajamarca (54.2%) y Huancavelica (49.5%). Es importante resaltar que el departamento de Loreto (63.2%) figura como el tercer departamento más pobre a pesar de no estar incluido dentro del *ranking* monetario.

Tabla 2. Ordenamiento de los cinco departamentos más pobres según la tasa de pobreza monetaria y multidimensional. Perú: 2012
(en porcentajes)

MONETARIAMENTE pobres 2012		MULTIDIMENSIONALMENTE pobres 2012	
1	Apurímac (55.5%)	1	Huancavelica (68.5%)
2	Cajamarca (54.2%)	2	Cajamarca (67.8%)
3	Ayacucho (52.6%)	3	Loreto (63.2%)
4	Huancavelica (49.5%)	4	Amazonas (61.7%)
5	Huánuco (44.9%)	5	Apurímac (60.9%)

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

De igual manera, si se analizan a los departamentos “no pobres” bajo el enfoque monetario se encuentra que Lima no pertenece a este grupo; por el contrario, bajo el enfoque multidimensional este departamento figura como el menos pobre con una tasa de pobreza de 16.6% junto con Ica. En la siguiente tabla, se encuentra un ordenamiento de los departamentos menos pobres del Perú para el año 2012. Tanto la Tabla 2, como la Tabla 3, muestran una posible fuente de ineficacia en la asignación del gasto correspondiente a políticas sociales según departamento. Esto muestra que, al considerar solo el factor monetario, la visión acerca de la situación socio-económica de los departamentos se distorsiona y no permite identificar claramente a las regiones con mayor necesidad.

Tabla 3. Ordenamiento de los cinco departamentos menos pobres según la tasa de pobreza monetaria y multidimensional. Perú: 2012
(en porcentajes)

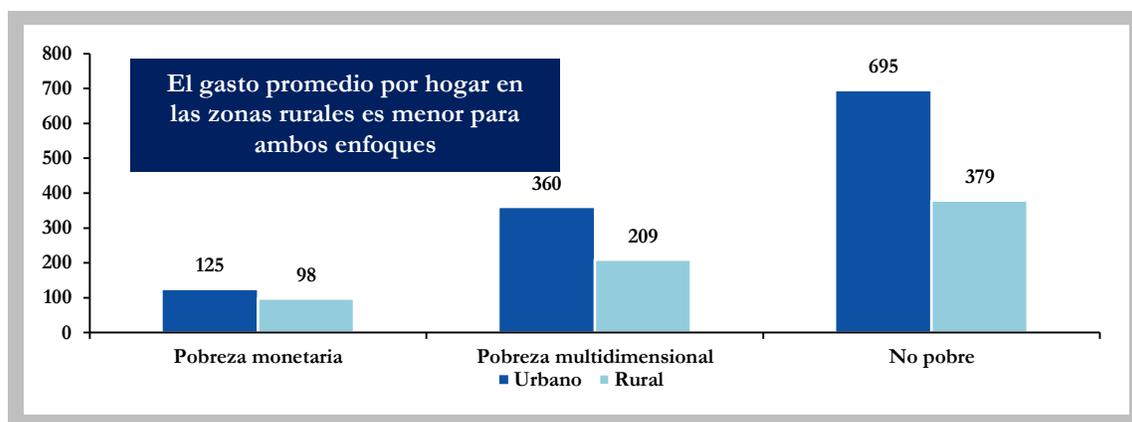
MONETARIAMENTE no pobres 2012		MULTIDIMENSIONALMENTE no pobres 2012	
1	Madre de Dios (2.4%)	1	Lima (16.6%)
2	Ica (8.1%)	2	Ica (16.6%)
3	Moquegua (9.6%)	3	Callao (17.7%)
4	Tacna (11.7%)	4	Moquegua (24.8%)
5	Tumbes (11.7%)	5	Arequipa (25.7%)

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Es también interesante responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es la situación financiera de aquellos pobres multidimensionales? En ese sentido, como se espera, el promedio del gasto *per cápita* en los hogares pobres monetarios es considerablemente menor al promedio de los pobres multidimensionales ya que este último enfoque no considera ninguna variable monetaria. Esto refuerza la idea de que la medición de la pobreza sobre la base del gasto familiar es un enfoque incompleto para conocer las condiciones reales o tangibles de vida del hogar. En el siguiente gráfico, se muestra el gasto promedio por hogar según ámbito y por tipo de pobreza.

Gráfico 17. Gasto promedio por hogar según ámbito y tipo de pobreza.
Perú: 2012
(en soles corrientes)

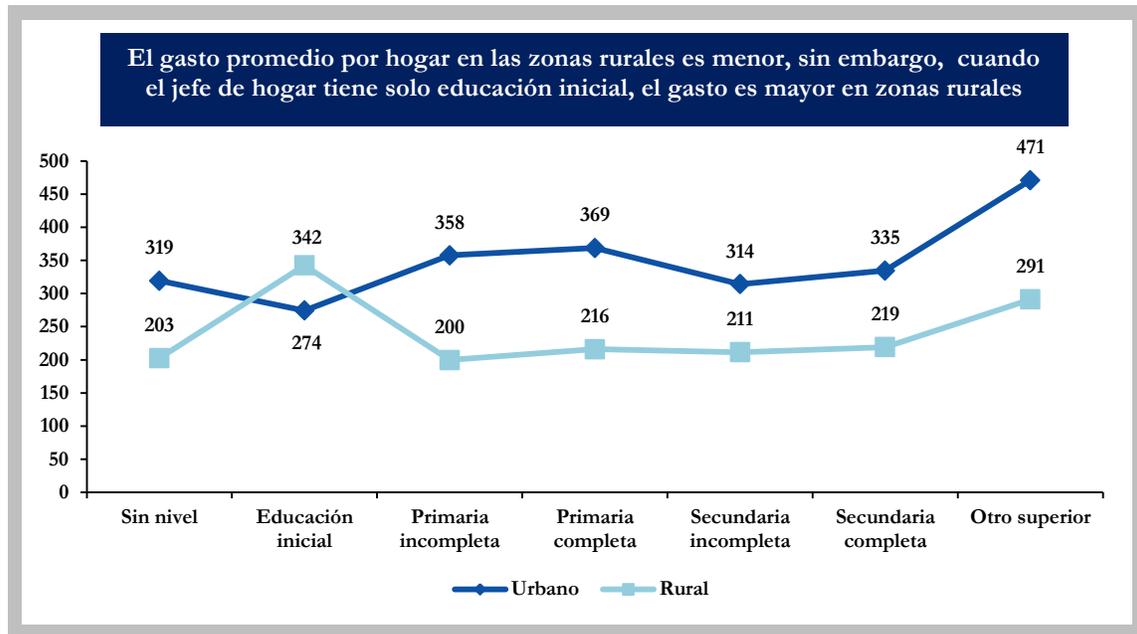


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Cuando se desagrega el gasto de los hogares pobres multidimensionales según el nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar, se confirma evidentemente la existencia de una relación positiva entre el nivel educativo y el gasto per cápita familiar. Sin embargo, esto solo se cumple en el ámbito urbano ya que, al parecer, el comportamiento de la educación del jefe del hogar sobre el gasto familiar en el ámbito rural no alcanza la importancia que se esperaría. Sin embargo, es necesario profundizar el análisis de la educación – sobre todo, considerando los diferenciales en la calidad educativa ofertada entre ámbitos- para confirmar esta hipótesis. Esta información es relevante ya que el 65.8% de los pobres multidimensionales pertenecen al ámbito rural. Asimismo, estas cifras deben tomarse con precaución, pues la demanda laboral en este ámbito suele caracterizarse por requerir capital humano no calificado.

Gráfico 18. Gasto promedio por hogar según nivel educativo del jefe del hogar. Perú: 2012
(en soles corrientes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Como se ha mencionado, la poca atención que reciben los pobres multidimensionales en términos de cobertura de servicios básicos genera una fuente de ineficacia en cuanto a la distribución del gasto público. Esto puede explicarse por la insuficiente información ofrecida por el enfoque monetario, lo cual no permite identificar quiénes requieren con mayor urgencia la cobertura de un determinado servicio. En ese sentido, al desagregar el gasto social per cápita -gasto asignado a los sectores de educación y salud por habitante- según departamento, se muestra un claro ejemplo de las limitaciones del enfoque monetario como referente para los gestores de la inversión social.

Así, por un lado, Moquegua registra un gasto social *per cápita* de S/. 1,949 a pesar de no ser el departamento con la mayor tasa de pobreza multidimensional. De hecho, Moquegua está ubicado en el vigésimo segundo puesto del ranking departamental de pobreza multidimensional. Por otro lado, el departamento que tiene la mayor cantidad de pobres multidimensionales, Huancavelica, muestra un gasto social per cápita de S/. 1,750 ubicado en el puesto número cinco. Si bien es cierto que este análisis solo considera la pobreza multidimensional, sirve como base para ilustrar la gravedad del hecho de solo considerar el enfoque monetario. El *ranking* completo se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4. Porcentaje de pobres multidimensionales vs. Gasto social por departamento, Perú: 2012

Departamento	RK	% Pobres Multidimensionales	RK	Gasto social per cápita
Moquegua	22	24.8%	1	1,949
Tumbes	18	28.4%	2	1,839
Ayacucho	7	56.6%	3	1,779
Pasco	8	55.8%	4	1,769
Huancavelica	1	68.5%	5	1,750
Apurímac	5	60.9%	6	1,725
Madre de Dios	19	27.1%	7	1,584
Cusco	17	38.2%	8	1,574
Amazonas	4	61.7%	9	1,404
Tacna	20	26.5%	10	1,399
Huánuco	6	60.6%	11	1,361
Ancash	12	43.4%	12	1,338
Ucayali	13	42.6%	13	1,234
Puno	9	55.3%	14	1,140
Loreto	3	63.2%	15	1,118
Lima	25	16.6%	16	1,093
Cajamarca	2	67.8%	17	1,082
Ica	24	16.6%	18	979
San Martín	10	51.1%	19	966
Callao	23	17.7%	20	943
La Libertad	14	41.6%	21	906
Arequipa	21	25.7%	22	902
Junín	16	40.1%	23	889
Piura	11	46.4%	24	755
Lambayeque	15	41.5%	25	727

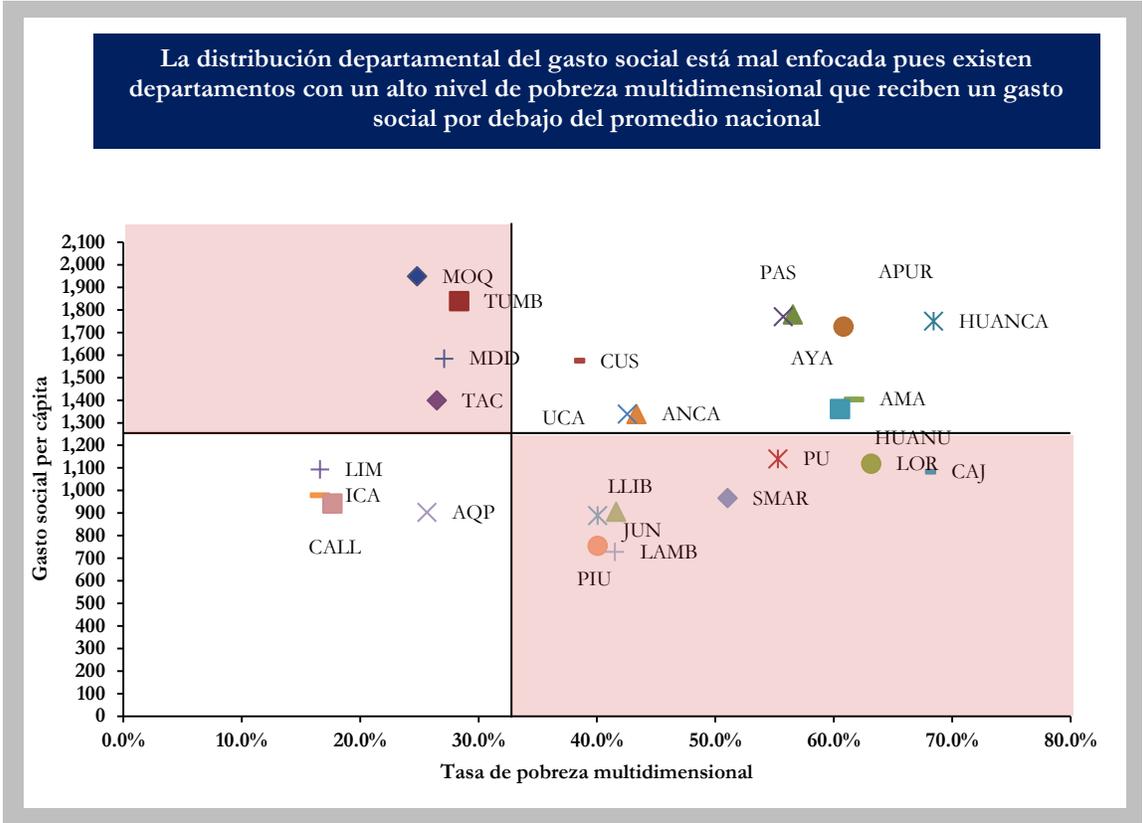
Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al tomar en cuenta las desviaciones respecto del promedio del gasto social *per cápita* por departamento y la tasa nacional de pobreza multidimensional (36.6%), según el siguiente gráfico, se denota, en el cuadrante inferior derecho, a aquellos departamentos en los que la tasa de pobreza multidimensional se encuentra sobre la tasa nacional y que, al mismo tiempo, son los menos favorecidos socialmente, pues perciben un gasto social *per cápita* por debajo del promedio.

De modo paralelo, en el cuadrante superior izquierdo, se señala a aquellos departamentos cuya tasa de pobreza multidimensional se encuentra por debajo de la nacional y que, además, son beneficiados por un gasto social *per cápita* por encima del promedio departamental. Este gráfico muestra que, en regiones donde frecuentemente se registran protestas de índole social, como Cajamarca y Puno, existe un desvío importante del presupuesto. Cabe resaltar que esta hipótesis requiere de un análisis más profundo, pero que, a primera vista, parece mostrar las causas de la inestabilidad social en algunas regiones del país.

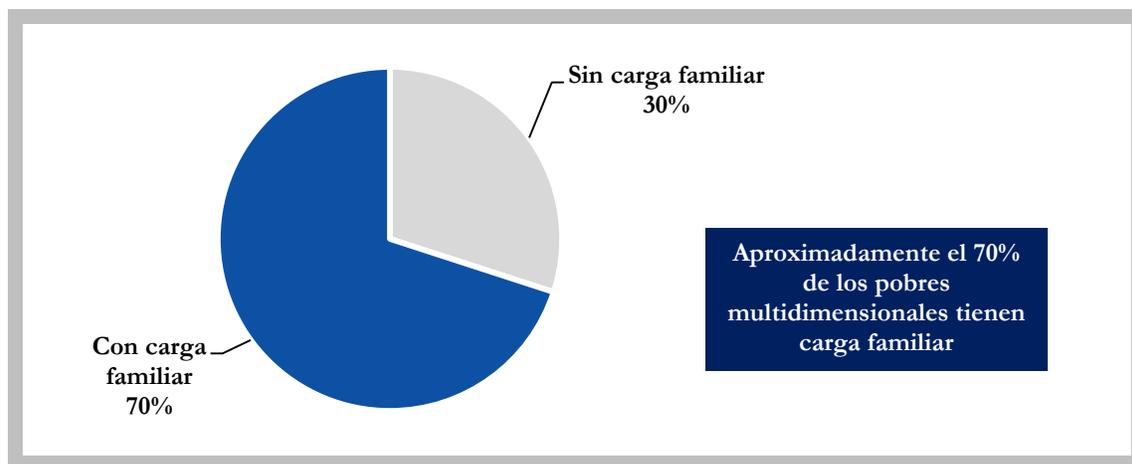
Gráfico 19. Tasa de pobreza multidimensional vs. Gasto social per cápita. Perú: 2012
(en porcentajes y soles corrientes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Un factor que agrava la situación de los hogares pobres multidimensionales para el Estado es la carga familiar que recae sobre el jefe de hogar. Se considera que existe carga familiar cuando por lo menos existe algún hijo menor de 18 años o un adulto mayor de 65 años que no se encuentre ocupado dentro del hogar. Bajo esta definición, se halló que cerca de dos tercios (70%) de los hogares pobres multidimensionales cuentan con carga familiar. A partir de estos datos, se incrementa la necesidad de tomar en cuenta dimensiones más allá de la monetaria para poder enfrentar la pobreza de manera más eficaz.

Gráfico 20. Carga familiar del hogar pobre multidimensional. Perú: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

4.1. Pobres multidimensionales altamente vulnerables: niños y adultos mayores

Como mencionan Gasparini *et al* (2007:2), la edad representa una dimensión importante para determinar el nivel de pobreza y la vulnerabilidad de un hogar o individuo frente a esta situación. Por ello, la edad es una variable determinante en el proceso de elaboración y ejecución de políticas sociales y gasto social. En esta sección, en primer lugar, se identifica el perfil de los pobres multidimensionales menores de 18 años de edad y, en segundo lugar, a aquellos cuya edad supera o iguala los 65 años; es decir, los pobres multidimensionales de la tercera edad. El énfasis brindado a ambos grupos etarios se debe a que el gobierno lanzó varios programas emblemáticos tales como CunaMás y Qali Warma, así como, Pensión 65. A fines del 2012, ¿cuánto se ha avanzado?

4.1.1. ¿Qué caracteriza a los niños y niñas “multidimensionales”?

¿Cuán cierto ha sido que los niños han sido la primera prioridad en el gobierno del Presidente Humala? Los niños son sujetos de derecho y se necesita que el Estado cumpla con su deber de invertir recursos en ellos. En esta sección, se elabora el perfil de los pobres multidimensionales menores de 18 años de edad. Para ello y empleando la ENAHO 2012 (INEI), se diagnostica también el grado de trabajo infantil existente, tasa de cobertura de seguros de salud, nivel de estudios alcanzado, atraso escolar y/o deserción, entre otros. Esto permitirá definir las dimensiones principales en las que se deben enfocar las políticas públicas de infancia y adolescencia. De esta manera, se aclarará mejor cómo reducir el riesgo que enfrentan los niños, niñas y adolescentes frente a eventos inesperados relacionados con su salud, alimentación y calidad de vida en general.

En el Perú, al año 2012, existían 4'265,960 niños, niñas y adolescentes pobres multidimensionales. En otras palabras, estos menores no estaban siendo considerados en las políticas y programas sociales del gobierno de Humala bajo el criterio multidimensional de la pobreza¹. De estos, el 51% son hombres, mientras que 49% son mujeres. Asimismo, la edad promedio para los hombres es de 9 años, lo mismo que para las mujeres. En cuanto a la educación, para toda la población, se observa que, en promedio, el máximo nivel educativo alcanzado es primaria completa. Sin embargo, este dato debe tomarse con precaución, pues casi todos estos niños o adolescentes cuentan con la edad requerida para continuar con sus estudios básicos.

Lo más relevante es auscultar la situación de los niños por grupos específicos de edad. Primero, 768,205 niños y niñas menores de 5 años pobres multidimensionales no están asistiendo a algún programa de cuidado de infantes o algún centro de educación inicial. Segundo, 571,409 niños y niñas pobres multidimensionales entre los 6 y 17 años de edad pertenecientes a la Sierra y Selva rural no asisten al colegio. Finalmente, 166,928 adolescentes –entre 12 y 17 años– mujeres pobres multidimensionales han dejado de asistir al colegio secundario. En suma, cambios en la atención de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables son casi imperceptibles al año 2012.

La importancia de la salud y su vínculo con la pobreza se encuentra extensamente documentada. Por ejemplo, Brooks-Gunn & Duncan (2003:57-60) explican que la diferencia en la salud entre los niños pobres y no pobres es considerablemente significativa debido a los altos niveles de exposición a los que se encuentran sometidos los hogares en condición de pobreza. En ese sentido, la cobertura del sistema de seguros de salud se convierte en un factor fundamental para conocer el grado de vulnerabilidad al que están sujetos especialmente los pobres multidimensionales menores de 18 años. De modo similar, Aber *et al.* (1997) reconocen la relación crítica que existe entre la pobreza y los niveles de salud y desarrollo de los menores de edad.

En este contexto, se observa que existe un déficit de cobertura de seguros de salud que alcanza al 30% de este grupo poblacional. En otras palabras, uno de cada tres niños pobres multidimensionales, ante el eventual requerimiento de algún tipo de atención médica, solo podrán acudir a centros médicos de pago. Por lo tanto, seguirán siendo excluidos dado que es altamente probable que, en su hogar, no cuenten con los recursos suficientes para financiar este servicio. De modo paralelo, existe un porcentaje relativamente alto (62.6%) de niños, niñas y adolescentes pobres multidimensionales que son atendidos por el SIS.

Tabla 5. Tipo de seguro de los niños y niñas multidimensionales. Perú: 2012
(en valores absolutos y porcentajes)

Tipo de seguro	Población	Porcentaje
SIS	2,669,410	62.6%
ESSALUD	313,722	7.4%
FFAA-PNP	12,217	0.3%
Privado de Salud	4,560	0.1%
Escolar	4,275	0.1%
EPS	1,848	0.0%

¹ Sin embargo, cabe aclarar que esto no implica que los pobres multidimensionales no estén siendo atendidos por los programas sociales del Estado. Este hecho se verá más claramente en la sección 6.

Tabla 5. Tipo de seguro de los niños y niñas multidimensionales. Perú: 2012
(en valores absolutos y porcentajes)

Tipo de seguro	Población	Porcentaje
Universitario	628	0.0%
Otro	887	0.0%
Ninguno	1,258,413	29.5%

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En relación también a la educación, durante el 2012, se registra que el 91% de esta población se encuentra matriculada en algún centro o programa de educación básica o superior. Al descomponer la información según sexo, se observa que el porcentaje de hombres matriculados es ligeramente superior al de las mujeres. A pesar de que esta cifra muestra signos de mejoras educativas, resulta fundamental ponerse a pensar en la calidad educativa recibida por dichos jóvenes para poder determinar concretamente la existencia de mejoras educativas.

¿Cómo afianzar la lucha contra la pobreza multidimensional? Combatiendo la deserción escolar. Las estadísticas muestran que, a nivel nacional, 1'472,835 niños y niñas pobres multidimensionales han dejado de estudiar, es decir, han desertado. La principal causa que mencionaron fueron los problemas económicos (10.2%). Del mismo modo, resalta que la segunda causa más importante de deserción sea la falta de interés por parte de los menores (5.3%). Como tercera causa, se encontró que 3.4% niños desertaron debido a problemas familiares. También es importante mencionar que el trabajo fue señalado como un causa de deserción escolar, pues 3.14% de los niños pobres multidimensionales que desertaron tuvieron que dejar de estudiar para poder trabajar. A pesar de que no existe información disponible, es importante considerar también los efectos de la pobreza sobre el (des)contento de los menores acerca de su asistencia a algún centro de estudios (Horgan, 2007).

Para los menores de 18 años, el trabajo suele ser un sustituto frente a la asistencia a algún centro educativo básico o superior. Esto es determinante ya que, según lo estudiado por Johnson (2006:4), la educación –sobre todo a temprana edad– generan un impacto positivo y duradero sobre la reducción del nivel de pobreza. Bajo esta consideración, el trabajo infantil o el trabajo de menores de 18 años incrementa la vulnerabilidad de este grupo etario a mediano y largo plazo. En general, como se afirmó previamente, la decisión de sustituir trabajo por educación es una de las razones más importantes al analizar la deserción escolar de los niños pobres multidimensionales en el Perú al año 2012.

La tasa de ocupación es relativamente alta, pues casi la mitad (49%) de los niños pobres multidimensionales se encontraba en condición de ocupado, mientras que un 4% restante se encontraba desocupado. Asimismo, al desagregar la tasa de ocupación por sexo, se identifica una mayor tasa para los hombres que para las mujeres; la diferencia alcanza los 20pp. Es importante considerar que estas cifras corresponden para menores entre los 14 y 18 años de edad ya que la ENAHO no recoge información laboral para población con edad menor a 14 años. La situación ciertamente es preocupante por cuanto el nivel de ingresos de las familias es insuficiente –S/. 477 gasto mensual- y ello obliga, prácticamente, a que los niños, niñas y adolescentes tengan que trabajar –o buscar trabajo- en lugar de asistir a un centro educativo.

Es necesario analizar con mayor atención la situación de estos menores de edad, los cuales, al año 2012, contaban con una ocupación remunerada. Este hecho es importante ya que, en la mayoría de las ocasiones, el costo de oportunidad de seguir estudiando está distorsionado por la necesidad económica por la que atraviesan los hogares pobres. Esto no permite reconocer la inversión y el beneficio futuro de continuar estudiando. Otra hipótesis que surge se relaciona con la mayor importancia relativa que le brindan los menores multidimensionales a los ingresos presentes en comparación con los ingresos futuros.

Con esta información en mente, se requiere analizar la remuneración y el tiempo de trabajo de este grupo. En ese sentido, se puede ver, que las horas trabajadas a la semana se encuentra alrededor de 35 y media, lo cual indica que, más o menos, los adolescentes pobres multidimensionales dedican casi 7 horas diarias a su ocupación entre lunes y viernes, promedio similar al de un adulto perteneciente a la PEA. Esta cifra es menor en el ámbito rural, pero no deja de ser llamativa. Pese al alto número de horas trabajadas, la remuneración es mínima ya que no logra superar los S/. 160 mensuales tanto en el ámbito urbano como el rural. Es decir, en promedio, el pago por hora trabajada se acerca a S/. 1. Sin duda, el pago mínimo no cubre el costo de oportunidad de dejar los estudios; por lo que, se puede inferir que existen razones relacionadas con la alta necesidad de liquidez por parte los hogares a los que pertenecen.

Tabla 6. Remuneración y horas trabajadas de los niños y niñas multidimensionales según ámbito. Perú: 2012
(en horas trabajadas y soles)

Variable	Rural	Urbano
Horas trabajadas	33.9	37.7
Ingresos	140.4	159.2
Ingresos por hora	1.0	1.1

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En cuanto a la estructura de los hogares que cuentan con al menos un menor de edad, se observa que, en promedio, el número de miembros de familia es de 6 a nivel nacional. Asimismo, el número de perceptores de ingreso en uno de estos hogares está alrededor de 3, con lo cual, aun teniendo varios aportantes de dinero en casa, el monto es insuficiente y obliga al menor a tener que contribuir. Ciertamente, al calcular el ingreso familiar –solo por ocupación principal de los miembros– de los hogares pobres multidimensionales con al menos un menor de edad como miembro, se observa un poder adquisitivo que alcanza los S/. 477 mensuales. En consecuencia, urge que el gobierno genere incentivos para que los niños y niñas, sobre todo de las zonas rurales, opten por estudiar antes que trabajar.

Tabla 7. Estructura del hogar de los niños y niñas multidimensionales. Perú: 2012
(en número de miembros y soles)

Variable	Nacional
Miembros de familia	6.0
Perceptores de ingreso	3.0
Ingreso familiar	477.1

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Considerando la vulnerabilidad de este grupo, es importante fijar la atención en la situación que enfrentan los niños, niñas y adolescentes multidimensionales según la asistencia del Estado a través de las políticas y programas sociales dirigidas a este público objetivo. En ese sentido, el programa Cuna Más atiende a 23,892 niños, niñas y adolescentes multidimensionales con edades entre uno y seis años, lo cual representa al 0.56% de los pobres multidimensionales menores de 18 años. De estos, más de un tercio (39.5%) posee cuatro años, es decir, el programa Cuna Más, dirigido al cuidado de niños menores de 36 meses, atiende a niños con mayor edad. La razón es que CunaMás mantiene la “deuda social” contraída por Wawa-wasi de atención hacia niños con una edad mayor y que, en algunos casos, ya deberían estar asistiendo al colegio. Este hecho implica una distracción de recursos públicos que conceptualmente debería focalizarse en los niños pobres multidimensionales con una edad menor. Sin embargo, se estima que el proceso de “graduación” permitirá en el mediano plazo especializarse mayormente en los infantes pre-escolares.

En el caso del programa de Desayuno Escolar, administrado por el programa Qali Warma, la cobertura para los pobres multidimensionales menores de 18 años asciende a 885,654 personas, es decir, el 20.7% del total de niños pobres multidimensionales. Visto desde otro punto de vista, existen 3'380,305 niños pobres multidimensionales que no son atendidos por el programa de Desayuno Escolar. De forma similar, el programa Vaso de Leche cubre a 676,279 niños pobres multidimensionales, de los cuales, el 77.9% son menores de 6 años. Un hecho que se repite para los tres programas sociales es la ausencia de cobertura de los programas en adolescentes pobres multidimensionales. En principio, esto se debe a que los programas Cuna Más y Vaso de leche se dirigen prioritariamente a niño. Sin embargo, a pesar de que el programa de Desayuno Escolar no cuenta con esta restricción de focalización se concentra también en niños mas no en adolescentes.

Tabla 8. Atención de pobres multidimensionales menores de 18 años según edad. Perú: 2012
(en valores absolutos)

Edad	Cuna Más	Desayuno Escolar	Vaso de Leche
0	155	0	12,585
1	2,826	0	22,764
2	6,114	0	18,723
3	5,364	5,037	27,081
4	5,293	8,826	29,654
5	3,454	17,393	23,674
6	687	79,502	15,059
7	0	128,876	9,201
8	0	126,510	6,062
9	0	121,207	9,022
10	0	121,179	7,304
11	0	115,103	4,388
12	0	81,555	2,442
13	0	37,100	2,389
14	0	22,139	1,658
15	0	12,031	2,526
16	0	7,210	1,240
17	0	1,987	1,242

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Ahora, es necesario conocer la situación de estos niños, niñas y adolescentes en términos de educación y salud. Así, se observa que la mayor cantidad de pobres multidimensionales, en términos absolutos, son adolescentes entre 15 y 17 años. Sin embargo, en términos relativos, el panorama se invierte, es decir, la proporción de adolescentes matriculados es menor que la proporción de niños y niñas matriculados entre los 5 y 11 años. Del mismo modo, resalta que la mayor cantidad de pobres calóricos multidimensionales sean adolescentes considerando que la cobertura de los programas de Vaso de Leche y Desayuno Escolar prácticamente no los cubre.

Tabla 9. Situación de pobres multidimensionales menores de 18 años según edad. Perú: 2012
(en valores absolutos)

Edad	Matrícula	Porcentaje	Pobreza Calórica	Porcentaje
0	0	0%	88,839	49%
1	0	0%	86,656	48%
2	0	0%	90,109	51%
3	48,341	24%	103,537	52%
4	104,387	53%	96,771	49%
5	124,151	66%	90,597	48%
6	146,863	67%	110,668	50%
7	177,532	68%	122,604	47%
8	183,396	72%	121,502	48%
9	168,373	73%	116,327	50%
10	164,574	69%	111,601	46%
11	165,563	68%	116,945	48%
12	186,442	68%	137,816	50%
13	191,167	71%	140,449	52%
14	160,732	60%	126,735	47%
15	174,876	59%	151,498	51%
16	158,239	51%	152,571	49%
17	98,444	36%	140,946	52%

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En síntesis, la vulnerabilidad de los pobres multidimensionales menores de edad es bastante alta desde varios puntos de vista. En el caso educativo, el bajo acceso a educación y asistencia educativa reduce la probabilidad de que logren salir de la pobreza en un futuro. Asimismo, la cobertura de seguros es aún baja teniendo en cuenta la alta incidencia de enfermedades sobre los niños. En cuanto al trabajo adolescente, se observa una alta tasa de ocupación; sin embargo, la remuneración en todos los casos es ínfima. La gravedad de estos aspectos se incrementa cuando se evalúa hogares en los que el jefe de hogar es un pobre multidimensional menor de edad.

4.1.2. Los problemas de los adultos mayores de 65 años “pobres multidimensionales”

La vulnerabilidad de este grupo radica principalmente en el hecho de que, por lo general, se espera que, durante los primeros años de trabajo, las personas ahorren o acumulen activos que les permitan garantizar una calidad mínima de vida durante la tercera edad. Sin embargo, esta acumulación, en el caso de los pobres multidimensionales, es más difusa y compleja ya que suelen estar sujetos a importantes restricciones relacionadas con los servicios de educación, salud y estándar de vida; más aun considerando que el Estado puede estar obviándolos. Dentro de la población peruana, se ha identificado que existen 1'124,954 pobres multidimensionales de la tercera edad que, en promedio, cuentan con una edad de 75 años y alcanzan un nivel educativo de primaria incompleta (75%). De estos, el 46.1% son hombres, mientras que el 53.8% son mujeres. Del mismo modo, el 53.7% se encuentra en el ámbito rural del país y el resto (46.2%) en las zonas urbanas.

Gasparini *et al.* (2007:19) sostienen que la educación de este grupo es un factor clave al analizar la pobreza. Así, por un lado, mantiene que la tasa de alfabetización es relevante debido a que las personas que no saben leer y/o escribir sufren de alguna forma de exclusión social y, además, cuentan con importantes dificultades para acceder a información de cualquier tipo. Por otro lado, el nivel educativo es determinante al encontrar un trabajo ya que la productividad suele estar directamente relacionada con el mayor nivel educativo alcanzado por la persona. En ese sentido, un bajo nivel educativo incrementa la vulnerabilidad de estas personas ya que, considerando su avanzada edad, ya no tienen la oportunidad de continuar estudiando o capacitándose.

Al evaluar la educación de este grupo según ámbito, se observa que, en promedio, la mayoría solo cuenta con primaria incompleta con excepción de las mujeres pertenecientes al ámbito rural ya que, en promedio, solo cuentan con educación inicial y, además, tan solo el 19.4% sabe leer y escribir; es decir, 259,890 mujeres mayores de 65 años en el ámbito rural son analfabetas. De modo paralelo, los hombres en el ámbito urbano cuentan con la mayor tasa de alfabetización (86.1%). En general, existe un mayor nivel educativo a favor del ámbito urbano y el sexo masculino.

Tabla 10. Tasa de alfabetización y nivel educativo promedio según ámbito y sexo. Perú: 2012
(en porcentajes)

Sexo	Ámbito			
	Urbano		Rural	
	Nivel educativo	Tasa de alfabetización	Nivel educativo	Tasa de alfabetización
Hombre	Primaria incompleta	86.1%	Primaria incompleta	70.1%
Mujer	Educación inicial	53.9%	Educación inicial	19.4%

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Como se afirmó previamente, la vulnerabilidad de este grupo frente a las privaciones de salud es bastante alta considerando que la pobreza está fuertemente vinculada con condiciones de salud precarias. Por ello, se considera necesario evaluar la tasa de aseguramiento para este grupo específico. El grueso de esta población (63.3%) se encuentra asegurado en el SIS o en ESSALUD; sin embargo, existe un 35% que no tiene acceso a

ningún tipo de seguro. En otras palabras, más de un tercio de los pobres multidimensionales de la tercera edad son completamente vulnerables ante una deficiencia sanitaria, lo que incrementa el riesgo de muerte para estas personas.

Tabla 11. Tipo de seguro de los adultos mayores. Perú: 2012
(en valores absolutos y porcentajes)

Seguro	Población	Porcentaje
SIS	552,256	49.1%
ESSALUD	160,181	14.2%
FFAA/PNP	14,792	1.3%
EPS y Privado	3,434	0.3%
Ninguno	394,290	35.0%

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En países desarrollados, con bajas tasas de pobreza, para los adultos mayores, el sistema de seguros suele ser un factor determinante para lograr el incremento del estándar de vida; sin embargo, en países en desarrollo, como el Perú, el sistema tiende a ser débil e ineficiente (Gasparini *et al*; 2007:2). De la población que cuenta con algún tipo de seguro, se observa que casi dos tercios (74.6%) de ellos reciben un seguro gratuito. De modo paralelo, el 11% cuentan con un seguro por medio de su jubilación. Pese a ello, existe un 14.4% que sí aporta de alguna forma, ya sea que el aportante sea algún familiar (11%), el asegurado mismo (1.7%) o su centro de trabajo (1.6%).

Pese al déficit en la cobertura de seguros (35%), el 57.6% de los pobres multidimensionales pertenecientes a la tercera edad cuentan con una ocupación. Al desagregar esta información, según pensionarios, se observa que una de las principales razones por las que existe una alta tasa de ocupación es el alto porcentaje de personas que no reciben una pensión, por lo que buscan cubrir este vacío realizando alguna ocupación que les permita cubrir sus necesidades. En concreto, el 56.9%, es decir, 640,451 personas de este grupo etario no recibe una pensión y trabaja al mismo tiempo.

Tabla 12. Tasa de ocupación de los adultos mayores multidimensionales según sexo. Perú: 2012
(en porcentajes)

Estado Laboral	Recibe Pensión		Total
	Sí	No	
Ocupado	2.3%	56.9%	59.2%
Desocupado	0.2%	1.7%	1.9%
No pertenece a la PEA	5.7%	33.2%	39.0%

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Gasparini *et al.* (2007:10) afirma que existe una relación importante entre el nivel de pobreza de adultos mayores y el desarrollo del sistema de pensiones. En el Perú, solo el 23.6% de las personas, es decir 639,295 de individuos, con una edad mayor o igual a 65 años recibe una pensión por jubilación. De estos, tan solo el 3% corresponde a pobres multidimensionales. Por lo tanto, sí existe una importante relación positiva entre el nivel de cobertura del sistema de pensiones y la cantidad de pobres multidimensionales mayores de 65 años.

En particular, es relevante conocer el número de horas trabajadas en promedio por estos pobres multidimensionales de avanzada edad ya que se puede esperar una relación positiva entre el nivel de vulnerabilidad del individuo y el número de horas trabajadas. Bajo esta consideración, se observa que, en el ámbito urbano, el número de horas trabajadas en promedio y el ingreso por ocupación principal en promedio es mayor que en el ámbito rural. Del mismo modo, el ingreso percibido por hora trabajada en el ámbito urbano es mayor que en el rural ya que la diferencia alcanza los S/. 118. En general, el reducido ingreso percibido por este grupo etario concuerda con lo que se mencionó anteriormente ya que, en promedio, los pobres multidimensionales mayores de 65 años tan solo alcanzan el nivel educativo de primaria incompleta. A causa de esto, su competitividad y productividad es notablemente menor en comparación a jóvenes con un nivel educativo superior.

Tabla 13. Remuneración y horas trabajadas de los adultos mayores multidimensionales según ámbito. Perú: 2012
(en horas trabajadas y soles corrientes)

Variable	Urbano	Rural
Horas trabajadas	36	25
Ingreso por ocupación principal	263	145
Ingreso por hora trabajada	1.8	1.4

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Como se ha visto, se ha caracterizado a grandes rasgos la situación de este importante grupo vulnerable. Sin embargo, es necesario también identificar los hogares que están conformados por al menos una persona de estas características. En ese sentido, es importante aproximar la calidad de vida que alcanzan estos hogares, en especial, si el jefe del hogar es un pobre multidimensional de la tercera edad. También, es importante mencionar que, en promedio, los hogares que cuentan con al menos un miembro del grupo en análisis, solo cuentan con un miembro con este rango de edad.

En el Perú, se observa que, en el ámbito urbano, los hogares están conformados por 5 miembros, de los cuales 4 reciben alguna forma de ingreso. De modo paralelo, en el ámbito rural, existen 3 miembros por hogar en promedio, de los cuales solo 2 reciben algún ingreso. Pese a la similar estructura familiar, al analizar los ingresos por ocupación principal, se observa una brecha alarmante, pues mientras que, en el ámbito urbano, el ingreso promedio familiar mensual es de S/. 749.61, en el ámbito rural, el ingreso tan solo llega a S/. 148.46. Sin duda alguna, existe una amplia diferencia en términos de ingreso que, en principio, puede alterar significativamente la calidad de vida de estos hogares y que puede tener un impacto relevante sobre el nivel de privaciones al que están sujetos estos hogares que acogen a adultos mayores de 65 años.

Tabla 14. Número de miembros, perceptores de ingreso e ingreso familiar en promedio según ámbito. Perú: 2012
(en porcentajes)

Variable	Urbano	Rural
Miembros de familia	5	3
Perceptores de ingreso	4	2
Ingreso familiar	749.61	148.46

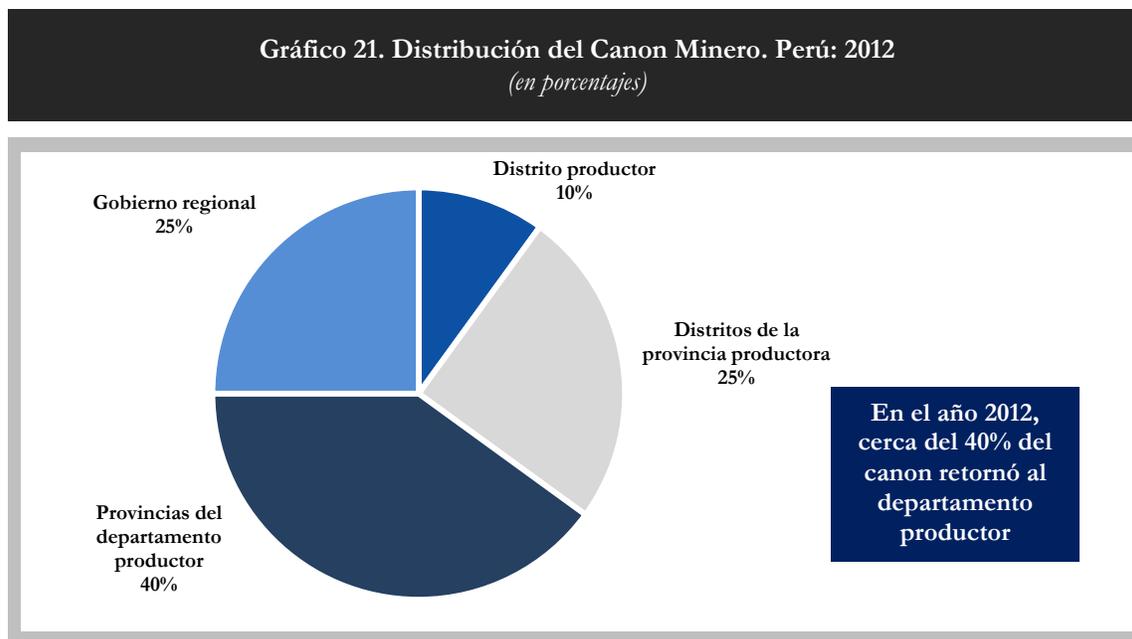
Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En conclusión, la vulnerabilidad de los pobres multidimensionales mayores de 65 años es relativamente alta. Su situación es más crítica aún si se diferencia según ámbitos urbano y rural ya que surge una brecha importante en términos de ingreso familiar y personal. Del mismo modo, en promedio, la retribución por las horas trabajadas es menor en el ámbito rural, lo que dificulta aún más la salida de la situación de pobreza en la que se encuentran. Esto refleja, de alguna manera, la alta tasa de ocupación registrada para toda la población. En cuanto a la educación, existe una relativa homogeneidad en términos del nivel educativo alcanzado; sin embargo, la tasa de alfabetización es considerablemente más alta en el ámbito urbano. En términos de salud, existe un tercio de la población que no cuenta con seguro alguno lo que incrementa sustancialmente el grado de vulnerabilidad de estas personas frente a alguna enfermedad grave, más aún si cuenta con carga familiar.

5. EL CANON MINERO Y LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

El canon minero es equivalente al 50% del Impuesto a la Renta recaudado de las empresas del sector Minería. La transferencia se realiza a los gobiernos regionales y locales en cuya jurisdicción se realice algún tipo de actividad minera. De este monto, el 10% se otorga al distrito productor, 25% a los distritos de la provincia productora, 40% a las provincias del departamento productor y 25% al gobierno regional. Asimismo, es importante resaltar que, del monto transferido al gobierno regional, se otorga la cuarta parte a universidades e institutos nacionales que se encuentren dentro de la jurisdicción de dicho gobierno.



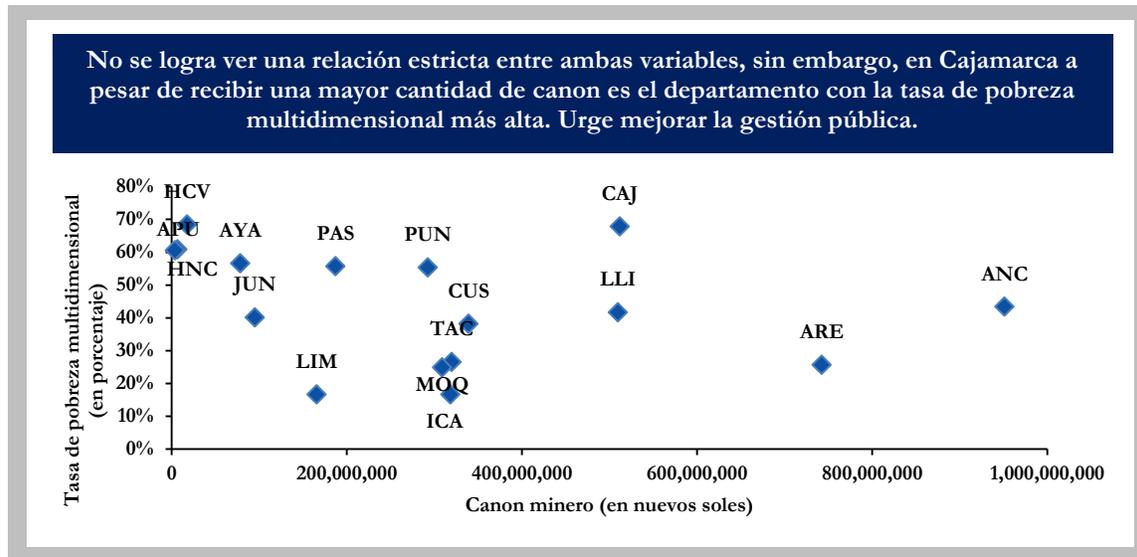
Fuente: SIAF (2013)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al evaluar la relación entre la asignación de canon minero y la tasa de pobreza multidimensional, ambos para el año 2012, no se observa una relación clara entre ambas variables. Sin embargo, se puede identificar que los departamentos de Ancash, Arequipa y Cajamarca son los que reciben una mayor transferencia por concepto de canon minero. De este hecho, resalta que Cajamarca se encuentra entre los departamentos con alta tasa de pobreza multidimensional, mientras que Ancash se encuentra dentro del promedio. Por último, de los tres departamentos mencionados, Arequipa cuenta con la menor tasa de pobreza multidimensional. Es importante resaltar que La Libertad es el cuarto departamento que recibe mayor cantidad de canon minero con un monto ligeramente menor al recibido por Cajamarca. De esta forma, se identifica un grupo de 4 departamentos que perciben los mayores montos de canon.

Gráfico 22. Tasa de pobreza multidimensional y canon minero. Perú: 2012.

(en nuevos soles y porcentajes)

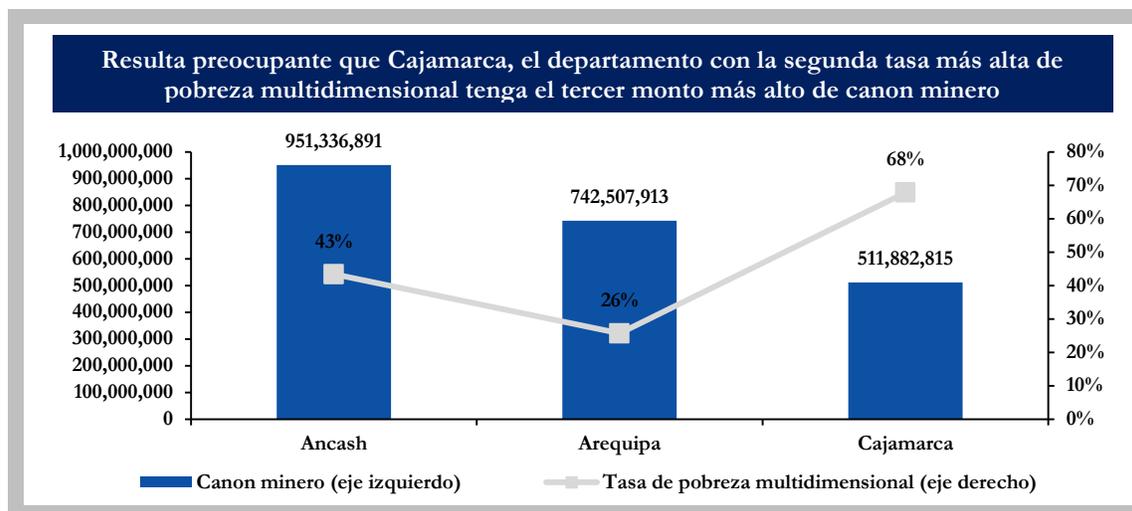


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada) y SIAF 2013

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Específicamente, la tasa de pobreza multidimensional en Ancash llega al 43% lo cual significa que existen 503,443 pobres multidimensionales en este departamento. Asimismo, Ancash recibe cerca de mil millones de soles por canon minero. Arequipa, como se mencionó, cuenta con una de las tasas de pobreza multidimensional más bajas a nivel nacional –lo cual implica que existen 324,425 arequipeños pobres multidimensionales–, pero, al mismo tiempo, con un alto monto de canon minero, el cual asciende a S/. 742,507,913. Por último, el caso de Cajamarca es el más alarmante, pues cuenta con la segunda tasa más alta de pobreza multidimensional y con el tercer monto más alto de canon minero. Sin duda, esto lleva a reflexionar acerca de los reales beneficios de esta importante fuente de recursos y sobre todo, de la eficacia de la gestión pública para rentabilizarlos.

Gráfico 23. Tasa de pobreza multidimensional y canon minero. Departamentos seleccionados: 2012.
(en nuevos soles y porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada) y SIAF 2013

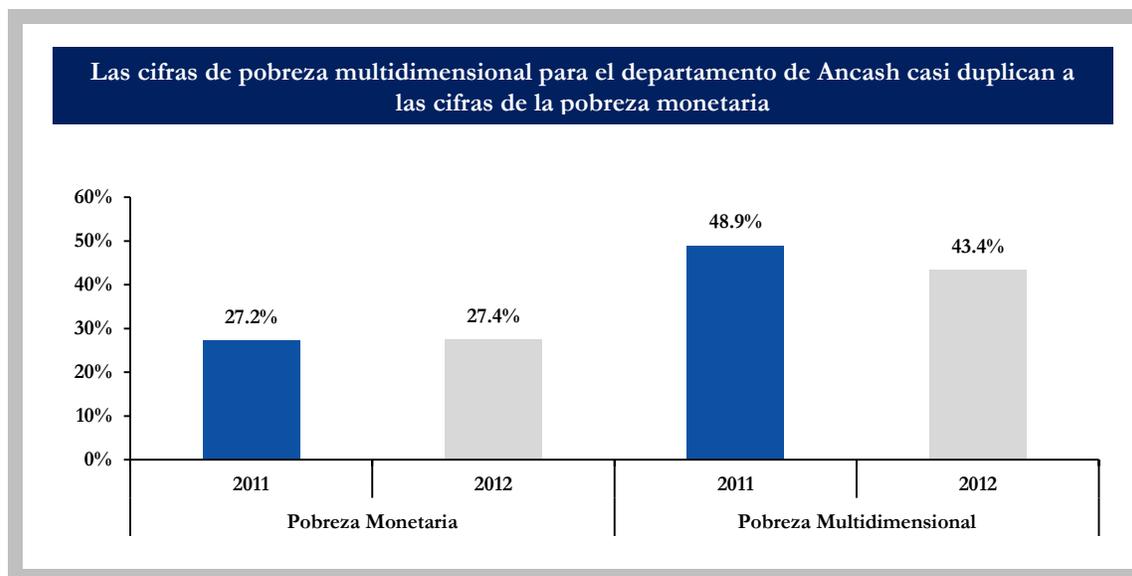
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

A continuación, se realizará un análisis más profundo de la situación de la pobreza multidimensional en cada uno de los departamentos especificados con el propósito de conocer los resultados que se esperan a partir de los cuantiosos montos de canon asignados.

5.1. La pobreza multidimensional en Ancash

La principal particularidad de Ancash es el altísimo monto por concepto de canon minero que recibía, pues casi asciende a los mil millones de nuevos soles, en el año 2012. Se verá ahora, si esto se refleja en la condición y la calidad con la que viven los habitantes de este departamento. Según las cifras del gobierno, la pobreza, entre los años 2011 y 2012, se incrementó en +0.2pp, es decir, 10,370 pasaron a ser pobres en este período. En contraste, según el enfoque multidimensional, el panorama es totalmente distinto. La pobreza se redujo en -5.6pp, lo cual significa que 50,726 personas dejaron de ser pobres según este enfoque. En concreto, para el 2012, se registran 318,396 pobres monetarios y 503,443 pobres multidimensionales.

Gráfico 24. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Ancash: 2011-2012
(en porcentajes)

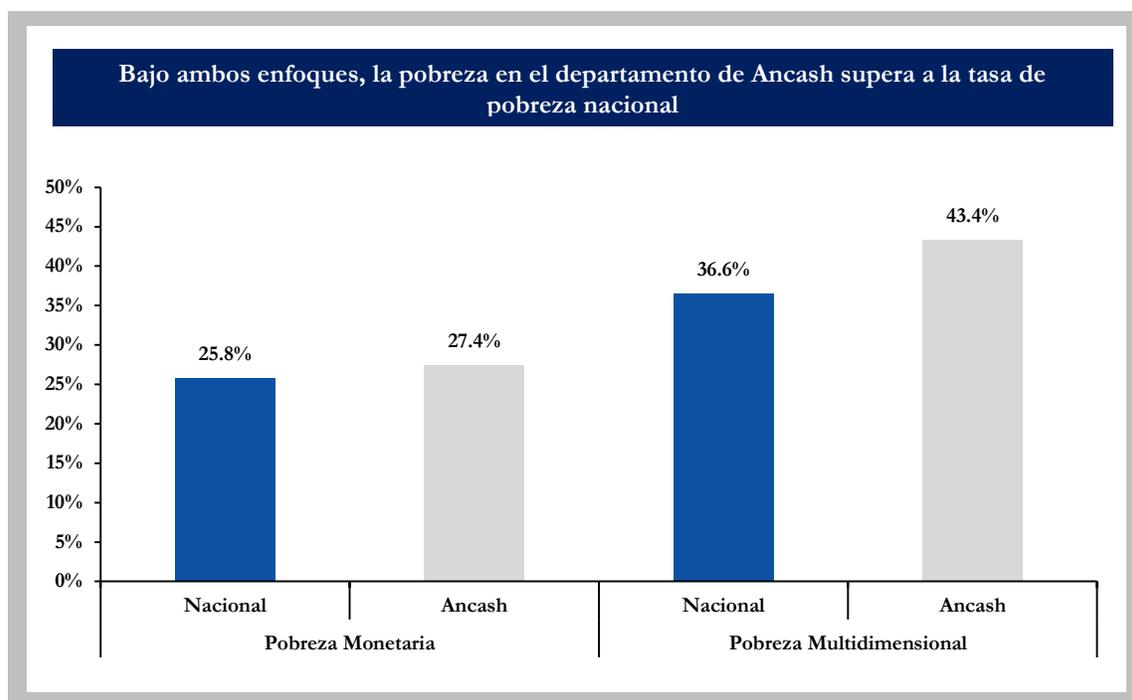


Fuente: ENAHO 2011-2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al comparar la situación del departamento analizado con el promedio nacional, se observa que Ancash se posiciona ligeramente por encima del promedio nacional según el enfoque monetario, pues la brecha asciende a 1.6pp. Según el enfoque multidimensional, este hecho se mantiene; no obstante, la brecha se incrementa hasta alcanzar una diferencia de 6.8pp. A partir de esto, se puede concluir que la situación de la pobreza en el departamento de Ancash, según la actual administración gubernamental, es similar al promedio nacional; sin embargo, al considerar la multidimensionalidad de la pobreza, se detecta que la situación en Ancash es peor de lo que parece.

Gráfico 25. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Perú y Ancash: 2011-2012
(en porcentajes)

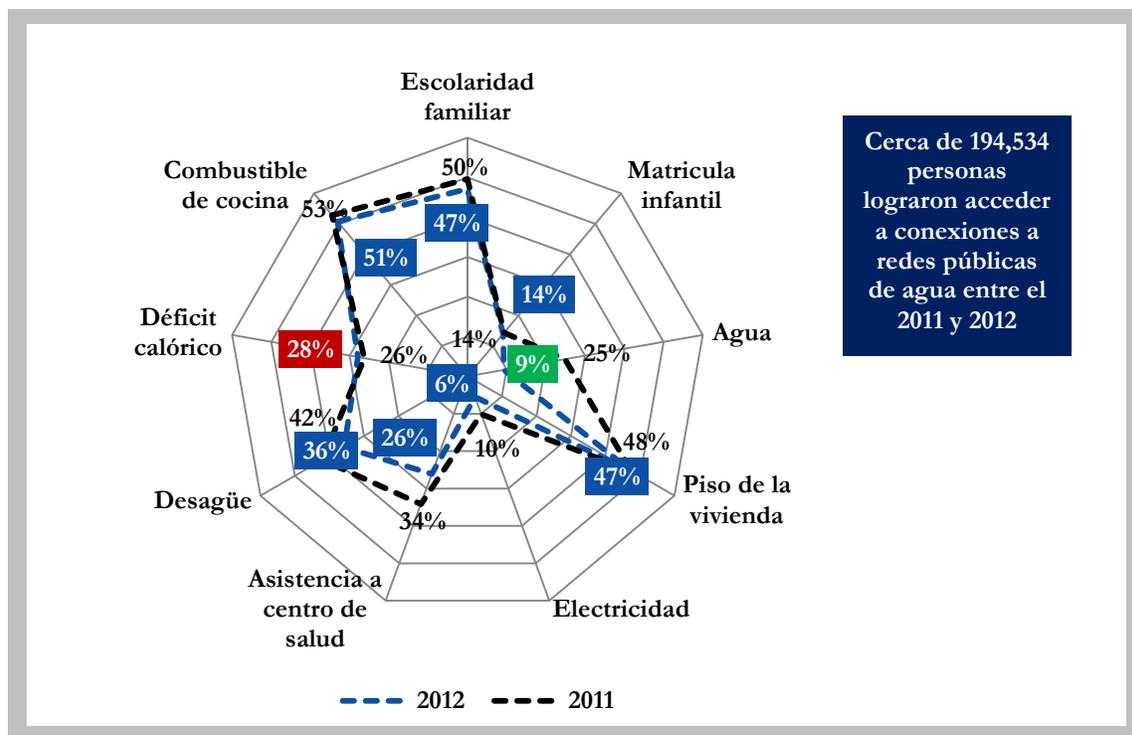


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para entender por qué se genera esta importante diferencia entre ambos enfoques, es necesario revisar las privaciones que determinan que la tasa de pobreza multidimensional en Ancash sea más alta que la tasa de pobreza monetaria. Las mayores privaciones identificadas se relacionan con el combustible de cocina (hogares que usan carbón, estiércol o leña como combustible más frecuente), el piso de la vivienda (pisos que contienen arena, estiércol o tierra) y la escolaridad familiar, es decir, el nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar. En comparación con el 2011, sorprende la impresionante reducción de -16pp en la privación de agua. En otras palabras, 194,534 personas lograron acceder a conexiones a redes públicas de agua entre el 2011 y 2012. En contraste, se observa un retroceso preocupante en términos de déficit calórico.

Gráfico 26. Nivel de privaciones. Ancash: 2011-2012
(en porcentajes)

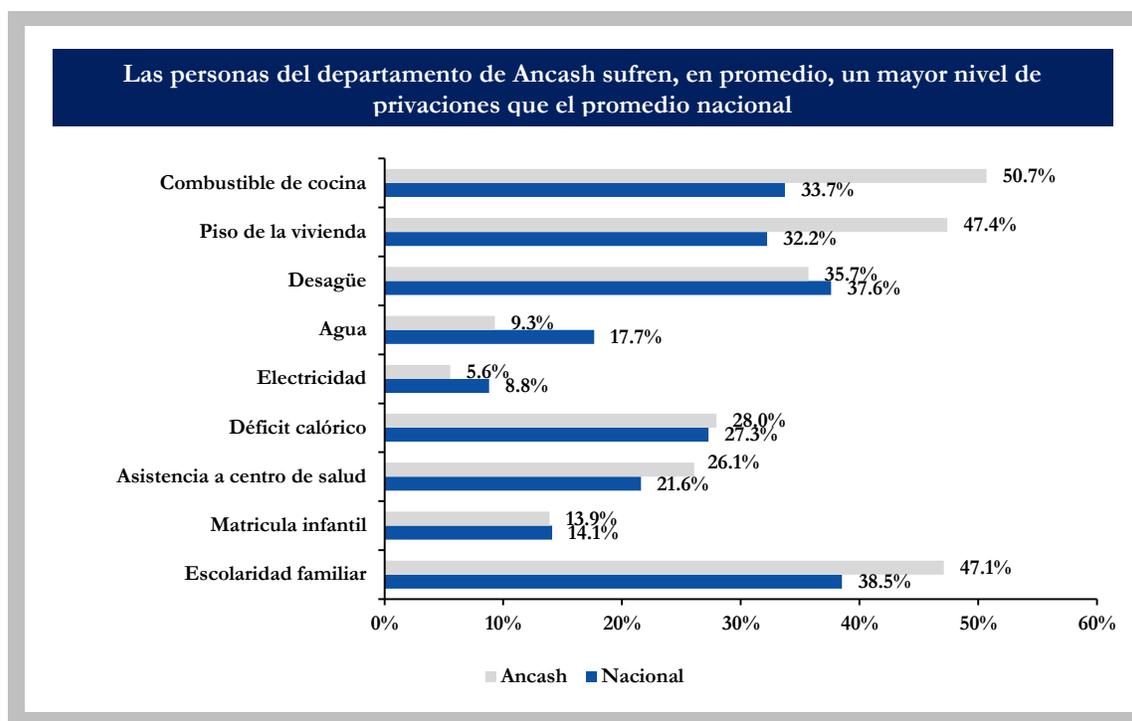


Cerca de 194,534 personas lograron acceder a conexiones a redes públicas de agua entre el 2011 y 2012

Fuente: ENAHO 2011-2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al comparar estas cifras con el promedio nacional, se observa que el nivel de privaciones en Ancash supera al nacional en cinco de los nueve indicadores del índice de pobreza multidimensional. La mayor diferencia se encuentra en la privación de combustible de cocina que, como ya se mencionó, es una de las privaciones de mayor incidencia en Ancash. Asimismo, las privaciones de piso de la vivienda y escolaridad familiar muestran las desviaciones más importantes. Cabe resaltar también que cerca más de medio millón de ancashinos sufren las tres privaciones previamente mencionadas. En cuanto a infraestructura, se puede observar que la situación en Ancash es favorable, pues, tanto para la privación de agua como la de electricidad, se registran tasas considerablemente menores que la nacional.

Gráfico 27. Nivel de privaciones. Perú y Ancash: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

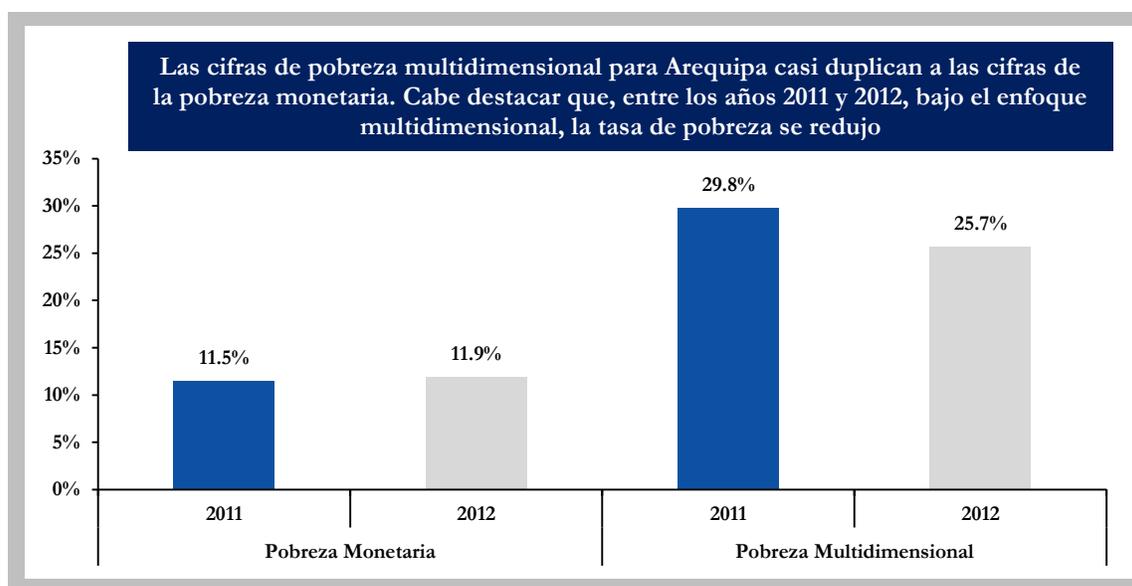
En particular, es importante introducir el análisis a nivel de hogares pobres multidimensionales para conocer la situación en la que se encuentran. En ese sentido, 336,331 personas (66.8%) de este grupo se ubican en el ámbito rural, mientras que las 167,111 personas restantes residen en el ámbito urbano. Asimismo, los pobres multidimensionales cuentan, en promedio, con 32 años de edad. Además, los hogares suelen estar conformados por cinco o seis miembros. Resalta también que 152,736 personas no cuentan con seguro de salud alguno, esto representa al 30% de la población pobre multidimensional ancashina. De modo opuesto, existen 328,069 pobres multidimensionales –dos tercios de los pobres multidimensionales– que están afiliados al SIS. En cuanto al gasto del hogar, los hogares pobres no multidimensionales realizan un gasto mensual promedio de S/. 1410.90.

En relación al caso particular de los miembros de familia, los jefes de hogar perciben, en promedio, S/. 308.30 mensuales por concepto de su ocupación principal. De modo paralelo, el 24.1% de los hijos de un hogar cuenta con secundaria incompleta, mientras que un 18.5% sí logró terminar la secundaria. Previo a estos niveles, se identifica que existen 101,922 hijos que solo alcanzaron el nivel primario, lo cual corresponde al 47.1% de los hijos en los hogares pobres multidimensionales. Es importante mencionar también que 134,399 (69.5%) mujeres pobres multidimensionales pertenecen a la PEA, de las cuales el 94.9% cuenta con una ocupación, trabajan, en promedio, 30 horas semanales y perciben aproximadamente S/. 296.20 mensuales por su ocupación principal.

5.2. La pobreza multidimensional en Arequipa

En este grupo de departamentos con mayor canon minero, Arequipa se caracteriza por presentar las mejores cifras de pobreza multidimensional; sin embargo, es necesario aún evaluar en qué aspectos se necesita mejorar. La pobreza monetaria, enfoque usado por el INEI, creció +0.4pp entre el 2011 y 2012, esto muestra que 8,855 arequipeños pasaron a ser pobres. De modo opuesto, el enfoque multidimensional de la pobreza muestra una reducción importante (-4.1pp) para el mismo período, es decir, 42,127 personas dejaron de ser pobres multidimensionales. Para el 2012, se registran 150,524 pobres monetarios y 324,425 pobres multidimensionales –prácticamente el doble de pobres monetarios- en Arequipa.

Gráfico 28. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Arequipa: 2011-2012
(en porcentajes)

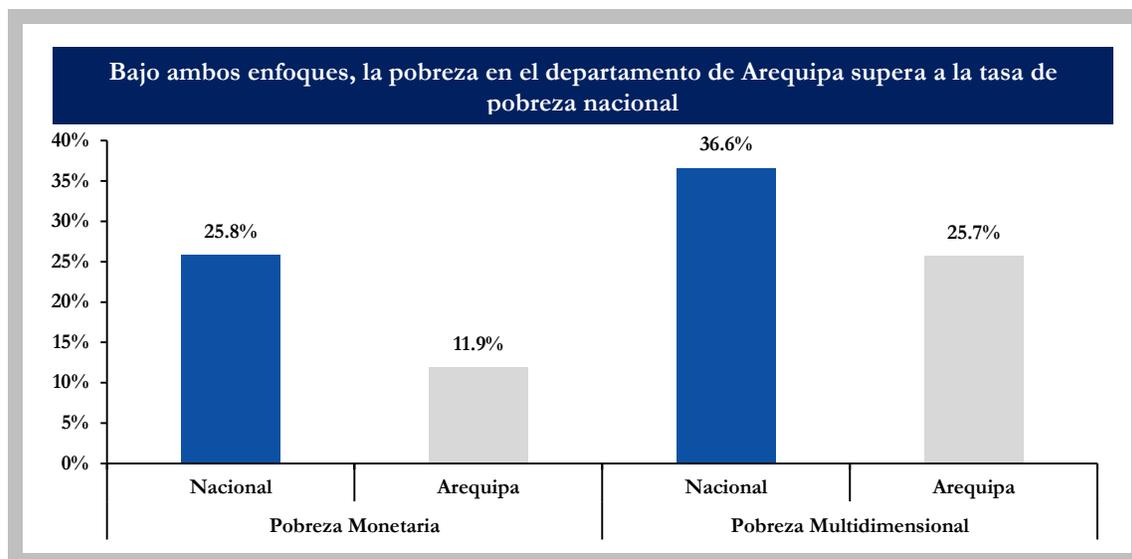


Fuente: ENAHO 2011-2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al comparar la situación del departamento analizado con el promedio nacional, se observa que el desempeño del departamento arequipeño es bastante bueno. En el caso de la pobreza monetaria, la brecha entre ambas cifras alcanza los 13.9pp. Según la pobreza multidimensional, se mantiene la diferencia a favor de Arequipa; sin embargo, la brecha se reduce a 10.9pp. Es importante tomar con precaución estas cifras pues, en primera instancia, la situación de Arequipa parece ser óptima; sin embargo, la realidad es que 1 de cada 4 arequipeños era pobre multidimensional al 2012. Queda aún mucho por mejorar.

Gráfico 29. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Perú y Arequipa: 2011-2012
(en porcentajes)

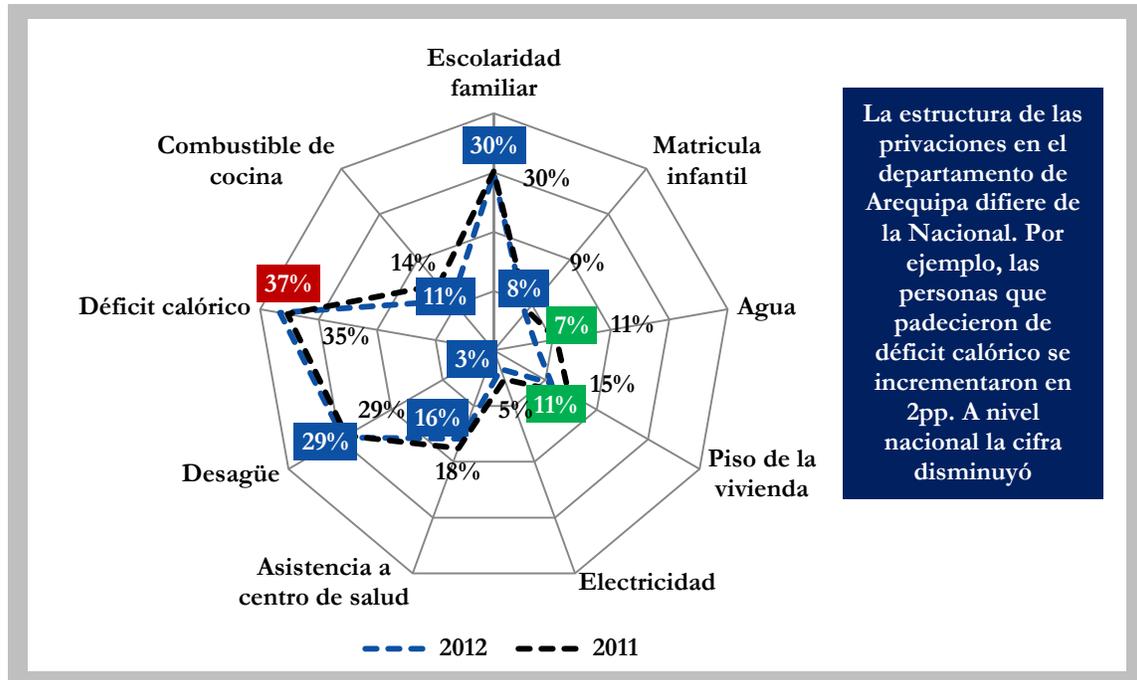


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para poder comprender por qué el panorama es distinto según el enfoque de pobreza que se tome en cuenta es necesario evaluar las privaciones sobre las cuales se calcula la pobreza multidimensional. Las mayores privaciones identificadas se relacionan con el déficit calórico, escolaridad familiar –relacionado nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar– y desagüe. Es clave resaltar que la estructura de las privaciones en el departamento de Arequipa difiere sustancialmente de la de Ancash o de la estructura a nivel nacional. En comparación con el año 2011, el número de personas que padecieron de déficit calórico se incrementaron en 2pp. Esta cifra es sorprendente, pues contrasta con la baja tasa de pobreza monetaria y multidimensional registrada. No obstante, las privaciones de agua y piso de la vivienda mejoraron 4pp para el mismo período.

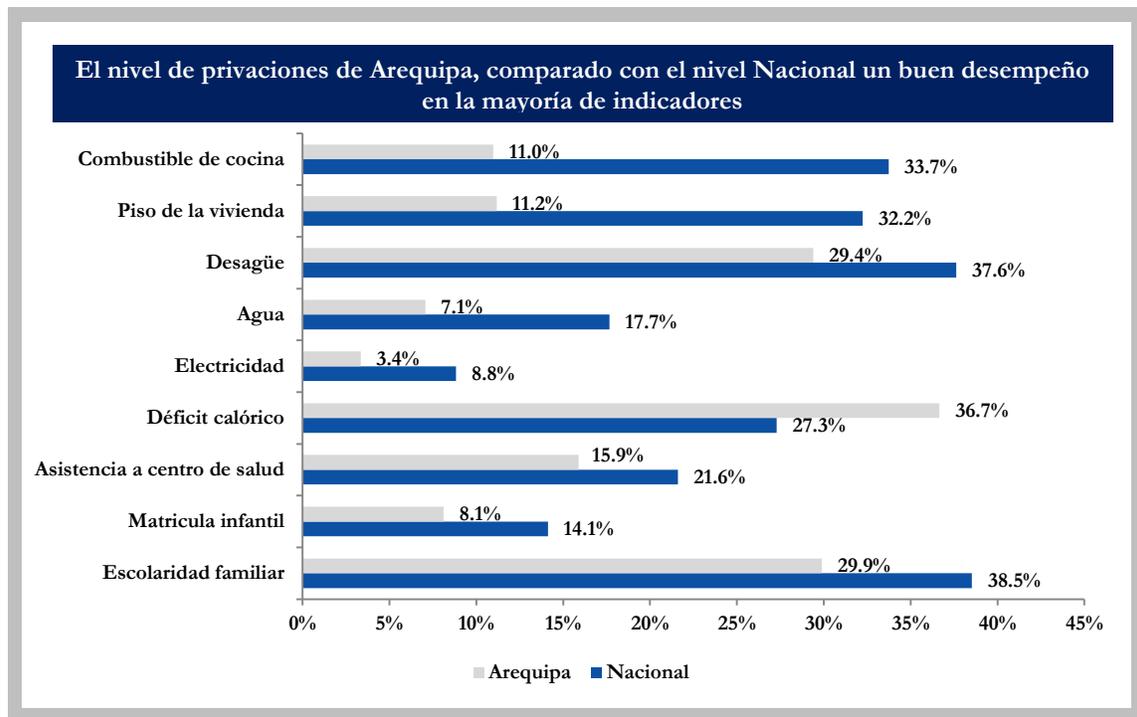
Gráfico 30. Nivel de privaciones. Arequipa: 2011-2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2011-2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al comparar estas cifras con el promedio nacional, se observa que el nivel de privaciones en Arequipa supera al nacional tan solo en uno de los indicadores del IPM. Según lo que ya se ha visto, se espera que sea el déficit calórico. Este asciende a 36.7%, lo cual implica que 463,590 personas no ingieren la cantidad mínima de calorías durante un día. Esto contrasta con la tasa de 27.35% de déficit calórico. En todas las demás privaciones, Arequipa se sitúa con ventaja y con cierta holgura sobre las cifras nacionales. Por ejemplo, la diferencia entre las tasas de pobreza para Arequipa y para el nivel nacional en relación al combustible de cocina asciende a 22.7pp.

Gráfico 31. Nivel de privaciones. Perú y Arequipa: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

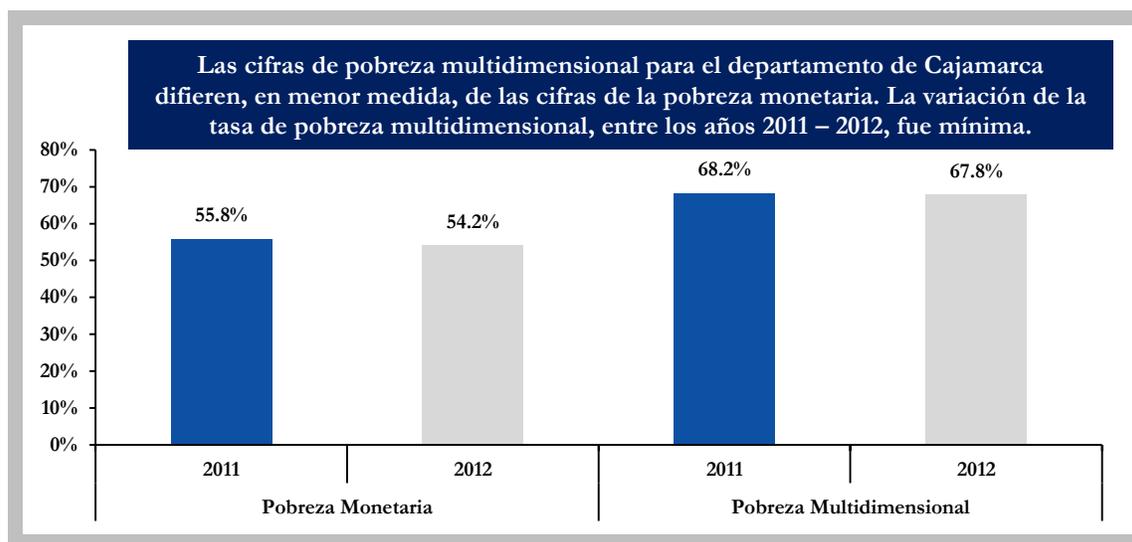
En particular, es importante introducir el análisis a nivel de hogares pobres multidimensionales para conocer la situación en la que se encuentran. En ese sentido, 237,619 personas (73.2%) de este grupo se encuentra, sorprendentemente, en el ámbito urbano, mientras que las 86,806 pobres multidimensionales restantes residen en el ámbito rural. Asimismo, los pobres multidimensionales cuentan, en promedio, con 34 años de edad. Además, los hogares suelen estar conformados por cinco miembros. Resalta también que 161,804 personas no cuentan con seguro de salud alguno, esto representa a casi la mitad (49.9%) de la población pobre multidimensional arequipeña. De modo opuesto, tan solo 98,350 pobres multidimensionales están afiliados al SIS. En cuanto al gasto del hogar, los hogares pobres no multidimensionales realizan un gasto mensual promedio de S/. 1,743.90.

En cuanto a los miembros de familia, los jefes de hogar perciben, en promedio, S/. 637.60 mensuales por concepto de su ocupación principal. De modo paralelo, el 25.7% de los hijos de un hogar cuenta con secundaria incompleta, mientras que el 18.8% sí logra terminar la secundaria. Previo a estos niveles, se identifica que existen 40,882 hijos que solo alcanzaron niveles de educación inferiores, lo cual corresponde al 31.5% de los hijos en los hogares pobres multidimensionales. Es importante mencionar también que 83,110 (61.1%) mujeres pobres multidimensionales pertenecen a la PEA, de las cuales el 87.5% cuenta con una ocupación, trabajan, en promedio, 40 horas semanales y perciben aproximadamente S/. 530.10 mensuales por su ocupación principal.

5.3. La pobreza multidimensional en Cajamarca

Analizar el caso del departamento de Cajamarca es de vital importancia, pues, según la actual administración gubernamental, el número de pobres se redujo en 17,583 entre el 2011 y 2012; sin embargo, según el enfoque multidimensional, los resultados muestran una realidad completamente opuesta ya que existen 3,216 personas que pasaron a ser pobres multidimensionales. Asimismo, según el enfoque monetario, la tasa de pobreza pasó de ser 55.8% en el 2011 a 54.2% en el 2012. En contraste, la tasa de pobreza multidimensional cayó de 68.2% a 67.8% durante el período 2011-2012. Si bien es cierto que, en términos relativos, se redujo la pobreza multidimensional en Cajamarca, en términos absolutos, la pobreza se incrementó debido a que la tasa de crecimiento poblacional (0.9%) fue mayor a la tasa de crecimiento de la pobreza multidimensional (0.3%). De este modo, el número de pobres monetarios en Cajamarca, para el 2012, asciende a 829,705, mientras que, el número de pobres multidimensionales es de 1'038,834.

Gráfico 32. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Cajamarca: 2011-2012
(en porcentajes)

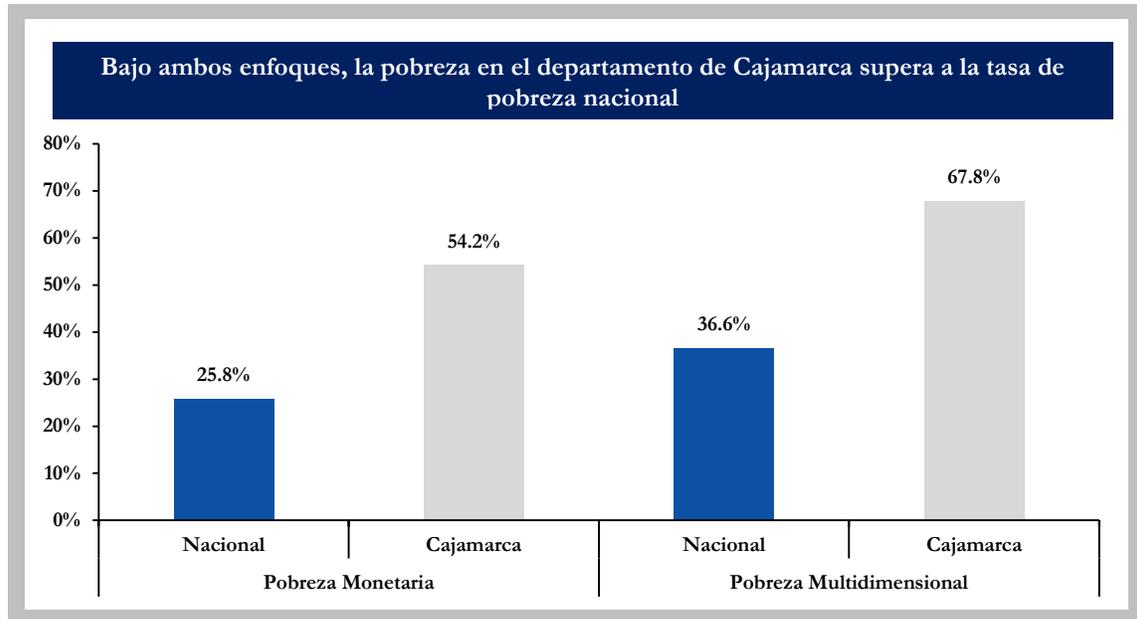


Fuente: ENAHO 2011-2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al comparar la situación del departamento analizado con el promedio nacional, se observa que Cajamarca se encuentra en una situación crítica, pues la tasa de pobreza monetaria correspondiente se encuentra 28.4pp por encima de la tasa de pobreza nacional. Al realizar el mismo análisis comparativo según el enfoque multidimensional, los resultados son sorprendentes. La brecha entre el departamento cajamarquino y el promedio nacional se incrementa hasta llegar a los 31.2pp. Esto muestra que la situación de Cajamarca es precaria desde el punto de vista del gobierno –enfoque monetario-, pero esta percepción empeora aún más al considerar las privaciones evaluadas por la pobreza multidimensional.

Gráfico 33. Pobreza monetaria y pobreza multidimensional. Perú y Cajamarca: 2011-2012
(en porcentajes)

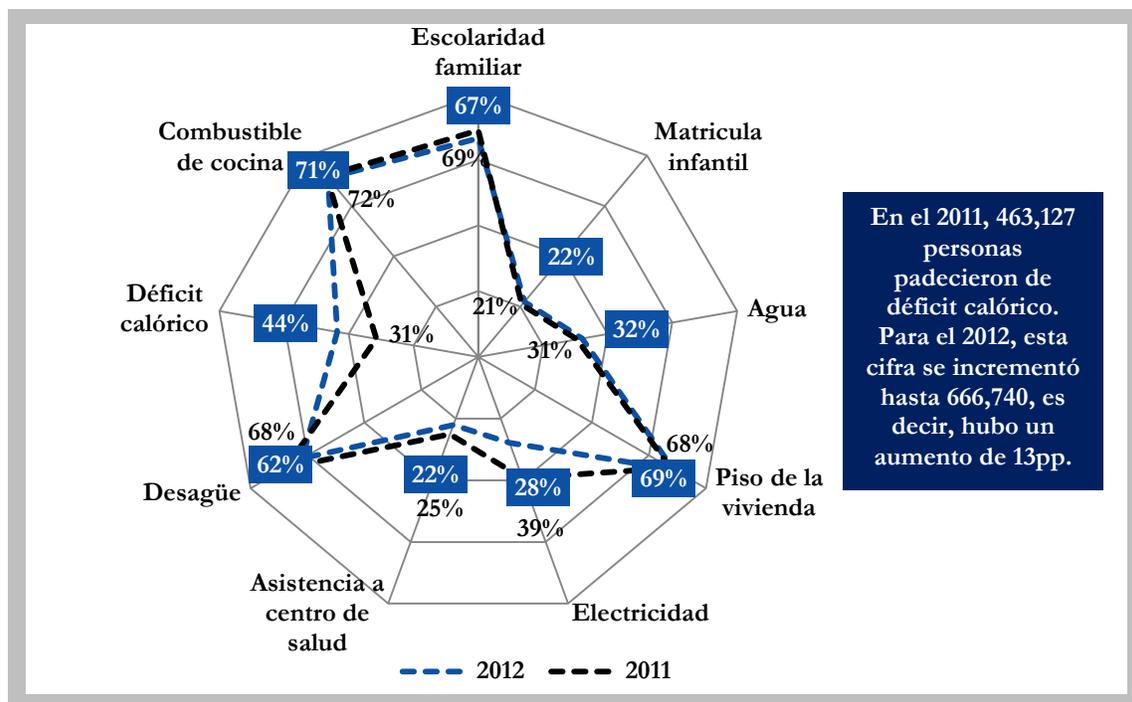


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para entender por qué se produce esta importante diferencia entre ambos enfoques es necesario revisar las privaciones que ocasionan que la tasa de pobreza multidimensional en Cajamarca sea la segunda más alta en el Perú. Las mayores privaciones identificadas se relacionan con el combustible de cocina (hogares que usan carbón, estiércol o leña como combustible más frecuente) y con el piso de la vivienda (pisos que contienen arena, estiércol o tierra). Asimismo, sorprende que, en el 2011, 463,127 personas padecieran de déficit calórico y que, para el 2012, esta cifra se incrementara hasta 666,740. En términos relativos, esto significó un incremento de +13pp en esta privación.

Gráfico 34. Nivel de privaciones. Cajamarca: 2011-2012
(en porcentajes)

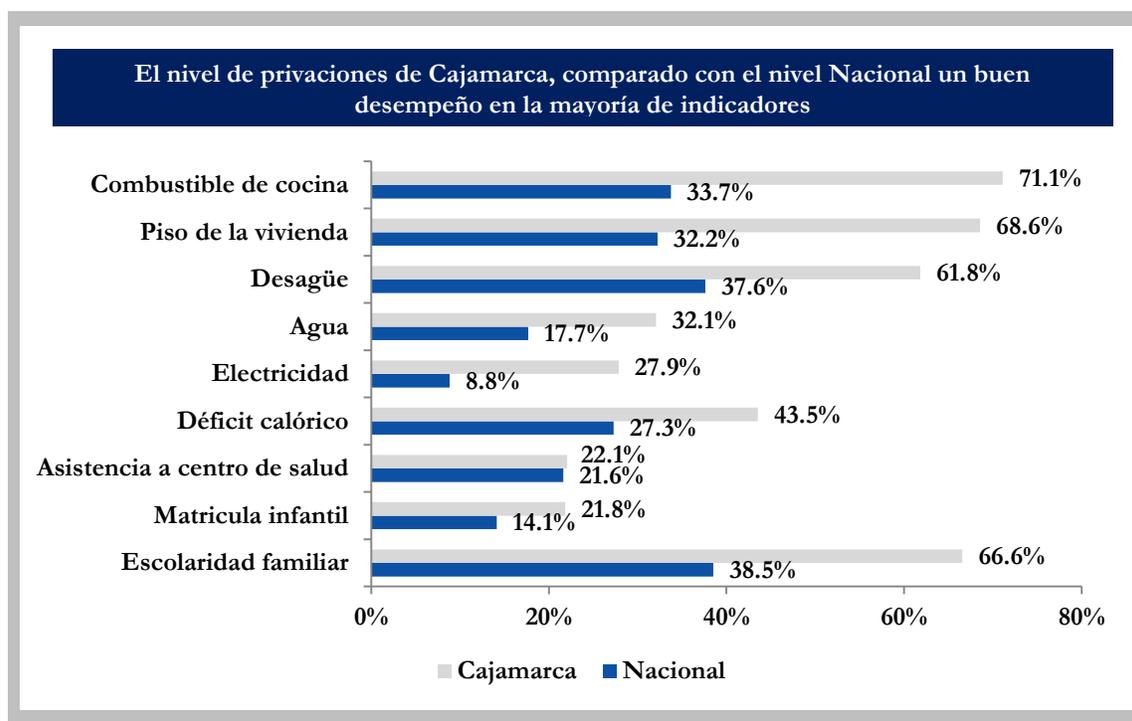


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Al comparar estas cifras con el promedio nacional, se observa que el nivel de privaciones en Cajamarca supera al nacional en los nueve casos. La mayor diferencia se encuentra en la privación de combustible de cocina, que, como ya se mencionó, es una de las privaciones de mayor incidencia en Cajamarca. Asimismo, las privaciones de piso de la vivienda, escolaridad familiar y desagüe muestran las desviaciones más importantes. Cabe resaltar también que cerca de un millón de cajamarquinos sufren de las privaciones de combustible de cocina, piso de la vivienda, desagüe y escolaridad familiar. Sin duda, estos son los campos en los que el gobierno debe prestar mayor atención al momento de formular políticas que busquen mejorar la inestable situación social en Cajamarca.

Gráfico 35. Nivel de privaciones. Perú y Cajamarca: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En particular, es importante introducir el análisis a nivel de hogares pobres multidimensionales para conocer la situación en la que se encuentran. En ese sentido, el 86.6% de este grupo se encuentra en el ámbito rural y, en promedio, cuentan con 30 años de edad. Además, en promedio, las familias están conformadas por cinco o seis miembros por lo general. Resalta también que el 22.4% no cuenta con seguro de salud alguno, mientras que el 73.1% está afiliado al SIS. En cuanto al estado de los miembros de familia, los jefes de hogar perciben, en promedio, S/. 306.20 mensuales por concepto de su ocupación principal. De modo paralelo, el 62.2% de los hijos de un hogar cuenta con -por lo menos- primaria completa. Es importante mencionar también que el 61.8% de las mujeres pobres multidimensionales pertenecientes a la PEA poseen una ocupación y trabajan, en promedio, 27 horas semanales.

6. PROGRAMAS SOCIALES: ANÁLISIS BAJO LA ÓPTICA MULTIDIMENSIONAL

Considerando la hoja de ruta de la administración gubernamental del Presidente Humala –crecimiento económico con inclusión social–, la reestructuración de los programas sociales de la mano con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha representado uno de los ejes de mayor importancia en la elaboración de las políticas públicas durante los años 2011-2013. Esto concuerda con la primordial importancia que el gobierno le ha asignado a los objetivos de reducción y alivio de la pobreza. En ese sentido, es imprescindible evaluar en qué magnitud y con qué eficacia se ha logrado cumplir con ambos propósitos.

Para realizar un análisis más acucioso, se dividirá la presente sección en tres grandes apartados. La primera parte incluirá un análisis de los principales programas sociales del Gobierno de Humala. Para ello, y dado que se tiene una mayor cantidad de información recogida por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), se analizará con mayor profundidad la eficacia de dichos programas. En la segunda parte, se revisarán los programas sociales -menos conocidos- realizados por el gobierno, así como también, la articulación que se da entre todos los sectores para la correcta implementación de dichos programas. Por último, se presentará un caso de estudio acerca del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en donde se discutirán temas como: la concepción del diseño, el grupo beneficiario, el presupuesto destinado, la composición y análisis del servicio alimentario, la calidad de los proveedores y casos emblemáticos de contratación.

6.1. Análisis de los Programas Sociales de bandera bajo la óptica multidimensional

En esta sección se analizará específicamente siete programas sociales divididos en dos grupos: i) alimentarios y ii) no alimentarios. A partir de esta distinción y de la ENAHO 2012, se definirá a la población objetivo para cada programa mediante dos metodologías. Primero, se considerará el enfoque de pobreza monetaria del INEI comúnmente usado por las instituciones del gobierno para tomar decisiones de política. Segundo, se tomará en cuenta el enfoque de pobreza multidimensional desarrollado en el presente documento. Es posible comparar dos enfoques distintos de pobreza y debido a que, dentro de los esquemas de focalización de cada programa social, siempre se toma en cuenta la pobreza (o pobreza extrema) como requisito. A partir de este procedimiento, se analizará las diferencias que muestran los resultados con ambas metodologías. Cabe resaltar que, algunos programas sociales como Cuna Más realizan la focalización de manera geográfica; sin embargo, el presente análisis se realizará evaluando la muestra a nivel de hogares de la ENAHO 2012. Los programas sociales a analizar son los siguientes:

Tabla 15. Descripción de programas sociales seleccionados: población objetivo e indicador usado

Programa Social		Bien o servicio	Población objetivo	Indicador usado
Alimentarios	Vaso de Leche	Varios tipos de raciones que, por lo general, incluyen un vaso de leche	Población en situación de pobreza con prioridad sobre los niños menores de 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes. En seguida, niños entre 6 y 13 años y personas de la tercera edad.	Niños con 13 años o menos en condición de pobreza. Mayores de 65 años en condición de pobreza.
	Comedor Popular	Aproximadamente, 150 gramos de cereales, 50 gramos de menestra, 20 gramos de pescado y 10 gramos de grasas. Todo esto considerado para el almuerzo entre lunes y viernes (20 días por mes)	Personas en condición de pobreza.	Personas en condición de pobreza.
	Desayuno Escolar 1/	Diferentes tipos de raciones que incluyen componente líquido y sólido.	Niños pobres de 3 a 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) y niños pobres de 6 a 12 años (o que cursan el nivel primaria).	Niños pobres de 3 a 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) y niños pobres de 6 a 12 años (o que cursan el nivel primaria).
No Alimentarios	SIS	Servicio de atención gratuita de salud (SIS gratuito). No se realiza ningún aporte. Tipo de atenciones restringido.	Personas en condición de pobreza que no cuentan con algún tipo de seguro de salud.	Personas en condición de pobreza que no cuentan con seguro de salud.
	Cuna Más	Servicio de cuidado diurno y servicio de acompañamiento de familias.	Niños pobres con 3 años de edad o menos que habitan en una zona pobre.	Niños pobres con 3 años de edad o menos en condición de pobreza.
	Juntos	Transferencia monetaria de S/. 100.	Personas en condición de pobreza.	Personas en condición de pobreza.
	Pensión 65	Transferencia monetaria de S/. 250.	Personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema.	Personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema.

1/ El programa de Desayuno escolar perteneció al desaparecido Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) hasta el año 2012. Desde el 2013, el programa Qali Warma se encarga de proveer los desayunos escolares bajo un nuevo diseño.

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Además, se usará la ENAHO 2012, para estimar la población en tratamiento, es decir, los beneficiarios de cada uno de los programas sociales. A partir de esta información y de la población objetivo, se calculará las cifras de subcobertura, filtración y yuxtaposición para los programas sociales analizados. En primer lugar, la subcobertura –o déficit en la cobertura– se entiende como la población objetivo de un determinado programa social que, al mismo tiempo, no está siendo beneficiada. Segundo, la filtración corresponde a la suma de individuos que son beneficiarios de un determinado programa social, pero que, al mismo tiempo, no pertenecen a la población objetivo. Por último, la yuxtaposición consiste en la identificación de personas

que sean beneficiadas por dos programas sociales o más que se superponen por ser parte de la población meta.

Tabla 16. Identificación de Subcobertura y Filtración en Programas Sociales.

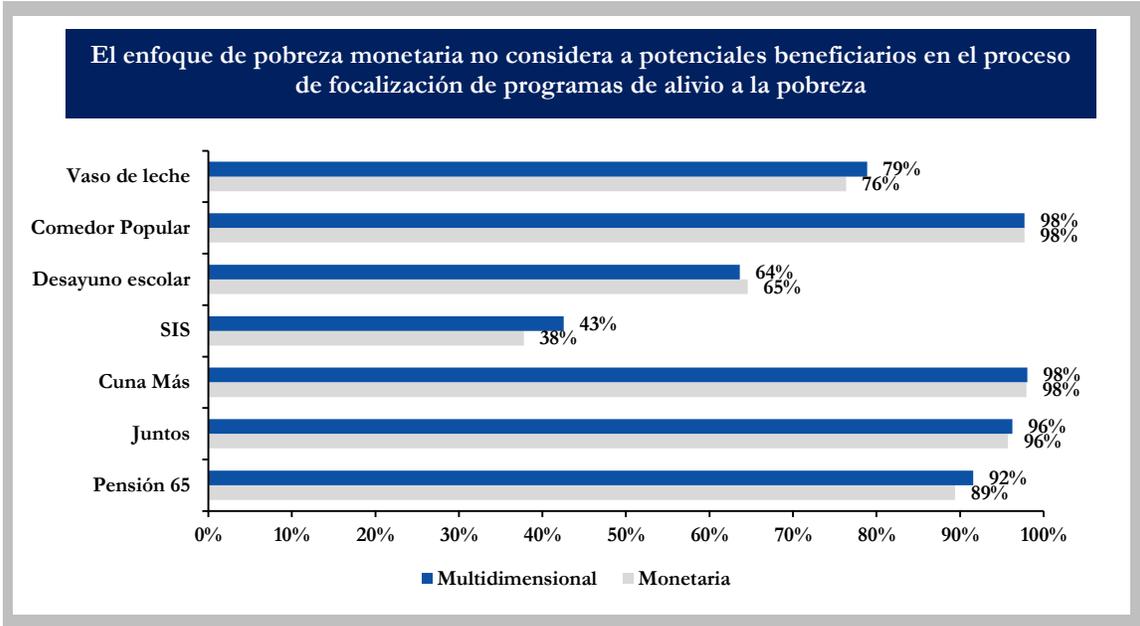
Programa Social	No beneficiario	Beneficiarios
No población objetivo		Filtración
Población objetivo	Subcobertura	

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.1.1. Subcobertura

Al medir la subcobertura, se observa claramente que ningún programa social se acerca al ideal de cubrir al 100% de la población objetivo. Al comparar las cifras según tipo de pobreza, se ve que la situación empeora al considerar el enfoque de pobreza multidimensional. Esto muestra que, bajo el enfoque del gobierno del Presidente Humala, existen personas que no están siendo considerados en el proceso de focalización de los programas de alivio de pobreza. El enfoque monetario contribuye a este hecho y debe ser corregido para evitar círculos viciosos de pobreza intergeneracional.

Gráfico 36. Subcobertura en programas sociales según enfoque de pobreza. Perú: 2012
(en porcentajes)



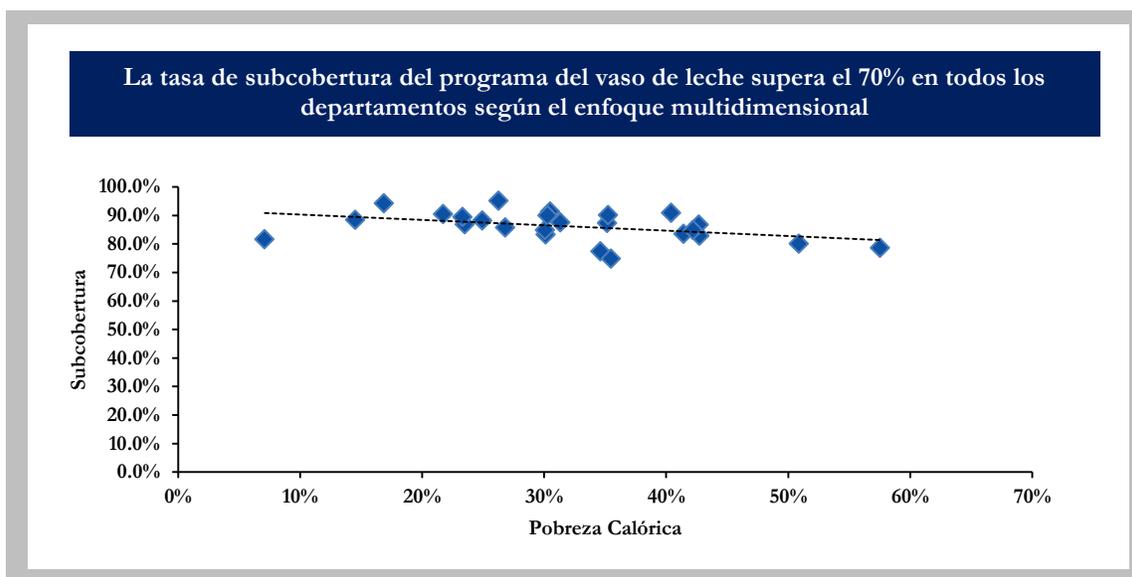
Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Si bien es cierto que el enfoque multidimensional calcula con mayor precisión el nivel de pobreza, no existen diferencias importantes entre ambos enfoques. La mayor diferencia se produjo en el programa social del SIS (+4.7pp).

El caso del vaso de leche sigue siendo crítico, como lo ha venido siendo desde los años 90s, ya que la tasa de subcobertura supera el 70% en todos los departamentos según el enfoque multidimensional. Sin embargo, los datos muestran que, a nivel departamental, existe una ligera relación negativa entre la pobreza calórica y la subcobertura; es decir, en los departamentos con mayor pobreza calórica, la tasa de subcobertura es menor. Por ejemplo, en Madre de Dios, la pobreza calórica alcanza el 15%, mientras que la subcobertura es de 88.2%. De modo opuesto, en Pasco, la pobreza calórica alcanza el 58%, pero la subcobertura es de 74.6%.

Gráfico 37. Subcobertura del programa Vaso de Leche y déficit calórico. Perú: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

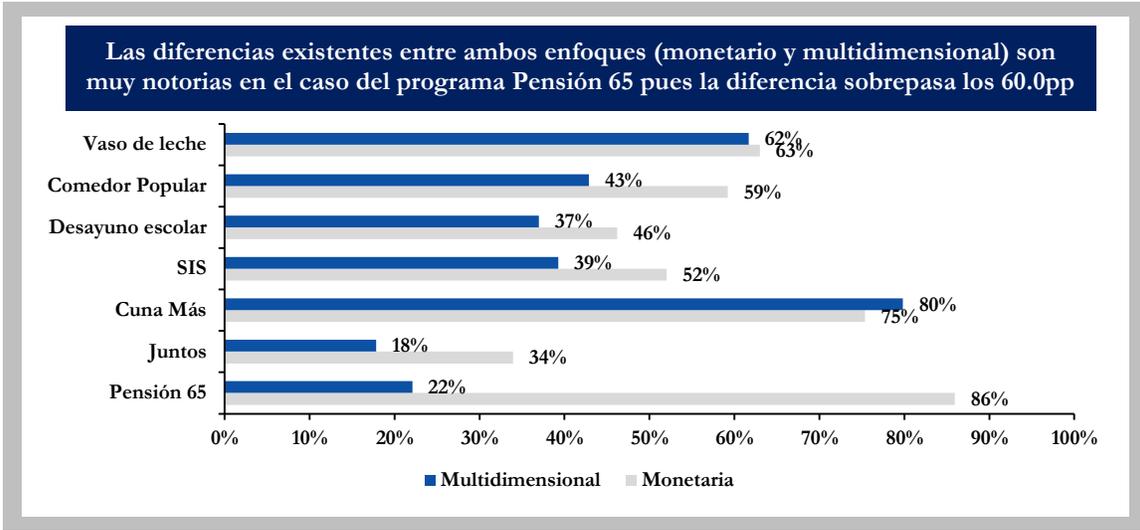
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.1.2. Filtración

De manera análoga, es importante determinar si los beneficiarios conforman parte de la población objetivo determinada por cada programa. Las cifras de filtración muestran un escenario menos adverso que en el caso de la subcobertura, pero que aún se encuentra lejos del nivel óptimo de cobertura. A diferencia de la subcobertura, el nivel de filtración es relativamente más uniforme para cada programa. Esto no permite identificar un programa en el que se esté focalizando de manera más ineficaz; sin embargo, se puede decir que la ineficacia está presente en similar magnitud en todos los programas sociales del gobierno del Presidente Humala. Es decir, una gran transformación de la administración de los programas sociales es imperceptible al 2013.

Al considerar el enfoque de pobreza multidimensional, se observa un nivel de filtración menor; es decir, existen personas que no forman parte de la población objetivo, pero que aun así están siendo beneficiados por alguno o varios de estos programas sociales. Esto muestra dos hechos claros: primero, se está focalizando erróneamente a los beneficiarios y, segundo, existe un error de gestión al beneficiar a individuos que no son parte de la población objetivo. Es decir, el primero se refiere explícitamente al proceso de focalización, mientras que, el segundo hace referencia solo al caso de las filtraciones.

Gráfico 38. Filtración en programas sociales según enfoque de pobreza. Perú: 2012
(en porcentajes)

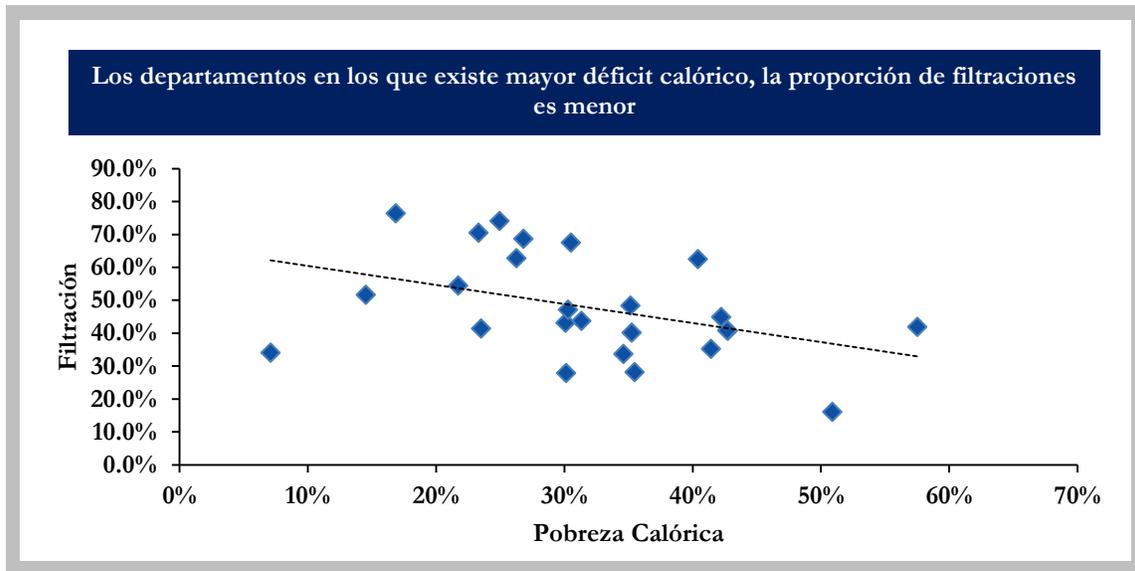


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En contraste, la tasa de filtración sí exhibe una relación negativa más clara según el enfoque multidimensional. En otras palabras, en los departamentos en los que existe mayor déficit calórico, la proporción de filtraciones es menor. Visto de otro modo, la gestión de este programa es menos eficaz en los departamentos en los que menos incide el déficit calórico. Así, en Ica, la filtración llega al 72% a pesar de que existen 607,442 pobres calóricos en este departamento.

Gráfico 39. Filtraciones del programa Vaso de Leche y déficit calórico. Perú: 2012
(en porcentajes)

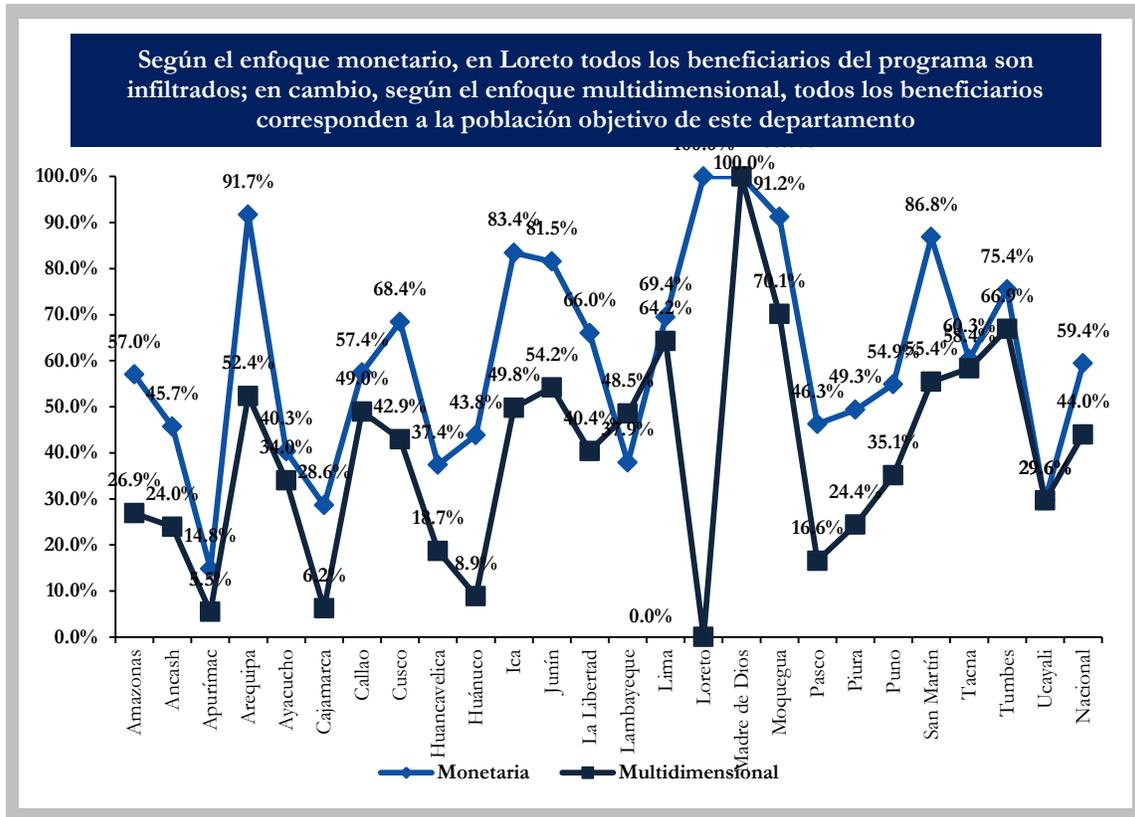


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Debido a que el criterio de focalización del programa de Comedores Populares tan solo se fundamenta en la pobreza, la tasa de subcobertura bordea el 99% en todos los departamentos. De otro lado, es interesante analizar el nivel de filtraciones con distintos enfoques de pobreza. En ese sentido, se observa claramente que este indicador es mayor en todos los departamentos con excepción de Lambayeque. Sorprende la diferencia que existe en Loreto ya que, según el enfoque monetario, todos los beneficiarios de este departamento son infiltrados; en cambio, según el enfoque multidimensional, todos los beneficiarios corresponden a la población objetivo de este departamento. En general, el primer enfoque tiende a sobreestimar las filtraciones ya que existen criterios no monetarios que son vitales al focalizar los programas sociales.

Gráfico 40. Filtraciones del programa Comedores Populares según tipo de pobreza a nivel departamental. Perú: 2012

(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

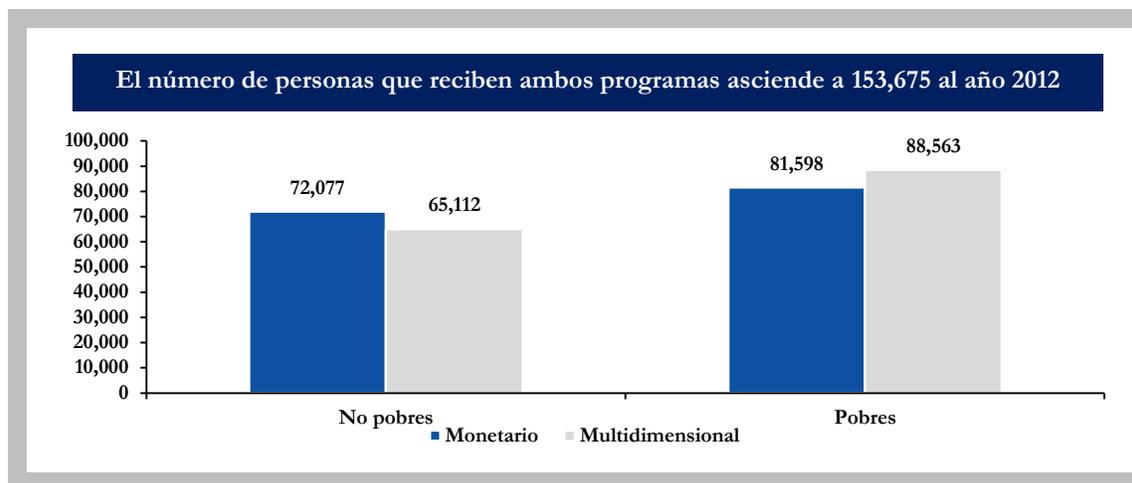
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.1.3. Yuxtaposición

Se han identificado dos casos de yuxtaposición. En primer lugar, se ha identificado a la población que es beneficiada por los programas de Vaso de Leche y Desayuno Escolar al mismo tiempo. Para ello, nuevamente se consideró ambos enfoques de pobreza. El número de personas que reciben ambos programas asciende a 153,675 al año 2012. Según, el enfoque multidimensional, el 57.6% de los yuxtapuestos son pobres a diferencia del enfoque monetario (53%).

Gráfico 41. Yuxtaposición entre programas Vaso de Leche y Desayuno Escolar según tipo de pobreza. Perú: 2012

(en valores absolutos)



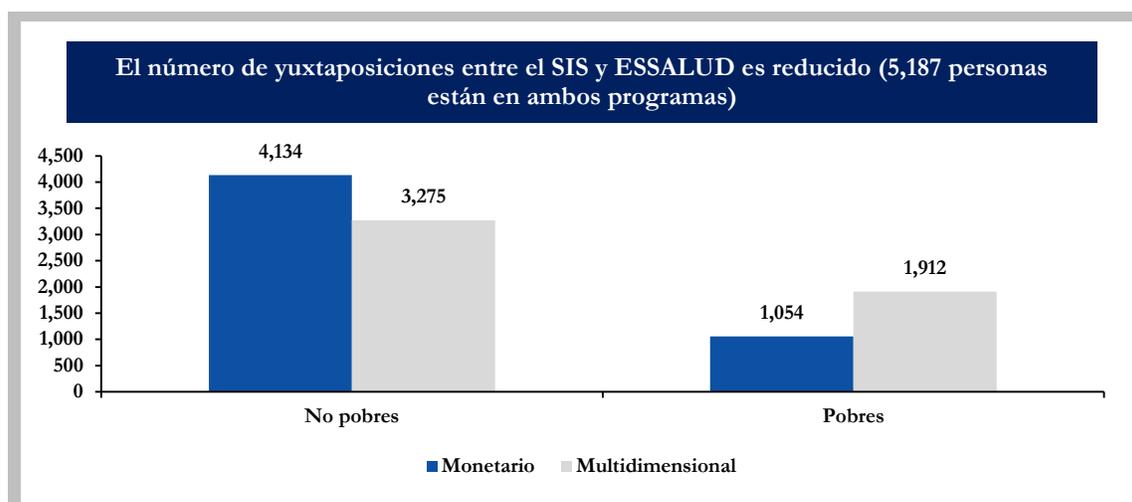
Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

En segundo lugar, se evaluó la yuxtaposición entre el SIS y ESSALUD. En general, el número de yuxtaposiciones, en este caso, es bastante reducido ya que solo llega a 5,187 personas que gozan ambos seguros del Estado. Es importante recordar que, en este documento, se consideró tan solo al SIS Gratuito como programa social. De este número, el 36.9% son pobres multidimensionales y tan solo el 20% son pobres monetarios.

Gráfico 42. Yuxtaposición entre el SIS y ESSALUD según tipo de pobreza. Perú: 2012

(en valores absolutos)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.1.4. El costo de la ineficacia de los programas sociales al año 2012

Como se ha visto previamente, existen tres persistentes problemas en los programas sociales que impiden hacer tangible la inclusión social a su máximo nivel: subcobertura, filtración y yuxtaposición. Con el propósito de estimar el costo de la inefectividad de la gestión de los programas sociales analizados, se realiza un cálculo sobre la base de las filtraciones halladas en cada programa social, debido a que estas pueden ser consideradas como un gasto público mal asignado. Considerar el costo de la subcobertura requiere de una estimación más compleja ya que sería necesario considerar el beneficio que se deja de obtener por mantener un déficit de cobertura de la población objetivo.

El siguiente cuadro muestra el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) asignado para el año 2012 de los tres programas sociales alimentarios y de los cinco programas sociales no alimentarios. La metodología consiste básicamente en calcular el costo por beneficiario –como ratio del PIM y la cantidad de beneficiarios por cada programa- y, a partir de este costo unitario, obtener el costo total generado por las filtraciones halladas.

Tabla 17. Eficacia de los programas sociales alimentarios y no alimentarios. Perú: 2012
(en valores absolutos y porcentaje)

Programa Social	Presupuesto	Beneficiarios	Filtraciones (como porcentaje de beneficiarios)	Filtraciones (absoluto)	Costo promedio por beneficiario	Costo de filtraciones	Costo de filtraciones como % PBI
Vaso de Leche	S/. 363,000,000	1,714,851	50.9%	872,203	S/. 212	S/. 184,627,998	0.03%
Comedor Popular	S/. 128,037,445	434,092	44.0%	190,863	S/. 295	S/. 56,296,020	0.01%
Desayuno Escolar	S/. 317,300,889	1,363,411	37.0%	504,475	S/. 233	S/. 117,404,367	0.02%
SIS	S/. 674,420,454	9,503,409	39.7%	3,775,277	S/. 71	S/. 267,916,923	0.05%
Cuna Más	S/. 186,487,089	57,817	32.4%	18,732	S/. 3,225	S/. 60,419,533	0.01%
Juntos	S/. 852,844,592	518,339	17.8%	92,346	S/. 1,645	S/. 151,940,426	0.03%
Pensión 65	S/. 264,357,731	133,099	22.1%	29,406	S/. 1,986	S/. 58,404,859	0.01%
Total						S/. 897,010,126	0.17%

1/ Para el cálculo de beneficiarios y filtraciones se usó información provista por el sistema de información Cuna Net y registros administrativos. Sin embargo, como se señala en el Gráfico 24 y según la ENAHO 2012, el número de beneficiarios y filtraciones asciende a 70,231 y 61,137 personas respectivamente debido a dos razones. Primero, una fracción de las filtraciones ha sido heredada del programa Wawa Wasi y, segundo, el 81.3% de estas filtraciones corresponden al ámbito urbano ya que allí Cuna Más aplica focalización geográfica (por distritos) y no individual como usualmente se suele hacer.

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada) y SIAF 2013

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

De ese modo, se determinó que el costo de la inefectividad de los programas sociales representa el 0.17% del PBI, es decir, S/. 897, 010,126 a causa de la filtración. Bajo la definición de las filtraciones, se puede afirmar que este costo es causado directamente por el administrador de los programas debido a errores en la focalización y asignación. En otras palabras, el Estado malgasta una importante fracción de producto que

puede asignarse de mejor manera por medio de procesos de focalización, tal vez más costosos en el corto plazo, pero con beneficios esperados superiores en el largo plazo.

El programa social que presenta un mayor problema de gestión es el SIS, pues, a pesar de que el costo por beneficiario es relativamente bajo (S/. 71), la cantidad de filtraciones bordea los 4 millones de personas. Como resultado de la ineficacia de este programa, se ha generado un costo innecesario igual 0.05% del PBI. En segundo lugar, se encuentra el programa Vaso de Leche ya que cuenta con cerca de un millón de filtraciones y un costo por beneficiario considerablemente alto (S/. 212). Los programas sociales que presentan relativamente menos problemas son Pensión 65 (administrado por el MIDIS) y Comedor Popular (administrado por las municipalidades provinciales). Ambos representan un costo equivalente al 0.01% del PBI. Pensión 65 tiene el problema latente de basarse en el SISFOH cuya alimentación de datos están en manos de las municipalidades. Las limitaciones institucionales de contar con equipos técnicos de adecuada identificación ya se han expresado en denuncias en medios. En el caso de los comedores populares, las variables geográficas juegan un rol vital ya que estos solo suelen encontrarse en zonas vulnerables y de alto riesgo.

6.2. Programas sociales, fondos sociales y proyectos sociales

Al mes de agosto del 2013 -según la información provista por los sitios *web* de los distintos ministerios-, entre programas sociales dirigidos a promover la mejora de distintos sectores del país, se estima que existen alrededor de 47 programas sociales, 11 fondos sociales y 39 proyectos sociales a cargo de distintos ministerios. Como se observa en la siguiente tabla, el ministerio con una mayor cantidad de programas sociales es el de Trabajo entre los que figuran “Jóvenes a la Obra”, “Trabaja Perú”, “Vamos Perú”, “Perú Emprendedor”, entre otros. De modo paralelo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cuenta también con ocho programas. Cabe resaltar que, en la selección de programas sociales, no se considera las actividades, planes temporales o fondos emprendidos por los distintos ministerios.

Tabla 18. Programas sociales según Ministerio. Perú: 2012
(en valores)

Ministerio	Proyectos sociales	Fondos sociales	Programas sociales
Ministerio de Trabajo	0	1	8
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	0	2	8
Ministerio de Agricultura	1	1	7
Ministerio de Vivienda	3	1	4
Ministerio de la Producción	9	3	4
Ministerio de Educación	4	0	3
Ministerio de Energía y Minas	3	2	2
Ministerio de Transportes	2	1	2
Ministerio de Salud	9	0	2
Ministerio del interior	0	0	2
Ministerio del Ambiente	1	0	2
Ministerio de Economía y Finanzas	0	0	1
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	0	0	1
Ministerio de la Mujer	4	0	1
Ministerio de Defensa	1	0	0
Ministerio de Cultura	2	0	0
Total	39	11	47

Fuente: Páginas web de cada ministerio. Revisado el 14 de agosto de 2013.

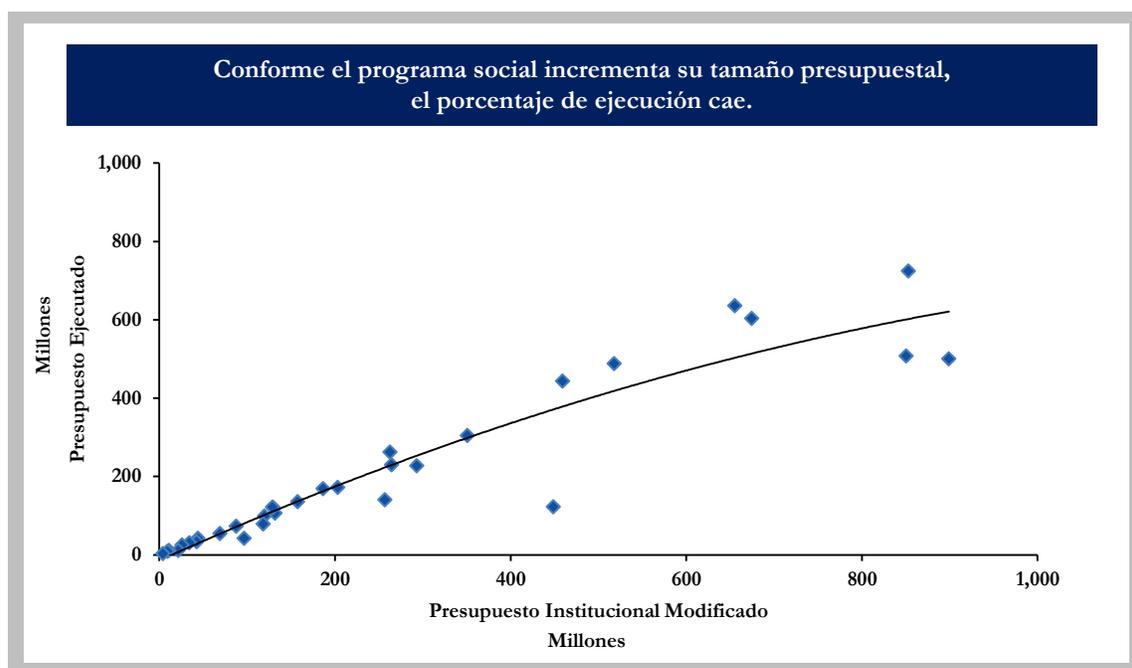
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Lamentablemente, el Sistema Integrado de Administración Financiera no permite un fácil acceso a la información presupuestal de cada uno de los 47 programas mencionados. Sin embargo, se ha recogido datos acerca del Presupuesto Institucional Modificado y el Presupuesto Devengado (Ejecutado) para 32 programas sociales, proyectos sociales y fondos sociales. A partir de esto, se mostrará un análisis de la relación entre el nivel de pobreza multidimensional por departamento y el porcentaje de ejecución de los programas que presentan los porcentajes más bajos de ejecución. De esta manera, se ahondará en el análisis del desempeño

del Estado y la eficacia de las decisiones tomadas con respecto al gran incremento del número de programas sociales durante el gobierno del Presidente Humala.

Al comparar el presupuesto ejecutado y el presupuesto institucional para cada uno de los 32 programas sociales, proyectos sociales y fondos sociales se identifica una clara relación positiva entre ambas variables. Es decir, se cumple que a mayor monto presupuestado, el monto ejecutado por programa social tiende a ser mayor. Sin embargo, se puede identificar un hecho importante al tomar en cuenta el tamaño de los programas sociales –el presupuesto asignado en nuevos soles– ya que, para programas de menor envergadura, el presupuesto ejecutado suele estar muy cerca del presupuesto institucional. En contraste, para programas de mayor tamaño, la relación se debilita y la diferencia entre el ejecutado y el institucional se incrementa. En otras palabras, a mayor tamaño del programa, el porcentaje de presupuesto ejecutado cae.

Gráfico 43. Presupuesto Institucional Modificado y Presupuesto Ejecutado según programas sociales. Perú: 2012.
(en millones de nuevos soles)

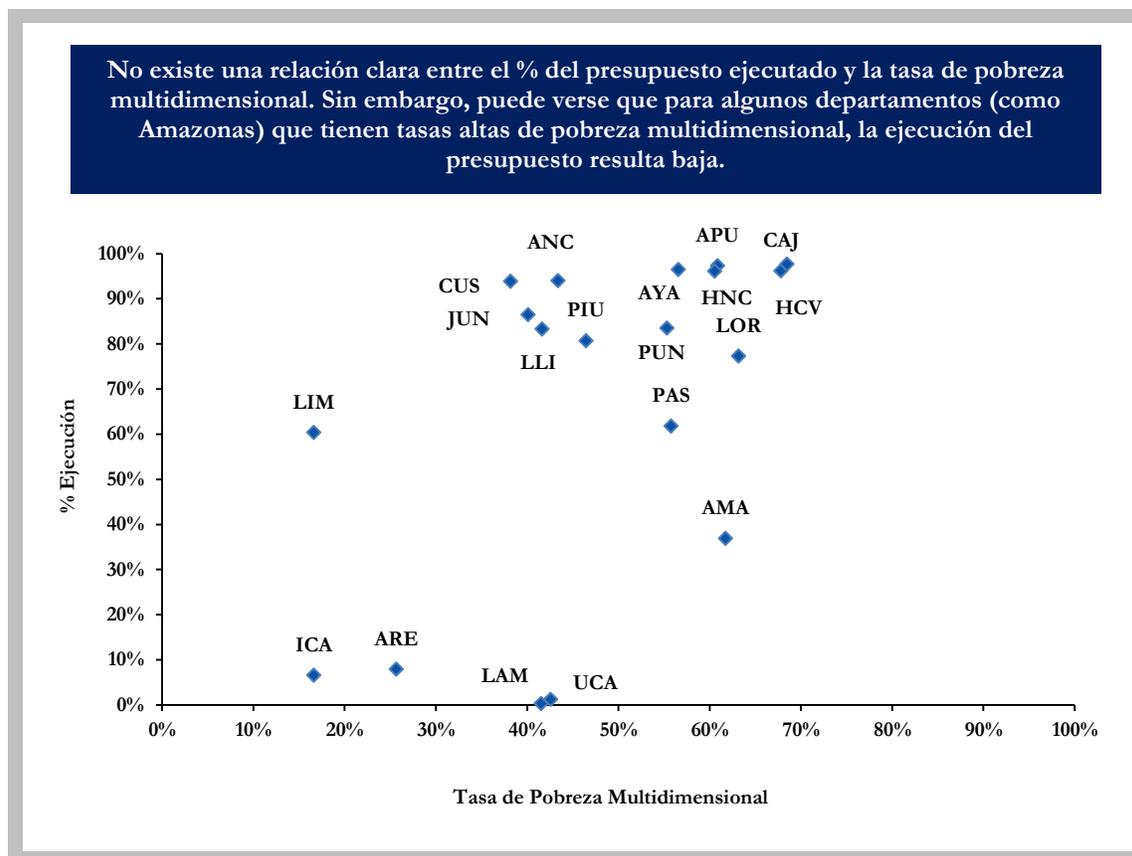


Fuente: SIAF 2013, Ministerio de Economía y Finanzas. Revisado el 9 de agosto de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

El caso de Juntos es relevante pues cuenta con uno de los más altos presupuestos –bordea los S/. 1,000 millones–, del cual se logró ejecutar el 85% durante el período 2012. Este programa consiste en la transferencia monetaria de S/. 100 a personas pobres con la condición que las madres lleven a sus hijos al colegio y establecimientos de salud. Al observar la relación de la tasa de ejecución presupuestal por departamento y la pobreza multidimensional, no se observa una correspondencia clara. En principio, los departamentos de Ica, Arequipa, Lambayeque y Ucayali conforman un grupo con tasas relativamente bajas de pobreza multidimensional, pero con un porcentaje de ejecución prácticamente nulo. Amazonas es un caso importante también pues padece de una de las tasas de pobreza más altas y porcentaje de ejecución por debajo del 40% al finalizar el 2012. Los demás departamentos con tasas de pobreza superiores sí cuentan con un importante monto ejecutado.

Gráfico 44. Porcentaje de ejecución del presupuesto del programa Juntos y Pobreza multidimensional. Perú: 2012.
(en porcentajes)

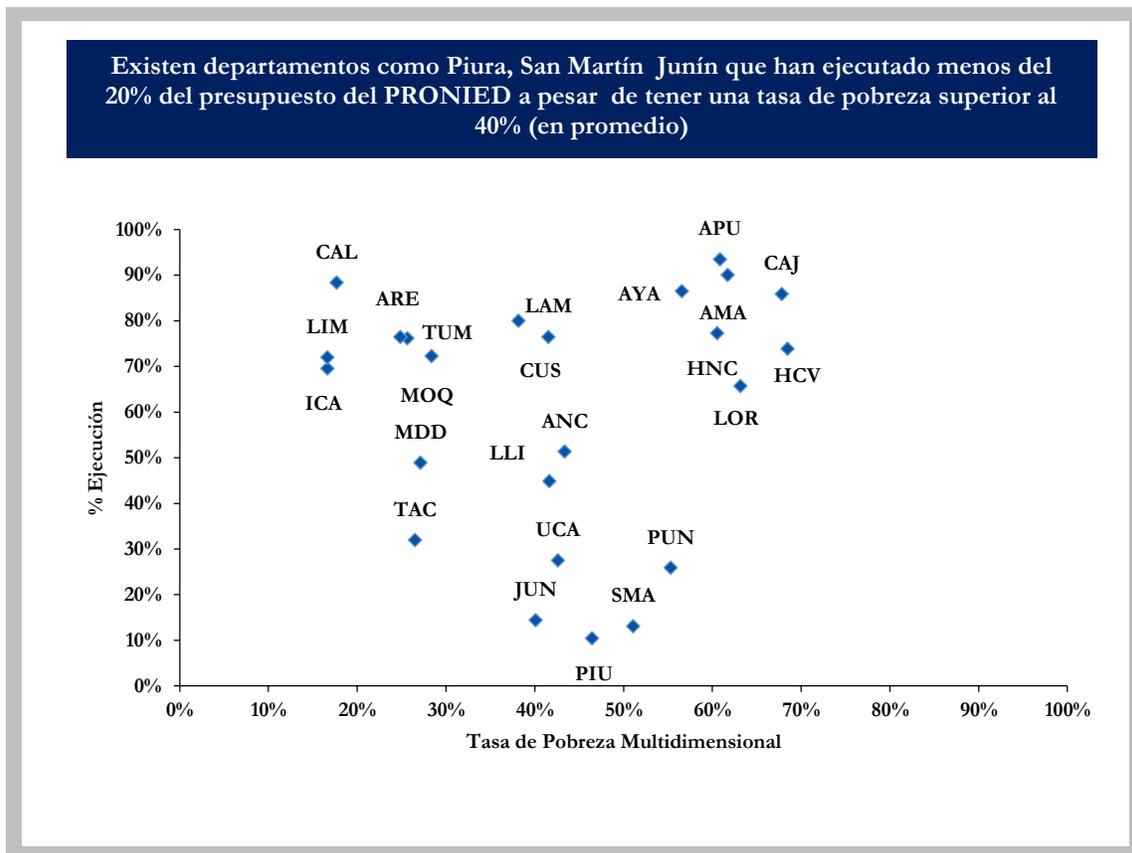


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada), SIAF 2013. Ministerio de Economía y Finanzas. Revisado el 9 de agosto de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

El Programa Nacional de Infraestructura Educativa está enfocado en realizar proyectos que mejoren la infraestructura de los centros de educación públicos. Su PIM para el 2012 asciende a S/. 850'269,775 del cual tan solo se había ejecutado el 59.8% al 2012. Este hecho es de particular importancia, pues el sector educación suele enfrentar una mala reputación en cuanto a la gestión de sus recursos, lo que, según los datos, puede confirmarse en cierta forma. En cuanto a la relación del porcentaje ejecutado y la pobreza multidimensional, no se identifica hechos importantes. Básicamente, se puede observar que el porcentaje de educación es altamente heterogéneo entre todos los departamentos y esta desigualdad no se encuentra claramente relacionada con el nivel de pobreza. Cabe resaltar los casos de San Martín y Piura, pues más de la mitad de su población es pobre multidimensional y se ejecuta menos del 30% del programa en estos departamentos al finalizar el año 2012.

Gráfico 45. Porcentaje de ejecución del presupuesto del PRONIED y Pobreza multidimensional. Perú: 2012.
(en porcentajes)

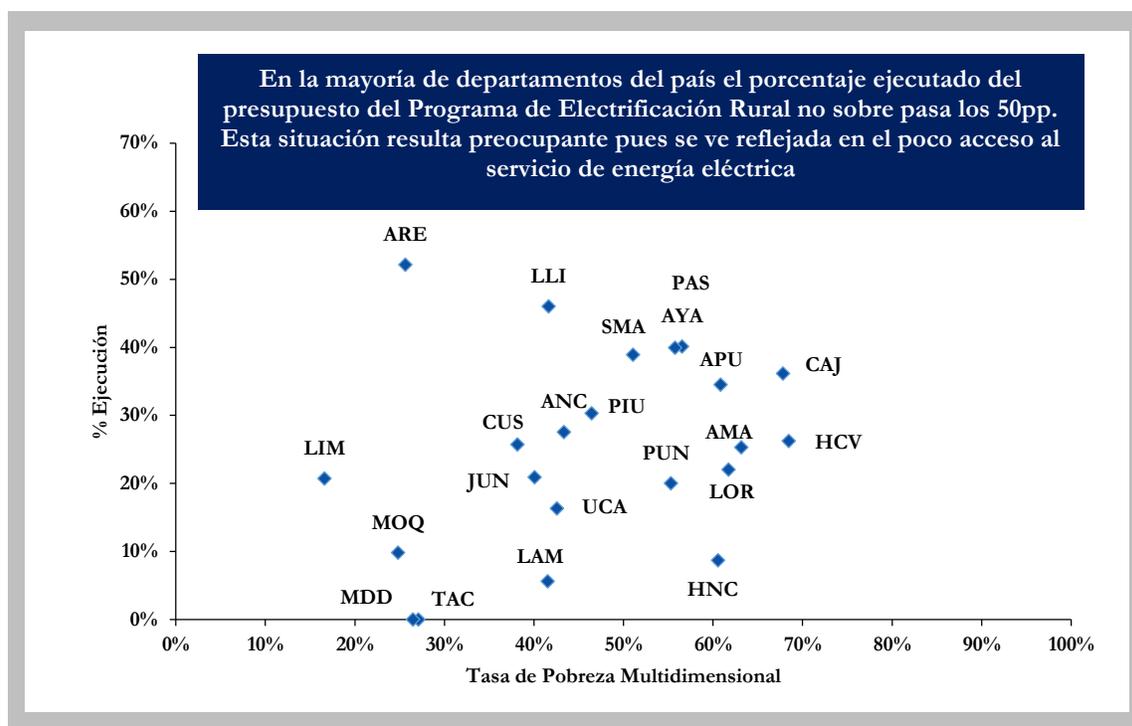


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada), SIAF 2013. Revisado el 9 de agosto de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

El programa de Electrificación Rural, a cargo del Ministerio de Energía y Minas, se encarga de la instalación y promoción del servicio eléctrico en zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país. Su presupuesto bordeó los S/. 500 millones para el año 2012; sin embargo, sorprende el bajo nivel de ejecución, pues solo llega al 27.3%. Es decir, solo se han ejecutado cerca de S/. 123 millones del gran presupuesto asignado para el 2012. A nivel departamental, en general, existen porcentajes de ejecución muy bajos. En relación a la pobreza multidimensional, existe una ligera relación positiva entre ambos conceptos. Es importante notar que Huancavelica, el departamento más pobre multidimensionalmente, registra un porcentaje de ejecución menor al 30% al finalizar el año 2012.

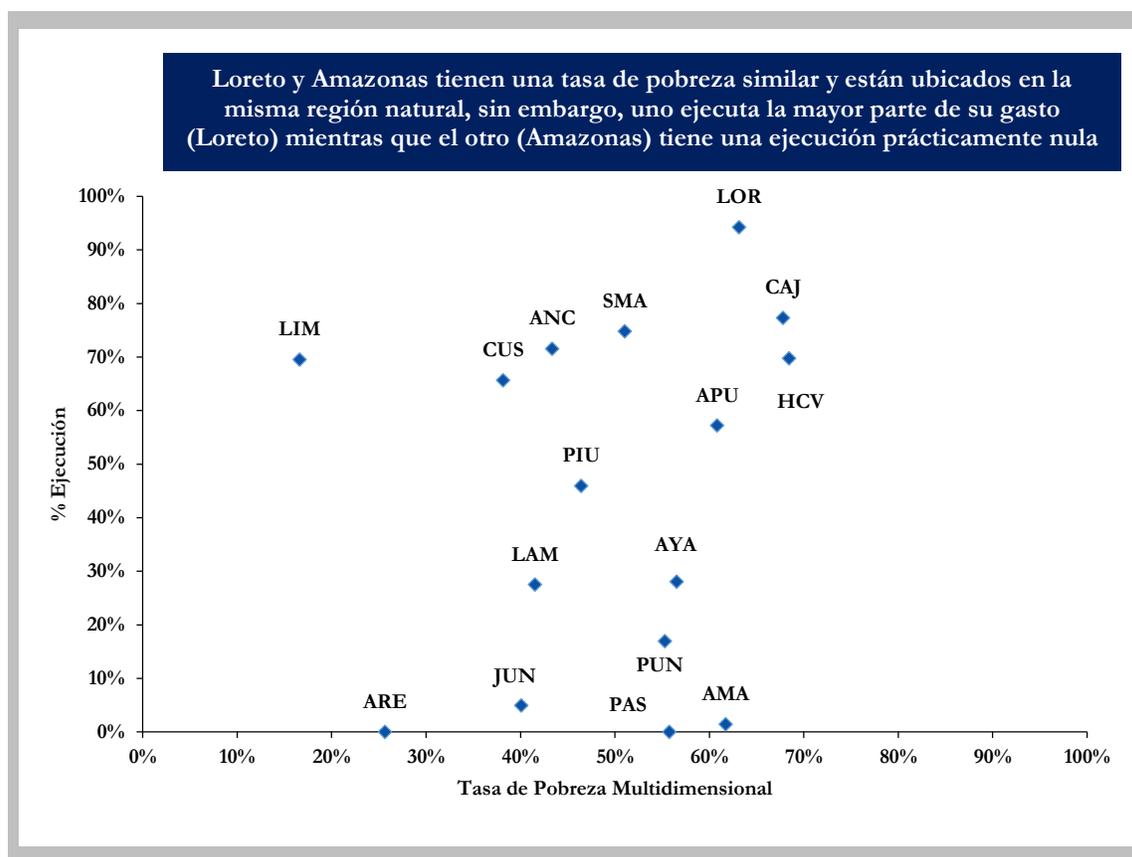
Gráfico 46. Porcentaje de ejecución del presupuesto del programa de Electrificación Rural y Pobreza multidimensional. Perú: 2012.
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada), SIAF 2013. Revisado el 9 de agosto de 2013.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

El Programa Agua Para Todos Rural consiste en la implementación y mejoramiento de los servicios de agua y saneamiento, fomento de prácticas de higiene, entre otras en el ámbito rural. Previamente en el documento, se detectó que la privación de agua como elemento del IPM era un factor determinante que se ha reducido de manera importante entre los años 2011 y 2012. Sin embargo, el porcentaje de ejecución del presupuesto de PRONASAR tan solo asciende a 43.9% con un monto presupuestal cercano a los S/. 100 millones. Es impresionante que en departamentos, como Amazona y Pasco, en los que la tasa de pobreza supera el 50%, se registre un porcentaje de ejecución prácticamente nulo.

Gráfico 47. Porcentaje de ejecución del presupuesto de PRONASAR y Pobreza multidimensional. Perú: 2012.
(en porcentajes)

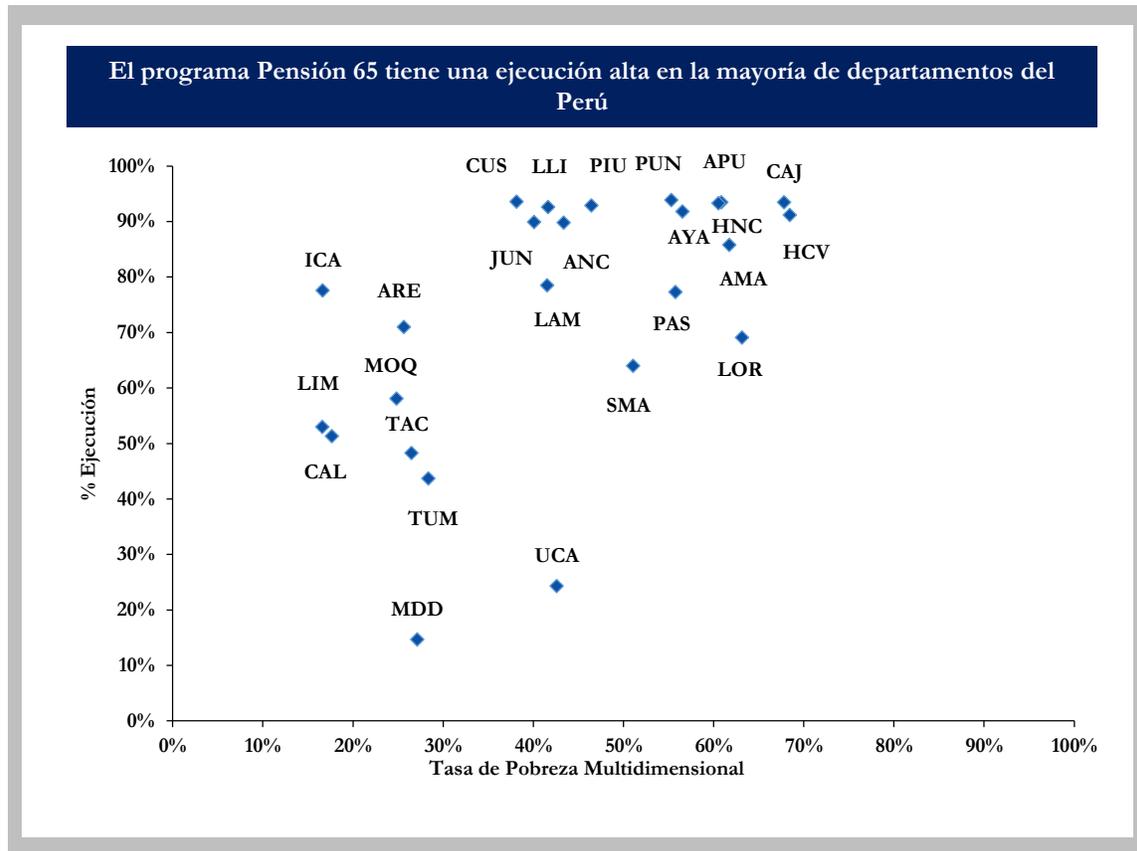


Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada), SIAF 2013. Revisado el 9 de agosto de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

El programa Pensión 65 realiza una transferencia de S/. 250 para beneficiar a personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema. El PIM 2012 asciende a S/. 264'357,731 con un porcentaje de ejecución de 86.9% al finalizar el año 2012. La relación entre el porcentaje de ejecución y la tasa de pobreza multidimensional tiende a ser positiva; sin embargo, la relación no es del todo clara. Los departamentos que más se desvían de esta hipótesis son Ica, debido a su alta tasa de ejecución y baja tasa de pobreza, y Ucayali por la relativamente alta tasa de pobreza y bajo porcentaje de ejecución.

Gráfico 48. Porcentaje de ejecución del presupuesto del programa Pensión 65 y Pobreza multidimensional. Perú: 2012
(en porcentajes)



Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada), SIAF 2013. Revisado el 9 de agosto de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.2.1. *Articulación de programas sociales*

El MIDIS cuenta una Dirección de Seguimiento de Políticas Sociales, la cual tiene como funciones principales i) el seguimiento de las políticas de desarrollo e inclusión social y ii) el seguimiento de los programas sociales del Estado. La segunda función se cumple a través del diseño de tableros de control que incluye objetivos, indicadores, procesos claves, entre otros, que permiten conocer el estado de cada programa social. Sin embargo, existe una gran limitación en esta forma de evaluación y seguimiento de los programas sociales del Estado: el MIDIS solo se encarga de supervisar los programas sociales a cargo del propio MIDIS. En otras palabras, el seguimiento de programas sociales que realiza el ministerio se restringe a los programas Cuna Más, Juntos, FONCODES, Pensión 65 y Qali Warma.

Sin duda, esto representa una limitante estructural para una supervisión de la ejecución de las políticas sociales. Como se ha visto, existen alrededor de 47 programas sociales, 11 fondos sociales y 39 proyectos sociales que, de alguna manera, tienen un objetivo en común: mejorar la condición social de la población peruana. En ese sentido, no es suficiente realizar la coordinación y supervisión de 5 de los 47 programas existentes considerando que una de las causas de la creación del MIDIS fue la reestructuración de las políticas y programas sociales que aliente la articulación de la inversión social del Estado. Asimismo, el

gobierno ha expresado su preocupación por temas críticos que se espera sean solucionados por medio de este gran conjunto de políticas sociales. Entre estos temas se encuentra (i) la desnutrición crónica infantil, (ii) incremento de la competitividad de pequeñas y medianas empresas y (iii) mejora de la infraestructura a nivel nacional. En ese sentido, es importante identificar cuáles de los programas sociales existentes pueden contribuir a combatir cada uno de estos puntos y si, de alguna manera, existe yuxtaposición de funciones entre ellos.

En relación al primer tema crítico, en agosto del 2012, el Presidente suscribió un compromiso nacional para la lucha articulada contra la desnutrición crónica² cuyo objetivo es reducir en 13 puntos porcentuales la tasa de desnutrición a largo plazo. Teniendo en cuenta la relevancia de este tema crítico, es necesario que se unan esfuerzos para lograr esta meta desde todos los ministerios que cuentan con algún programa vinculado con nutrición. La lista de programas incluye el Programa Articulado Nutricional (MINSA), Qali Warma (MIDIS), Programa de Complementación Alimentaria (MIDIS), Programa Integral de Nutrición (MIDIS), Comedores Populares, Cocina Perú (MINEM).

MIDIS publicó en diciembre 2012 sus “Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social”. Una revisión del mismo apunta a valorar su carácter informativo de la población objetivo y el listado de intervenciones efectivas. La pregunta es ¿cómo administrativamente las diferentes unidades ejecutoras, que están en diferentes ministerios, invertirán sus recursos financieros para llevar la articulación?

El gráfico adjunto intenta expresar a los diferentes actores responsables de articular la lucha contra la desnutrición crónica infantil.

² <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/313-suscriben-compromiso-nacional-para-lucha-articulada-contra-la-desnutricion-cronica-infantil>

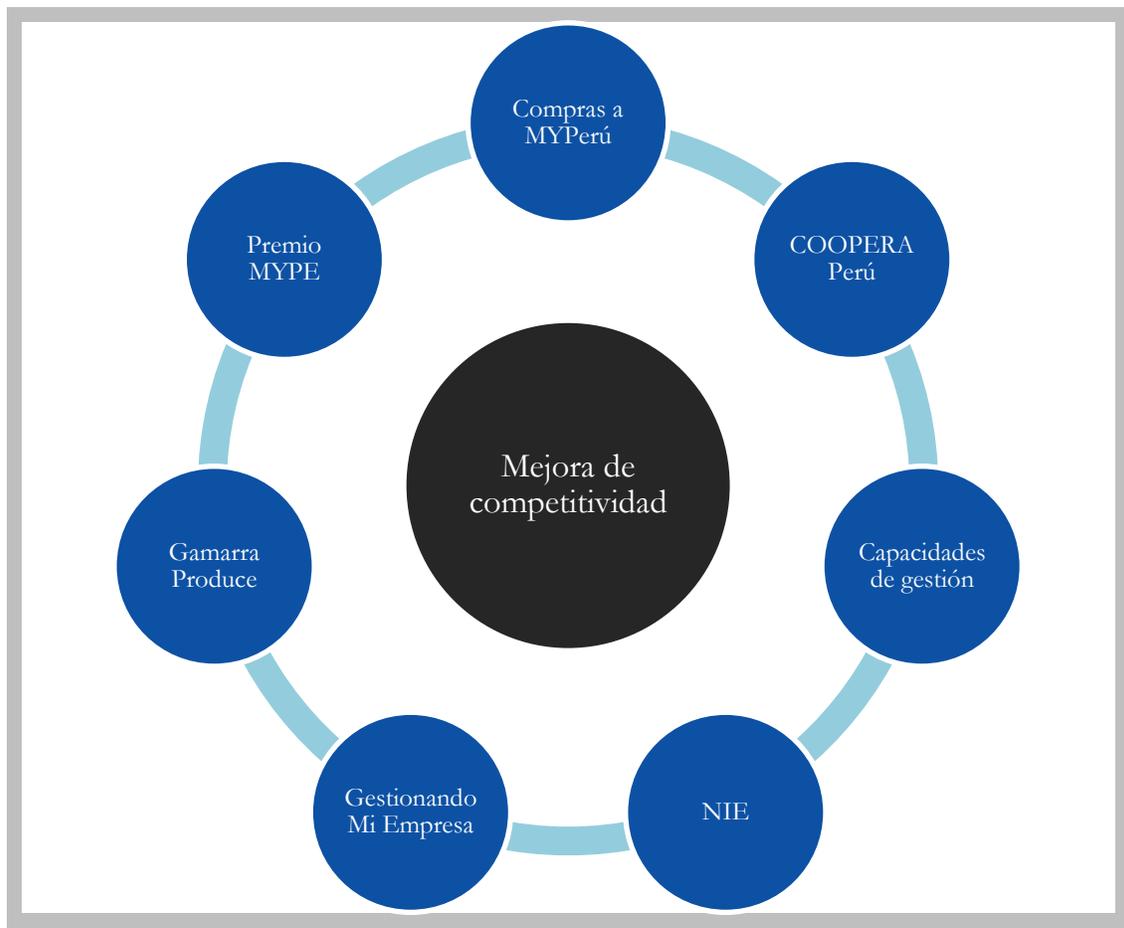
Ilustración 4. Programas, fondos y proyectos sociales relacionados al primer punto crítico: Desnutrición crónica infantil



Fuente: Páginas web de ministerios. Revisado el 12 de julio de 2013.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para el incremento de la competitividad, el Ministerio de Producción ha puesto a disposición una serie de programas sociales con beneficiarios y población objetivo similares. Entre ellos, se encuentra Gamarra Produce, Compras a MYPerú, COOPERA Perú, Desarrollo de Capacidades para la Gestión de las Cooperativas, Programa de Nuevas Iniciativas Empresariales, Premio Nacional a la MYPE y Gestionando Mi Empresa. No cabe duda de que el número de programas sociales para cumplir este objetivo es demasiado elevado y tampoco se muestran síntomas de algún tipo de coordinación entre ellos.

Ilustración 5. Programas, sub – programas y fondos sociales relacionados al segundo punto crítico: Mejora de competitividad

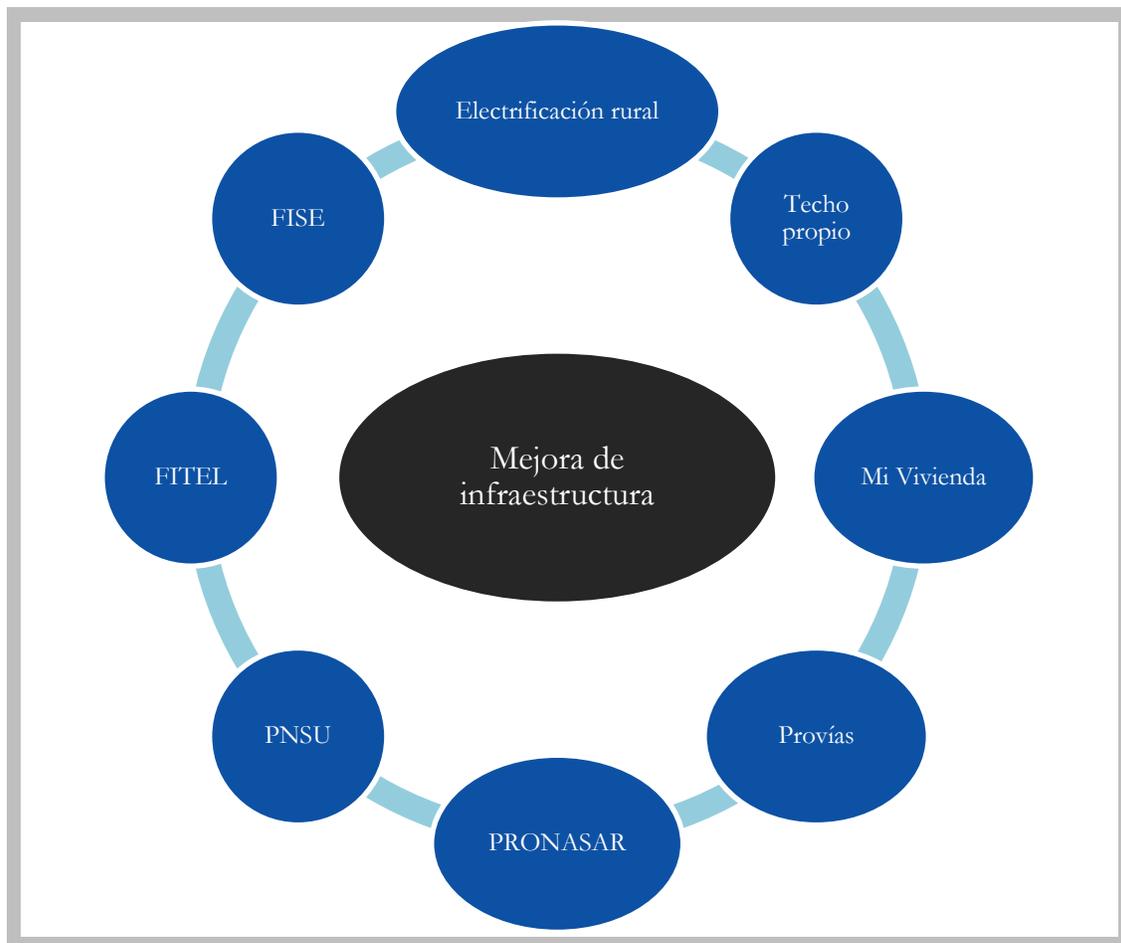


Fuente: Páginas web de ministerios. Revisado el 12 de julio de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Para la mejora de la infraestructura existe un número de programas importantes bajo el mando de distintos ministerios. La lista incluye al Fondo de Inclusión Social Energético (FISE), Electrificación Rural, Techo Propio y MiVivienda, Programa Agua Para Todos Rural (PRONASAR), Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU), Provías Descentralizado, Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEI) y Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEI).

Ilustración 6. Programas, sub – programas y fondos sociales relacionados al tercer punto crítico: Mejora de infraestructura



Fuente: Páginas web de ministerios. Revisado el 12 de julio de 2013.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.3. Análisis de caso: Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma”

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma ingresó en operaciones en el año 2013 en reemplazo del Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA) que se estableció en los años 90s. El Programa Qali Warma tuvo un proceso de concepción por espacio de casi un año y las primeras raciones alimentarias se comenzaron a entregar en marzo de 2013 y con ello emergieron denuncias. A continuación se intenta construir un análisis con la escasa información disponible sobre un problema grave que presenta el Programa a octubre de 2013: la eficacia de brindar alimentación adecuada, inocua y oportuna a 2.7 millones de escolares.

6.3.1. La identificación y características de beneficiarios de Qali Warma

Un buen programa social debe tener un buen sistema de identificación de beneficiarios. Si el Programa Qali Warma logra construir una base de datos que precise quién, qué edad y dónde se encuentra su público objetivo se estará iniciando una batalla contra la filtración y sub-cobertura en el Perú sin precedentes. Para combatir mejor contra la desnutrición infantil se debería, por ejemplo, tener un sistema que se interconecte con la información del Ministerio de Salud y de Educación. Por lo tanto, en esta sección la pregunta de partida es ¿bajo qué criterios identificó Qali Warma a sus dos tipos de poblaciones objetivo? Se analizará cuál fue la situación nutricional inicial de los niños peruanos y si el problema de vulnerabilidad nutricional en los pre-escolares y escolares fue la pauta primordial para la asignación presupuestal. Para este fin la ENDES 2012 del INEI sirvió de base para el análisis.

Situación de la desnutrición crónica en el Perú al 2011

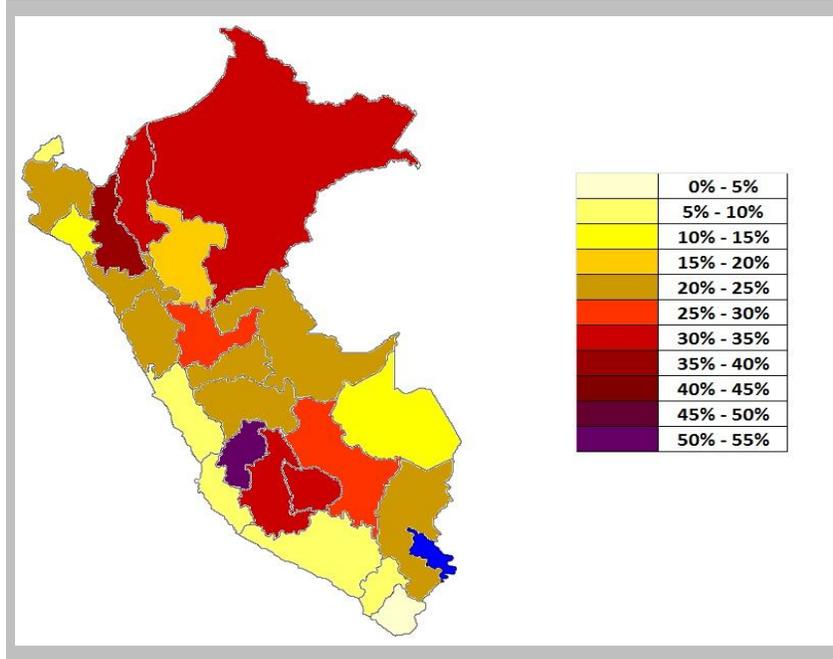
Analizar la situación de desnutrición crónica infantil resulta importante debido a que esta dificulta las habilidades de aprendizaje, comunicación, análisis, socialización y adaptación de los niños; hechos que afectan negativamente el desempeño escolar y, a largo plazo, la productividad laboral¹. Del mismo modo, genera resultados negativos en salud mediante mayores niveles de mortalidad². Es por eso que “la desnutrición crónica es un indicador de desarrollo del país y su disminución contribuirá a garantizar el desarrollo de la capacidad física, intelectual y social de las niñas y niños”³.

Para el 2012, la desnutrición crónica se mantuvo en niveles preocupantes. Según la ENDES 2012, a nivel nacional, la desnutrición crónica afectó al 18.1% de niños y niñas menores de 5 años. Este problema incidió en mayor proporción en la zona rural (31.9%) que en la zona urbana (10.5%). Por región natural, la Sierra (29.3%) y la Selva (21.6%) fueron las que presentaron mayores problemas de desnutrición crónica. A nivel departamental, Huancavelica fue el más afectado: 51.3% de niños y niñas menores de 5 años padecieron de este problema. En cambio, aquellas regiones que presentaron menor proporción fueron las ubicadas en la Costa, principalmente Tacna (3.3%) y Lima (6.1%). Los datos señalan que a nivel nacional se produjo un preocupante grado de incidencia en la desnutrición crónica y marcadas diferencias entre regiones.

La situación nutricional para los escolares entre 6 y 11 años de educación básica primaria tampoco fue alentadora. En este caso se tomó como referencia el déficit de ingesta calórica, calculado para hallar el IPM. Según los datos hallados, 33.49% de los niños y niñas entre 6 y 11 años viven hogares con déficit calórico. Por región natural, la Sierra (43.65%) y la Selva (31.85%) son las que presentan mayores problemas. A nivel departamental, el más afectado es Pasco (62.38%). Lo siguen Cajamarca (53.93%) y Apurímac (50.49%), respectivamente. En síntesis, los resultados en este indicador son preocupantes. Más de un tercio de los

niños entre 6 y 11 años podrían no estar recibiendo las calorías necesarias, lo cual podría afectar su rendimiento escolar.

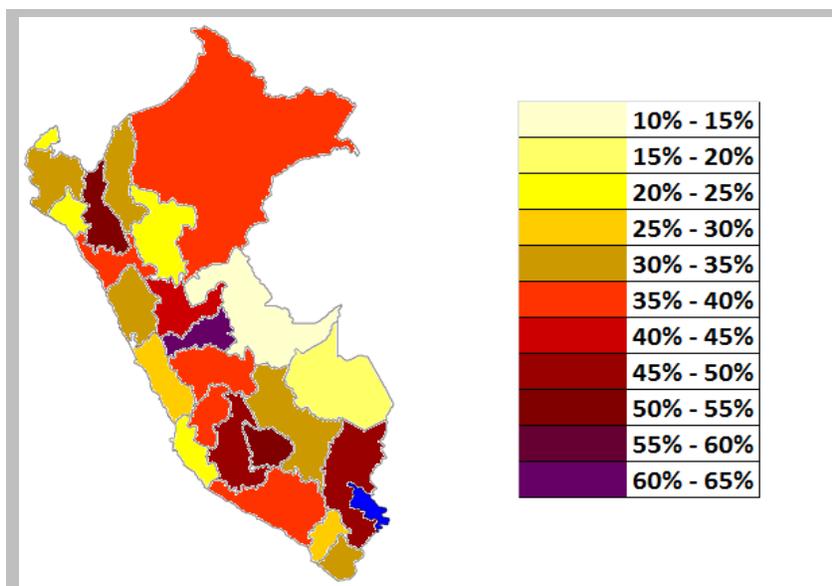
Ilustración 7. Proporción de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica según departamento, Perú 2012



Fuente: INEI (2012). Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Ilustración 8. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico según departamento, Perú: 2012



Fuente: INEI (2012). Perú: Encuesta Nacional de Hogares 2012

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Sistema de identificación de beneficiarios

En el Perú, el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) es la instancia que se encarga de identificar a la población vulnerable (población en la cual deberían focalizarse los programas sociales). De este modo, se garantiza que los recursos destinados a los programas sociales lleguen efectivamente a su población objetivo, evitando los problemas de sub-cobertura y filtración.⁴ Esta fue una de las razones por las cuales el programa PRONAA se extinguió en el año 2012, pues no contaba con una cobertura focalizada en la población con mayores necesidades del aporte nutricional.⁵ Así, con la creación de Qali Warma se ambiciona no solo corregir temas nutricionales, sino también temas de focalización.

El programa Qali Warma se propuso como meta entregar desayunos y almuerzos escolares a más de 2.7 millones de niños peruanos ubicados en más de 47 mil instituciones educativas públicas a lo largo de todo el país en el 2013. Se proyectó que para el año 2016 se debería atender a más de 3.8 millones de niños en los niveles inicial y primaria de las escuelas públicas peruanas.⁶ Las instituciones educativas beneficiarias que recibirían ambas raciones serían aquellas ubicadas en los distritos correspondientes a los quintiles I y II de pobreza; en los demás quintiles se entregará solo una ración.⁷ A continuación, se muestra la cantidad de beneficiarios e instituciones educativas públicas por departamento, de acuerdo al nivel educativo (pre escolar o escolar), en contraste con los indicadores de desnutrición respectivos.

En conclusión, la población objetivo del programa se enfoca sobre todo en los niños que se encuentran en nivel escolar (2, 228,379 niños) y, en menor proporción, en los alumnos en nivel preescolar (53,426 niños). En total, el programa se propuso abastecer de alimentos nutritivos a más de 2.7 millones de niños en el 2013. Sin embargo, cabe preguntarse si el presupuesto por niño fue realizado en base a las necesidades de

cada región y si se produjo de forma eficiente fomentando la equidad. Estos temas serán analizados en la siguiente sección.

Tabla 19. Instituciones educativas públicas de nivel inicial y alumnos beneficiarios del programa Qali Warma a nivel preescolar: Perú, 2013.

Región	Desnutrición Crónica	Preescolares beneficiados	IEE Pública Inicial
Huancavelica	51.3%	22,076	1,129
Cajamarca	36.1%	45,415	2,126
Loreto	32.3%	46,316	993
Apurímac	32.2%	22,097	965
Amazonas	30.3%	16,126	706
Ayacucho	30.3%	26,890	1,065
Huánuco	29.6%	22,211	965
Cusco	27.0%	39,694	1,826
Junín	24.6%	26,763	1,051
Áncash	24.2%	32,263	1,351
Pasco	24.0%	10,576	460
Ucayali	23.7%	21,524	329
La Libertad	23.5%	23,143	806
Piura	20.8%	31,615	1,055
Puno	20.3%	38,550	2,041
San Martín	16.5%	22,424	686
Lambayeque	13.3%	17,851	606
Madre de Dios	13.1%	4,454	84
Moquegua	8.5%	4,130	175
Tumbes	8.5%	9,404	131
Ica	8.0%	8,959	226
Arequipa	6.9%	19,714	722
Lima	6.1%	36,607	579
Tacna	3.3%	4,624	195

Fuente: INEI (2012). Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012 & MIDIS (2013) Portal Web de Qali Warma: <http://app.qw.gob.pe/web/guest/consolidado-instituciones>. Revisado el 17 de junio de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Tabla 20. Instituciones educativas públicas de nivel primario y alumnos beneficiarios del programa Qali Warma a nivel escolar: Perú, 2013

Región	Privados en Ingesta Calórica	Escolares beneficiados	IIEE Pública Primaria
Pasco	62.38%	33,168	672
Cajamarca	53.93%	184,311	3,528
Apurímac	50.49%	61,902	870
Ayacucho	45.88%	93,557	1,356
Puno	45.76%	123,587	1,712
Huánuco	42.40%	105,908	1,611
Junín	39.74%	124,782	1,757
Arequipa	38.41%	68,096	670
La Libertad	37.90%	103,658	1,319
Loreto	37.05%	145,580	2,193
Huancavelica	35.60%	71,580	1,228
Amazonas	32.86%	67,998	1,178
Ancash	32.65%	118,930	1,660
Piura	32.31%	70,506	1,331
Cusco	32.08%	135,261	1,575
Tacna	30.02%	21,333	165
Lima	27.25%	361,713	1,373
Moquegua	25.64%	11,916	159
Lambayeque	23.69%	72,743	631
Tumbes	23.58%	22,618	149
San Martín	22.30%	86,444	1,145
Ica	20.06%	57,373	370
Madre de Dios	15.36%	15,767	184
Ucayali	10.74%	69,648	695

Fuente: INEI (2012). Perú: Encuesta Nacional de Hogares 2012 & MIDIS (2013) Portal Web de Qali Warma: <http://app.qw.gob.pe/web/guest/consolidado-instituciones>.
Revisado el 17 de junio de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.3.2. *Análisis del presupuesto de Qali Warma 2013*

El análisis del presupuesto de Qali Warma se abordará desde dos diferentes puntos de vista. En primer lugar, se analizará la eficiencia del programa Qali Warma y se compararán los resultados con los del desaparecido PRONAA. En segundo lugar, se busca evaluar la equidad del programa. En particular, se intenta a responder a la pregunta de cuán progresivo o regresivo es el gasto público *per cápita* asignado por niño (según sea preescolar o escolar) por región.

El análisis en esta sección se realizará sobre la base de la información proporcionada por el SIAF actualizada al 4 de julio de 2013. De acuerdo con este, el presupuesto institucional modificado (PIM) ascendió a S/. 1,069'503,325 para el Programa Nacional de Alimentación Qali Warma. En cambio, el PIM final para el año 2012 asignado al ya liquidado PRONAA fue de S/. 886'778,216, una cifra 17.1% menor al monto presupuestado para Qali Warma⁸.

Eficiencia

El término eficiencia está relacionado con la relación óptima entre recursos utilizados y los resultados obtenidos. Para analizar la eficiencia se utiliza la proporción del gasto dirigida hacia la gestión del programa. Se espera que mientras menor sea esta proporción, mayor será lo destinado directamente a la asistencia social. Los datos muestran un mayor gasto en la partida de gestión en el PRONAA. El presupuesto para esta función ascendió a S/. 104'905,087 y representó el 11.8% del presupuesto total otorgado al programa. En cambio, Qali Warma presentó un presupuesto destinado a la gestión de aproximadamente la mitad de lo que el PRONAA estableció para el 2012 tanto en valores absolutos, ascendió solamente a S/. 43'449,051 o 4.1% del PIM. Por lo tanto, se concluye que el programa Qali Warma presentaba indicadores de eficiencia administrativa ya que una mayor proporción del gasto está dirigido especialmente a prestar asistencia social.

Tabla 21. Indicadores de Eficiencia PRONAA vs QALI WARMA, Perú: 2012 y 2013.

(% del PIM total)

Indicador	PRONAA (2012)	QALI WARMA (2013)
Gasto Total en Gestión	11.8%	4.1%
- Asesoramiento y Apoyo	11.5%	3.3%
Gasto Total en Contratación de Servicios	12.1%	12.8%
- Viajes	0.3%	2.7%
- Servicios básicos, comunicaciones, publicidad y difusión	0.4%	1.2%
- Servicios de limpieza, seguridad y vigilancia	1.1%	0.1%
- Servicio de mantenimiento, acondicionamiento y reparaciones	0.1%	0.1%
- Alquileres de muebles e inmuebles	0.2%	0.9%
- Servicios administrativos, financieros y de seguros	0.2%	0.4%
- Servicios profesionales y técnicos	8.1%	3.7%
- Contrato administrativo de servicios	1.6%	3.5%

Fuente: (MEF Portal de Transparencia, 2013), portal web:

<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/>. Revisado el 17 de junio de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Equidad: Gasto *per cápita* del Qali Warma por tipo de beneficiario ¿progresivo o regresivo?

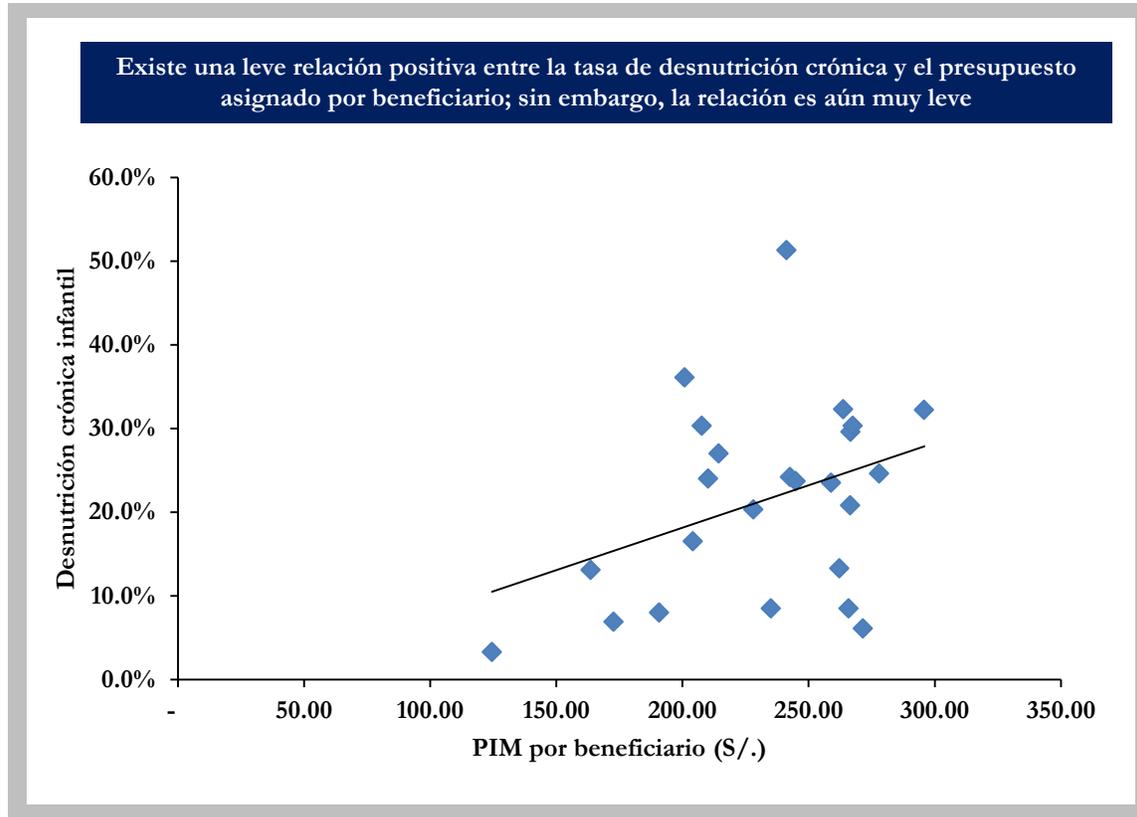
El término equidad en este caso se refiere al adecuado acceso a los servicios públicos. Una persona con un menor nivel de bienestar debería recibir mayores beneficios por parte del Estado. En otras palabras, un gobierno que aspira a hacer realidad la inclusión social debe optar por hacer que el gasto público social sea progresivo. ¿Hasta qué punto Qali Warma sigue esta orientación? El análisis se abordará en las dos poblaciones objetivo: pre-escolar y escolar.

Para analizar la progresividad o regresividad del gasto se tomó en cuenta el presupuesto asignado al programa por beneficiario, preescolar o escolar, y se comparó contra la situación alimenticia de cada departamento. Para el caso de los preescolares, se comparó el presupuesto asignado a Qali Warma por preescolar contra el nivel de desnutrición crónica para los menores de 5 años en el 2012. Los resultados se muestran en el Gráfico 49 donde se observa una relación positiva entre ambas variables. Es decir, aquellos departamentos con mayor nivel de desnutrición crónica son los que reciben un mayor presupuesto por preescolar: el gasto de Qali Warma por preescolar, por tanto, es progresivo. No obstante, estos resultados aún podrían mejorarse. Por ejemplo, Huancavelica, donde el 51.3% de los niños menores de 5 años está desnutrido, recibe aproximadamente el mismo gasto por preescolar que el departamento de Áncash, donde el nivel de desnutrición crónica es solo del 30.3%. Cabría la urgencia de repensar en una reasignación presupuestal para favorecer con más recursos públicos a aquella población con mayor riesgo nutricional.

El Gráfico 50 muestra los resultados obtenidos para el caso de los escolares. En este caso se comparó el gasto presupuestado por escolar contra el porcentaje de niños entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico, información basada en los resultados del IPM. Este muestra resultados preocupantes, a diferencia del caso para preescolares: se observa una relación negativa entre ambas variables. Esto quiere decir que el presupuesto por escolar no está distribuido equitativamente, pues es mayor en los departamentos con menor déficit calórico. Por ejemplo, Puno, donde el 45.76% de los niños entre 6 y 11 años vive en hogares con déficit calórico, recibe solo S/. 88 por cada escolar. En cambio, el departamento de Lima recibe S/. 172 a pesar de que la proporción de niños entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico es de 27.25%.

De los análisis de eficiencia y equidad se pueden concluir dos cosas. En primer lugar, se generó un mayor grado de eficiencia en el manejo de los recursos públicos para el caso de Qali Warma, en comparación con el PRONAA. Los indicadores de eficiencia mostraron que el presupuesto para la gestión administrativa se redujo como porcentaje del presupuesto total con el nuevo programa, de 11.8% a 4.1%, lo cual podría significar que más recursos están siendo dirigidos a la asistencia social. En segundo lugar, se necesita redistribuir el gasto presupuestado para que este sea equitativo. Si bien para el caso de los preescolares el gasto fue progresivo, en el caso de los escolares hubo una relación negativa entre la situación nutricional de los niños y el gasto por escolar. En síntesis, si bien el programa logró mejorar la eficiencia, no se consiguió que el gasto, mayormente, sea progresivo al interior del país. Se debería priorizar métodos que puedan redistribuir el gasto para alcanzar un mayor nivel de equidad.

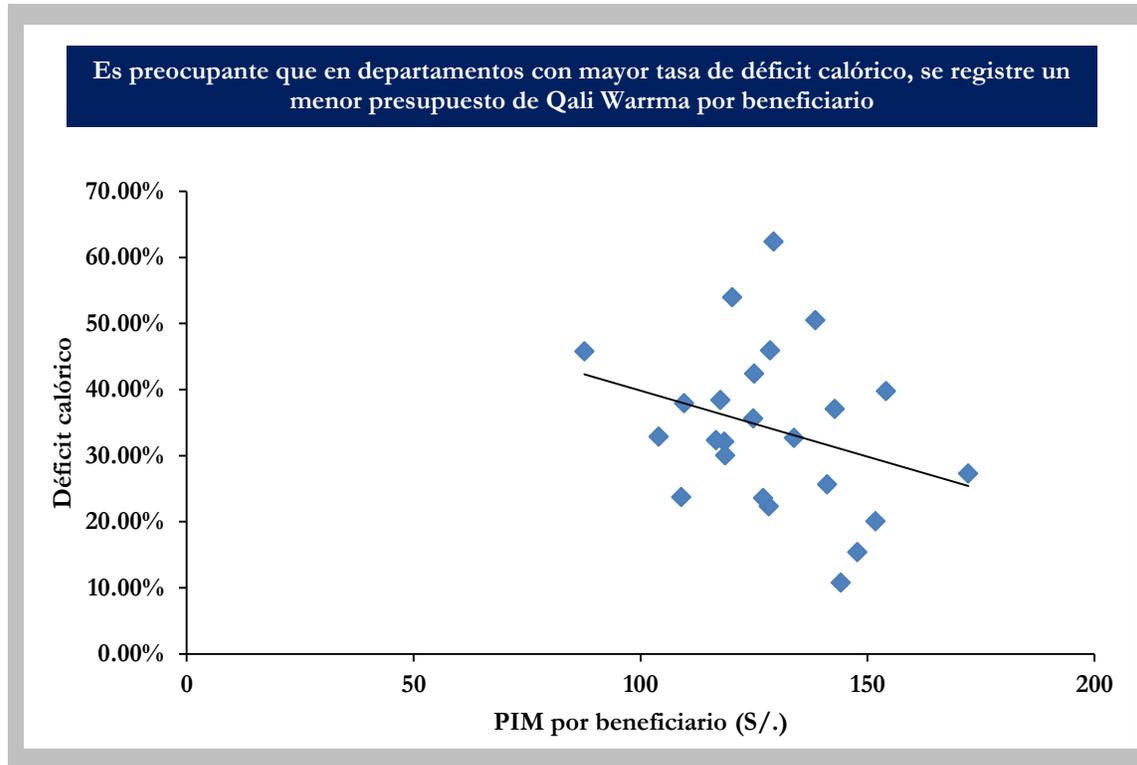
Gráfico 49. PIM asignado al Programa Qali Warma por preescolar vs. Desnutrición crónica de niños menores de 5 años, Perú: 2013



Fuente: (MEF Portal de Transparencia, 2013), portal web: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/> & INEI (2013): ENDES (2012). Revisado el 27 de abril de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Gráfico 50. PIM asignado al Programa Qali Warma por escolar vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico^{1/}, Perú: 2013



^{1/} Datos de déficit calórico corresponden al año 2012.

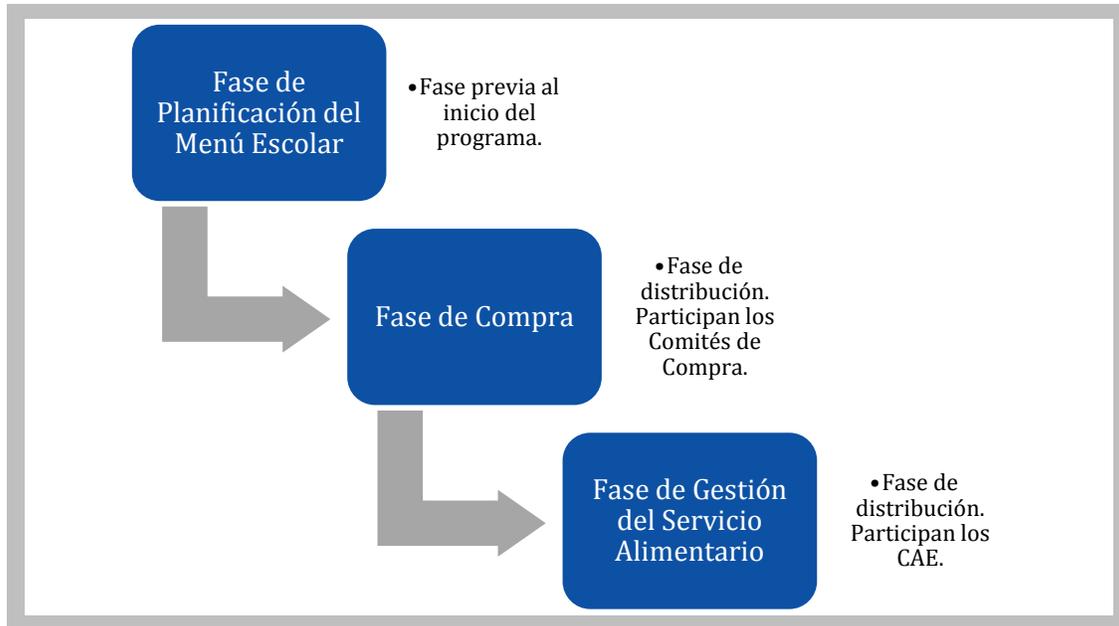
Fuente: (MEF Portal de Transparencia, 2013), portal web: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/> & INEI (2013): Encuesta Nacional de Hogares 2012. Revisado el 24 de abril de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

6.3.3. Composición y análisis del servicio alimentario

La misión del programa Qali Warma es brindar alimentos a los niños para complementar la educación, contribuyendo a mejorar la atención y la asistencia a clases, así como ayudando a mejorar los hábitos alimenticios de los niños⁹. Para cumplir con las metas, el programa ha sido estructurado en base a una modalidad de cogestión, donde participan articuladamente actores civiles, públicos y privados. El gráfico a continuación muestra los procesos que estructuran el programa.

Ilustración 9. Proceso de Desarrollo del Programa Qali Warma, Perú: 2013



Fuente: Qali Warma (2013). Manual de Compras. <http://www.qw.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/Manual-de-Compras.pdf>. Revisado el 24 de abril de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Por un lado, la primera fase se desarrolló previamente al inicio del programa. Las recetas se establecieron tomando en cuenta diversos factores como las preferencias locales y el nivel nutritivo necesario de cada región. Por otro lado, los responsables de la fase de distribución son los Comités de Compras y Comités de Alimentación Escolar (CAE)¹⁰. El primero está encargado del proceso de compra y agrupa a varias escuelas por departamento. En particular, se encargan de convocar, seleccionar y gestionar contratos con los proveedores y rendir cuentas a sus Unidades Territoriales¹¹. Los CAE, por su parte, son los encargados de prestar y vigilar el servicio alimentario y existe uno por cada escuela. Entre sus funciones principales se encuentran la recepción de los productos o raciones y la distribución entre los niños de cada escuela¹². Esta sección busca responder a la pregunta de si qué tan efectivo ha resultado este proceso en el cual se basa Qali Warma.

El componente alimentario

Qali Warma dividió al país en 8 regiones alimentarias. Estas comparten características sociales, económicas, geográficas, entre otras, los cuales conforman una identidad culinaria compartida. De esta forma, los menús incorporaron en sus recetas productos locales y se respetan los hábitos de consumo de cada localidad¹³. Según el Lic. Oscar Aquino Vivanco, Director General del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición, las recetas utilizadas “pasaron por un proceso de validación desde Diciembre del 2012 hasta Febrero del 2013” y “fueron evaluadas y aprobadas por el CENAN mediante un proceso exhaustivo de validación, pruebas de campo y de consumo”¹⁴. Los análisis descritos para definir las raciones sugieren que se investigó a

profundidad sobre las preferencias de los niños en las regiones alimentarias, por lo que la implementación del programa no debió generar inconvenientes por parte de la población objetivo.

Sin embargo, el grado de aceptación de los niños no fue el óptimo. Según el Lic. Aquino, “para que un niño se acostumbre a un alimento nuevo se le debe presentar este último, aproximadamente unas 12 o 14 veces”. Fuentes oficiales sostuvieron que las quejas iniciales en las escuelas eran debido a que a los niños no les agradan las recetas¹⁵. Es probable que, a pesar de que los alimentos lleguen a la escuela y contengan los nutrientes necesarios para su desarrollo, los niños no deseen ingerirlos dado que los perciben como desagradables.

Sin embargo, las quejas de aceptabilidad dejaron de ser importantes en las noticias del año 2012 como cuestionamiento a Qali Warma. Los medios comenzaron a difundir, en el segundo semestre del mismo año, casos de intoxicación, consecutivos, en diversas regiones y por diferentes tipos de productos.

El problema está en la concepción de la provisión de alimentos. Brindar alimentación inocua, oportuna, nutritiva y en óptimas condiciones para seres humanos es de una complejidad extrema. Hacerlo para escolares y aún más, para pre-escolares es aún mucho más complicado por la extrema vulnerabilidad de los infantes ante cualquier riesgo de salubridad. Si se analiza que el Presupuesto de Qali Warma es de aproximadamente S/1,000 millones y con ello debe brindar alimentación a 2.7 millones de niños y niñas durante 200 días de clase, aproximadamente, el Estado estaría destinando S/1.85 por cada beneficiario al año. ¿Cómo brindar alimentación con estándares HACCP con menos de 2 nuevos soles?

HACCP implica niveles que la industria alimentaria debe seguir para asegurar que seres humanos no tengan riesgo alguno de intoxicación con la ingesta de alimentos pues la vida es lo más preciado. Seis principios contemplan estos estándares. Qali Warma ¿tenía un sistema que medía los peligros potenciales, de identificación de los puntos de control críticos, de establecimiento de los límites críticos, de regulación, de acciones correctivas, de un sistema de verificación y de resolución de problemas en la selección de alimentos, control de manipulación y procesamiento así como en la prestación del servicio? Implementar estos principios en una firma es costoso pero necesario para asegurar calidad del alimento que será tomado por personas. ¿En qué medida el estándar HACCP ha sido un parámetro para otorgar contratos a los proveedores? De repente en teoría se aspiró, pero con S/1.85 por beneficiario resulta imposible.

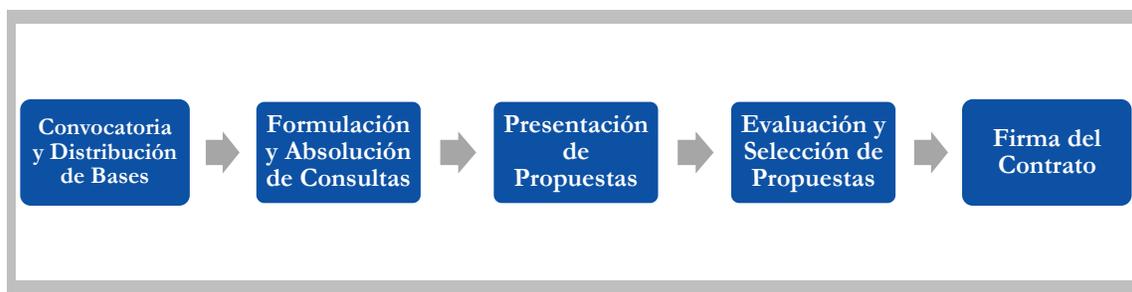
Imposible de llevar a cabo también la idea de brindar desayunos calientes a la misma hora, con diferentes dietas a miles de puntos de distribución a la vez. ¿Existirá alguna empresa o cadena de negocios que pueda llevar un líquido caliente más un sólido especialmente preparado a las 7:45am a más de 1,000 colegios en un cono de Lima? Si esto es casi imposible en una zona de relativamente alta concentración de colegios ¿cómo concebir una logística para ciudades con alta dispersión de instituciones educativas? Se percibe que Qali Warma estuvo de espaldas con la realidad de la logística alimentaria y de preparación de raciones especialmente elaboradas para niños.

Si el Perú urbano es difícil, aún más las zonas rurales exigían mayor laboriosidad en el análisis de tiempos y movimientos así como en la selección del tipo de intervención alimentaria y de las empresas que asumirían las responsabilidades.

Compra de alimentos

Según los manuales de Qali Warma, el Comité de Compras es el encargado del Proceso de Compra. En el gráfico a continuación, se muestra el proceso de contratación de proveedores. De acuerdo con la Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS, a pesar de que el proceso de compra es llevado a cabo de manera cogestionada con Qali Warma, el Comité tiene autonomía y criterio de decisión para elegir al proveedor. Esto podría generar ciertos problemas. No todos los comités se encuentran correctamente capacitados y los proveedores elegidos no necesariamente son los mejores para la función que deben cumplir. Como se analizará más adelante, muchas de las empresas tienen muchas deficiencias y representan un gran riesgo para el cumplimiento de las notas.

Ilustración 10. Proceso de Compra de Qali Warma, Perú: 2013



Fuente: Qali Warma (2013). Manual de Compras. <http://www.qw.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/Manual-de-Compras.pdf>. Revisado el 24 de abril de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

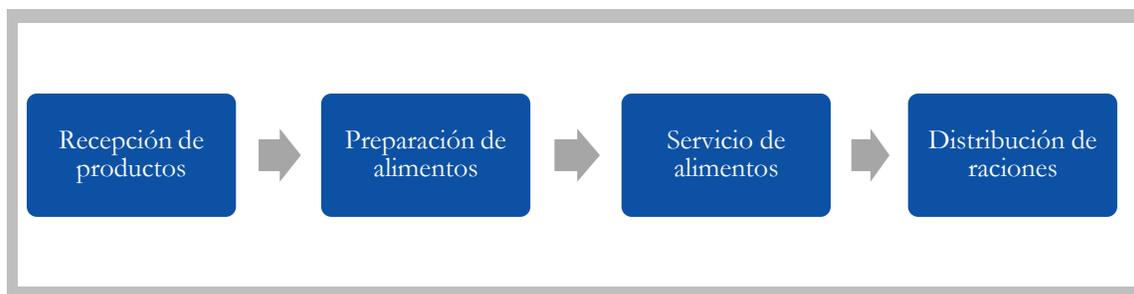
Otro problema que puede generarse de este proceso es la dificultad para supervisar a cada comité. Como se estipula en la Ley N° 29951 de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, los Comités de Compra se rigen por los procedimientos de rendición de cuentas establecidos por el MIDIS, y supletoriamente, por las normas del ámbito del sector privado. En particular, cada comité tiene la responsabilidad de aprobar los pagos a los proveedores y de llevar el registro de estos pagos. Además, de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS, las transferencias de dinero se hacen directamente hacia las cuentas del Comité. El hecho de que los comités sean agentes privados podría dificultar la supervisión y vigilancia por parte de entidades públicas, sobre todo Contraloría. Además, siempre está presente el riesgo de que los comités no lleven un registro correcto de los pagos. En síntesis, a pesar de los beneficios que puede generar este sistema compartido público-privado, se debe considerar los posibles riesgos que podrían generarse de la independencia de los comités para gestionar dinero.

Distribución a los usuarios finales

Los CAE (Comités de Alimentación Escolar) son los encargados de la recepción y distribución final de los alimentos a los niños. Tienen que gestionar el acopio y almacenamiento de los alimentos, prepararlos cuando sea necesario y distribuir las raciones entre los preescolares y escolares. En el gráfico a continuación, se presenta el proceso concebido inicialmente por Qali Warma, donde varios problemas podrían surgir. Por ejemplo, la Contraloría General de la República encontró que los Comités no fueron capacitados en 50 instituciones educativas¹⁶. Un CAE mal capacitado podría tener malas prácticas de higiene saludable y gestionar incorrectamente los alimentos. Además, según el mismo estudio de la Contraloría, 118 comités no

cumplieron con verificar el número de raciones lo cual generaba el riesgo de que los proveedores no estén ofreciendo las cantidades pactadas. En conclusión, se necesita un mayor seguimiento a los CAE y ofrecerles una mejor capacitación. Esto con el objetivo de tener un mejor registro de la calidad de los proveedores y ofrecer a los beneficiarios mejores alimentos con mejor higiene.

Ilustración 11. Proceso de Gestión del Servicio Alimentario para un CAE de Gestión de Productos, Perú: 2013



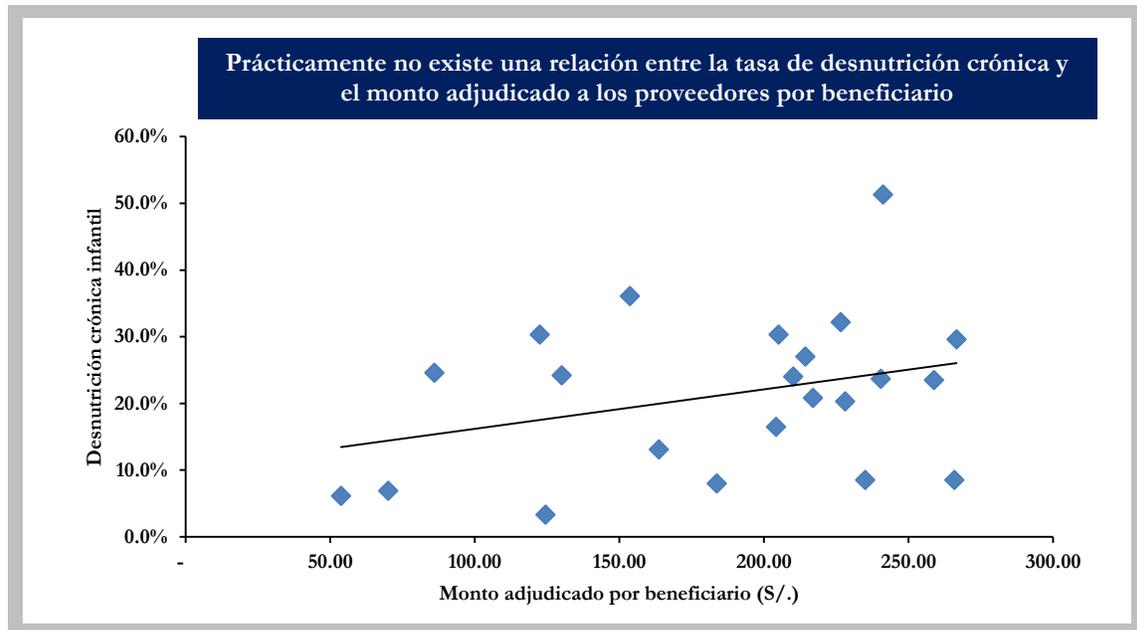
Fuente: Qali Warma (2013). Manuales. http://www.qw.gob.pe/?post_type=manuales. Revisado el 25 de abril de 2013.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Revisión de la gestión del Programa

En esta sección se realiza un acucioso análisis del monto adjudicado a los proveedores contratados durante el Primer proceso de Compra del Programa Qali Warma del año 2013. Ello, en base a la información publicada por el MIDIS hasta el 20 de julio de 2013. Cabe resaltar que solo se contó con información disponible de 23 de las 25 regiones del Perú, siendo Lambayeque y Loreto las regiones sin publicación de resultados a la fecha mencionada. Parte del análisis de la gestión pública del programa debe abordarse midiendo cómo son asignados los recursos públicos. En este sentido, resulta importante realizar un ejercicio a partir del monto adjudicado total por beneficiario a los proveedores contratados en contraste con los niveles de desnutrición crónica o déficit calórico, según corresponda. La limitación del análisis se encontró en la imposibilidad de distinguir el monto adjudicado por alumno en edad escolar o preescolar, por lo tanto, se procedió a contrastar el monto adjudicado por beneficiario por departamento, sin distinguir por rango de edad.

En el gráfico 51 se presenta la relación entre el monto adjudicado a proveedores por beneficiario y el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica por región. En este se puede observar una relación positiva entre ambos, es decir, mientras mayores son los niveles de desnutrición crónica en una región, mayor es el monto adjudicado a proveedores contratados. Por ejemplo, Huancavelica, la región con mayor nivel de desnutrición crónica, presenta un monto adjudicado por beneficiario de S/. 241.3, muy por encima del monto nacional por beneficiario (S/. 151.1). A pesar de la progresividad observada, resulta importante prestar atención a ciertas regiones como Amazonas pues, siendo la cuarta región con mayor nivel de desnutrición crónica, presenta un monto adjudicado por beneficiario inferior al promedio nacional. Tumbes es otro caso de atención ya que muestra un nivel de desnutrición crónica menor al 10% y, sin embargo, es la región que recibe mayor monto adjudicado por beneficiario (S/. 265.9). Si bien esta comparación revela, en general, una distribución adecuada de recursos; se debe prestar especial atención a aquellas regiones específicas en las que se produce una relación inversa entre ambas variables.

Gráfico 51. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Desnutrición crónica según departamento, Perú: 2013

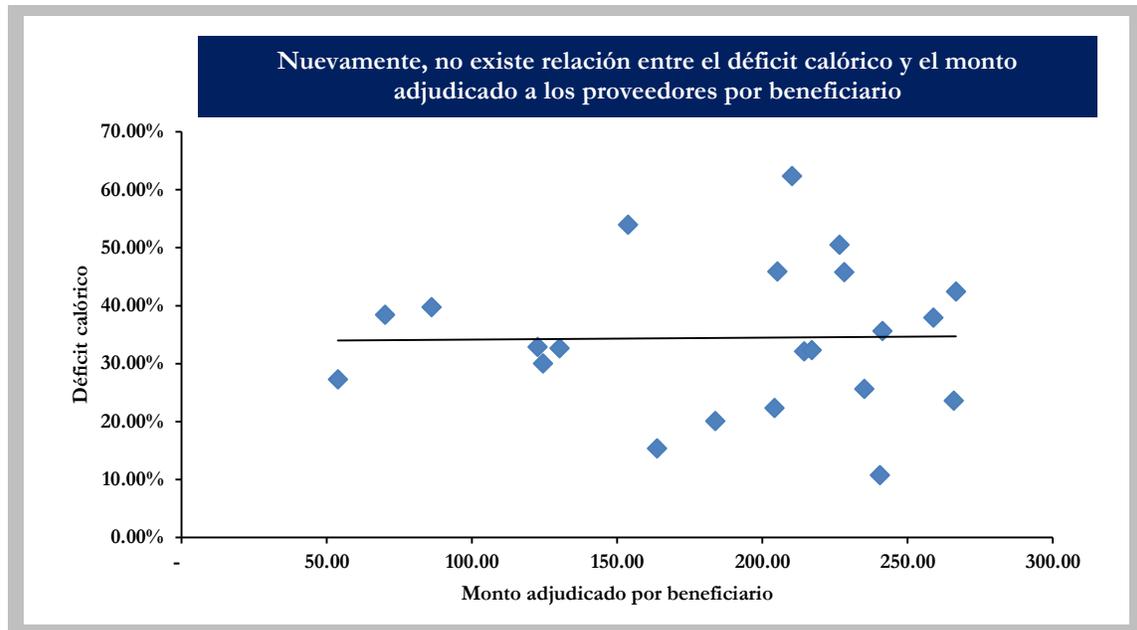


Fuente: INEI (2012). Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011 & Portal Web Qali Warma: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra#>. Revisado el 4 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

El gráfico 52 relaciona los montos adjudicados a proveedores contratados por beneficiario con la proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico por región. A diferencia del gráfico anterior, se observa que no existe una relación determinada entre ambas variables. Esto implica que no se produjo un patrón en la asignación de recursos. Por ejemplo, La Libertad y Arequipa muestran casi el mismo porcentaje de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico y, sin embargo, La Libertad presenta un monto adjudicado a proveedores por beneficiario más de tres veces mayor que Arequipa. Cabe preguntarse, entonces, bajo qué criterio se adjudicó un mayor o menor monto a cada región.

Gráfico 52. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico^{1/}, Perú: 2013



^{1/} Datos de déficit calórico corresponden al año 2012

Fuente: INEI (2012). Perú: Encuesta Nacional de Hogares (2012) & Portal Web Qali Warma: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra#>. Revisado el 5 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Este análisis invita a reflexionar acerca de la distribución de recursos del Programa Qali Warma. En el primer caso, el resultado fue alentador debido a que, en general, el monto adjudicado por beneficiario fue progresivo. En contraste, En el segundo caso, no se observó un patrón determinado en cuanto a la asignación de recursos y el nivel de déficit calórico en la región. Esto lleva a preguntarse cuál es el criterio principal para asignar un determinado monto adjudicado por beneficiario, cuando en realidad el abastecimiento de nutrientes necesario para un niño en una región u otra debería ser muy similar. Finalmente y en consecuencia de los resultados encontrados, surge la siguiente pregunta: ¿en qué manos terminaron estos recursos no siempre asignados de forma progresiva? En la siguiente sección se profundiza el estudio del desembolso de recursos públicos en los niveles inferiores de la gestión de Qali Warma, es decir, en la contratación de proveedores por parte de los comités de compras. Específicamente se busca analizar la calidad de proveedores contratados para brindar el importante servicio de alimentación escolar a más de 2.7 millones de niños y niñas peruanos.

6.3.4. Calidad de proveedores y casos emblemáticos de contratación

Uno de los principales agentes del programa alimentario Qali Warma es el grupo de los proveedores. Ellos realizan la entrega directa de productos y raciones a las instituciones educativas públicas y reciben las transferencias monetarias por parte de los CAE. La calidad y entrega del servicio alimentario depende exclusivamente de ellos y, por ende, la salud de los niños. En vista de su relevancia, la presente sección centra su atención en el análisis de la calidad de los proveedores. Esto implica un análisis de los mismos desde cuatro dimensiones. En primer lugar, se realizará un análisis de las adjudicaciones, por persona natural y persona jurídica. En segundo lugar, se dará una mirada al tipo de ocupación de los proveedores para determinar si, efectivamente, se dedican a actividades relacionadas con el rubro alimentario o si, paradójicamente, presentan un giro no relacionado a este rubro. En tercer lugar, se estudiarán las contrataciones previas con el Estado, con el fin de distinguir el nivel de experiencia de contratación con el mismo de los que ganaron licitaciones con Qali Warma. Finalmente, sobre la base de información financiera de las personas naturales y jurídicas se genera un indicador de riesgo que evaluará el desempeño crediticio de los proveedores. Con este análisis se busca determinar la calidad de los proveedores y, al mismo tiempo, resaltar los casos emblemáticos encontrados en el estudio.

Previamente al análisis indicado, se hace hincapié a dos temas sumamente relevantes. Primero, lo ya mencionado sobre la falta de información de dos regiones: Lambayeque y Loreto. Por lo que el análisis de proveedores se centra en las 23 regiones restantes para las cuales se cuenta con información disponible. Segundo, resaltar algunos casos particulares sobre los proveedores. En base a la lista de proveedores publicada en el portal del programa Qali Warma, se separó a los proveedores entre personas naturales y jurídicas de acuerdo a datos del portal web de la SUNAT. Sin embargo, hubo 07 casos (04 personas naturales y 03 personas jurídicas) para los cuales no se encontró RUC correspondiente. En total, a los siete se les adjudicó un monto de S/. 3'955,920 para el ejercicio del año 2013, el 0.94% del monto adjudicado total. Cabe resaltar que se excluyó de esta lista a los proveedores bajo el régimen de 'consorcio' sin RUC³. El análisis de las siguientes secciones se realiza solo para aquellos proveedores para los cuales se halló un número de RUC determinado.

³ Debido a que no necesariamente se crea un nuevo RUC al formarse un consorcio, sino que se puede emplear el de alguno de los participantes para realizar sus operaciones

Tabla 22. Monto adjudicado a proveedores sin RUC, Perú: 2013

Tipo	Departamento	Proveedor	Monto adjudicado (S/.)	Porcentaje del Monto Total
Persona natural	Huancavelica	Carmen Hortencia Fernández Montero	457,866	0.13%
	Huánuco	Adila Cárdenas Ruiz	460,862	0.13%
	Lima	Patricia Melania Gallegos Marales	84,687	0.02%
	Ucayali	Jaime Arturo García Vargas	427,240	0.12%
Persona jurídica	Ayacucho	Transportes Joshua EIRL	381,000	0.11%
	Huánuco	Constudio EIRL	1,939,130	0.55%
	Huánuco	Olfa servicio a bordo SAC	205,134	0.06%
Total monto adjudicado a proveedores sin RUC			3,955,920	0.94%

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SUNAT (2013), portal web: <http://www.sunat.gob.pe/>. Revisado el 4 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

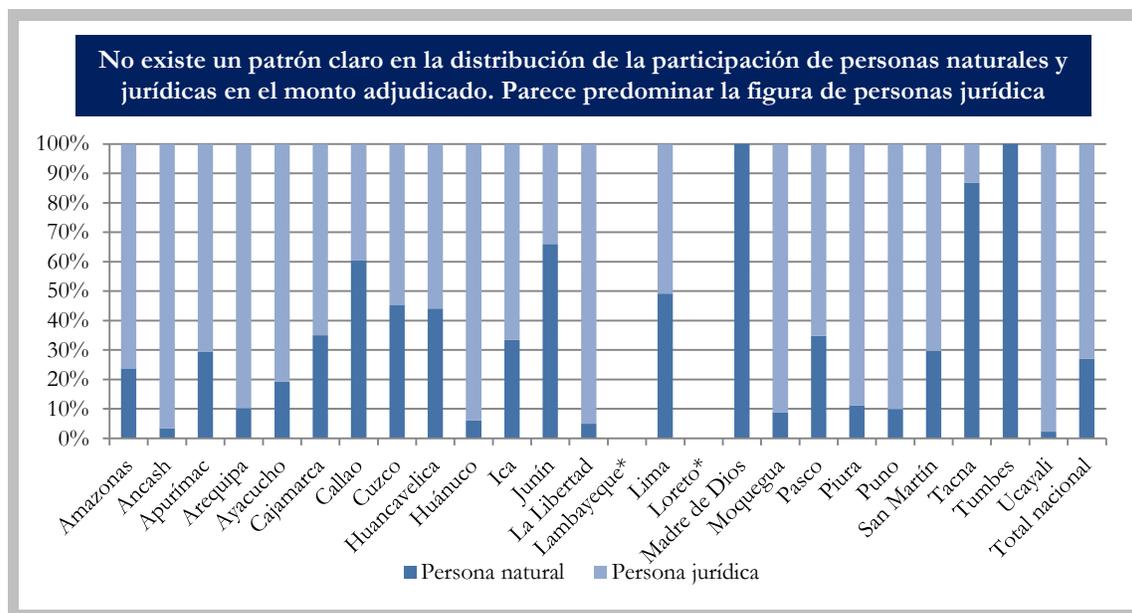
Análisis de adjudicaciones

En la presente subsección se hace uso de los datos proporcionados por el Portal Web de Qali Warma (al 21 de julio de 2013). Se analizará el monto adjudicado a proveedores contratados del tipo persona natural o persona jurídica por región. Cabe resaltar que la cantidad de proveedores de ambos tipos varía considerablemente por región, por ejemplo, en Cajamarca hay 41 proveedores en total, mientras que en Madre de Dios y en Tumbes solo hay uno que abastece a toda la región correspondiente.

En el gráfico 53 se presenta la participación de empresas naturales y jurídicas en el total del monto adjudicado por departamento. A nivel nacional, se adjudicó el 73% del total a personas jurídicas y el 27% a personas naturales. Sin embargo, se produjeron notorias diferencias entre regiones tanto en montos adjudicados como en el porcentaje que dicho monto representa dentro del total de la región.

Por un lado, la región que adjudicó el mayor monto en el 2013 fue Cuzco (S/. 37,503,986) y Tacna el menor monto (S/. 3,232,184). Por otro lado, la participación de personas naturales y jurídicas en el total adjudicado presenta una alta variabilidad entre regiones. Por ejemplo, Ancash, Huánuco, La Libertad, Moquegua, Puno y Ucayali destinan menos del 10% a personas naturales, mientras que Madre de Dios, Tumbes y Tacna les destinan más del 85%. Esto indica que en la adjudicación de montos por regiones no se siguió un criterio en específico en cuanto a la asignación de recursos correspondiente a personas naturales y jurídicas.

Gráfico 53. Participación de personas naturales y jurídicas en monto adjudicado por departamento, Perú: 2013



*No se cuenta con información disponible sobre proveedores

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SUNAT (2013), portal web: <http://www.sunat.gob.pe/>. Revisado el 23 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Análisis del tipo de ocupación de proveedores

Otro punto interesante a analizar es el tipo de ocupación de los proveedores del servicio alimentario del programa. Este análisis radica en conocer a qué se dedican principalmente los proveedores, específicamente, si se relaciona con el rubro alimentario o si se aleja del mismo. Sería cuestionable que algunos presenten como ocupación sectores como construcción o textiles y se encuentren brindando desayunos y almuerzos escolares debido a que no es su especialidad. En el portal web de la SUNAT se encontró que se puede presentar tanto una ocupación principal como ocupación secundaria. El análisis a continuación se centra en la ocupación principal de los proveedores.

Al hallar el tipo de ocupación de cada proveedor para el cual se contó con RUC, se separó la lista de ocupaciones entre rubro alimentario y rubro no alimentario. Esto con el fin de contabilizar las empresas correspondientes a cada uno. Como se observa en la siguiente tabla, hubo 175 personas naturales y jurídicas en total que mostraron dedicarse principalmente al rubro alimentario, a quienes se destinó el 68.7% del monto adjudicado a proveedores con RUC; sin embargo, 82 se ubicaron en el rubro no alimentario como ocupación principal, a quienes les correspondió el 31.3%. Cabe resaltar que del total de 257 proveedores analizados, 186 contaron con al menos una actividad secundaria, entre las cuales podría encontrarse alguna relacionada al rubro alimentario. Por lo tanto, si bien son datos de la actividad principal del proveedor, no es determinante que esos 82 proveedores no presenten relación en absoluto con el rubro alimentario.

Para analizar si el proveedor presentó una ocupación exclusiva en el rubro alimentario o no alimentario, se procedió a analizar a aquellos proveedores que solo presentaron ocupación principal. En total, hubo 70

personas naturales y jurídicas que no se dedicaron a alguna ocupación secundaria, a quienes se les destinó S/.92'039,028 en el año 2013. De este monto se destinó el 60.7% a aquellos proveedores con ocupación principal ubicada en el rubro alimentario, sin embargo, el 39.3% restante se destinó a aquellos no relacionados con dicho rubro. Ante esta situación, surge la reflexión sobre ¿cómo es que proveedores dedicados a actividades económicas sin relación al rubro alimentario entregan desayunos y almuerzos escolares en las instituciones públicas escolares? y ¿qué garantiza que una persona natural o jurídica dedicada exclusivamente a la construcción de edificios, explotación mixta o transporte de carga entregue un servicio alimentario de calidad?

Tabla 23. Número de proveedores (personas naturales y jurídicas) por ocupación principal, Perú: 2013

Rubro	Ocupación principal	Cantidad	% monto adjudicado del total con ocupación principal
Rubro alimentario	Elab. Prod. De Panadería	33	15.7%
	Vta. May. Alimentos, Bebidas, Tabaco	46	14.8%
	Elab De Otros Prod. Alimenticios	22	14.4%
	Vta. Min. Alimentos, Bebidas, Tabaco	30	7.6%
	Elab. De productos de molinería	11	7.2%
	Cultivo De Cereales	8	3.2%
	Restaurantes, Bares y Cantinas	11	2.8%
	Elab de productos lácteos	7	1.3%
	Servicios agrícolas, ganaderas	3	1.2%
	Produc. Carne y Prod. Cárnicos	2	0.3%
	Elab. Cacao, chocolate y confit.	1	0.2%
	Cría de Ganado	1	0.0%
	Sub total	175	68.7%
Rubro no alimentario	Transporte De Carga Por Carretera	14	8.7%
	Vta. May. De Otros Productos	11	4.6%
	Construcción edificios completos	7	4.6%
	Otros Tipos De Venta Al Por Menor	10	3.7%
	Otras Activid. De Tipo Servicio NCP	11	3.1%
	Otros Tipos De Transporte Reg. Vía Ter.	2	1.8%
	Otras Actividades Empresariales NCP	5	1.2%
	Activ. De Arquitectura e Ingeniería	3	1.1%
	Vta. May. Materiales De Construcción	6	0.7%
	Vta. May. A cambio de una retribución	1	0.5%
	Vta. Min. Artículos De Ferretería	3	0.4%
	Vta. Min. En Puestos De Venta	1	0.2%
	Actividades otras asociaciones NCP.	2	0.2%
	Explotación Mixta	3	0.1%

	Vta. Min. Prod. Farmac. Y Art. Tocador	1	0.1%
	Vta. Min. Productos Textiles, Calzado	1	0.1%
	Otras actividades de transportes	1	0.0%
	Sub total	82	31.3%

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SUNAT (2013), portal web: <http://www.sunat.gob.pe/> Revisado el 23 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Tabla 24. Proveedores (personas naturales y jurídicas) por ocupación principal, sin ocupación secundaria, Perú: 2013

Rubro	Ocupación principal	Cantidad	% monto adjudicado del total sin ocupación secundaria
Rubro alimentario	Elab De Otros Prod. Alimenticios	5	23.0%
	Cultivo De Cereales	6	12.9%
	Vta. May. Alimentos, Bebidas, Tabaco	12	10.9%
	Elab. Prod. De Panadería	3	4.3%
	Restaurantes, Bares y Cantinas	3	0.0%
	Servicios agrícolas, ganaderas	1	6.0%
	Produc. Carne y Prod. Cárnicos	2	1.0%
	Elab de productos lácteos	1	0.9%
	Vta. Min. Alimentos, Bebidas, Tabaco	11	1.8%
	Sub total	44	60.7%
Rubro no alimentario	Otros Tipos De Venta Al Por Menor	4	12.4%
	Construcción edificios completos	3	10.7%
	Actividades de arquitectura e ingeniería	1	5.7%
	Otras Activid. De Tipo Servicio NCP	7	4.5%
	Otras Actividades Empresariales NCP	2	1.9%
	Vta. May. De Otros Productos	1	1.2%
	Transporte De Carga Por Carretera	1	0.7%
	Actividades otras asociaciones NCP.	2	0.7%
	Explotación Mixta	2	0.4%
	Vta. Min. Prod. Farmac. Y Art. Tocador	1	0.3%
	Otros Tipos De Transporte Reg. Vía Ter.	1	0.3%
	Vta. Min. Productos Textiles, Calzado	1	0.3%
	Sub total	26	39.3%

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SUNAT (2013), portal web: <http://www.sunat.gob.pe/>. Revisado el 5 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Análisis de Experiencia de Contratación con el Estado

En adición al monto adjudicado por persona natural y jurídica y al tipo de ocupación del proveedor, se analiza la experiencia previa de los mismos en contrataciones con el Estado. Para esta subsección, se utilizan los datos del SEACE para verificar si los proveedores han realizado alguna o más de una contratación con el Estado entre los años (2005-2012). El análisis se realizó para los 257 proveedores, según sean personas naturales o jurídicas.

En la siguiente tabla, se observa el detalle de la cantidad de personas naturales y jurídicas con y sin experiencia en contrataciones con el Estado. En total, para el 52% de los proveedores, Qali Warma ha sido su primera contratación sostenida con el Estado. A estas empresas sin experiencia previa se les adjudicó en conjunto S/. 158, 258,264 para el ejercicio del año 2013. La situación señala que, a pesar de la inexistencia de historial en trabajo con el Estado, se les adjudicó el 45.2% del total de adjudicaciones de las empresas con RUC. Este es un monto significativo y el hecho de que no tengan experiencia previa podría generar complicaciones.

Tabla 25. Cantidad de proveedores con experiencia previa en contrataciones con el Estado, Perú: 2013

Tipo de proveedor	Persona Natural	Persona Jurídica	Total
Con Experiencia en contrataciones con el Estado	53 (53.42%)	71 (55.43%)	124 (54.78%)
Sin Experiencia en Contrataciones con el Estado	68 (46.58%)	65 (44.57%)	133 (45.22%)
Total	121 (100%)	136 (100%)	257 (100%)

Nota: Entre paréntesis el porcentaje del monto total adjudicado.

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SEACE (2013), portal web:

http://www2.seace.gob.pe/Default.asp?_CALIFICADOR_=PORTLET.1.117.0.21.81&_REGIONID_=1&_PORTLETID_=117&_PRIVILEGEID_=1&_ORDERID_=0&_PAGEID_=21&_CONTENTID_=81&_USERID_=%3C%21--USERID--

[%3E&_EVENTNAME_=&_OBJECTFIRE_=&_OBJECTEVENT_=&scriptdo=PKU_PROVEEDORES BUENAPRO.DOVIEW&fldsearchentidad=&fldsearch=20393632837](#). Revisado el 4 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Análisis del desempeño financiero

Esta última subsección del análisis de la calidad de los proveedores centra su atención en el estado financiero de los mismos. De la misma manera que la sección anterior se cuenta con un total de 257 proveedores. Para esta sección se empleó la información proporcionada por Sentinel Perú por medio del RUC del proveedor.

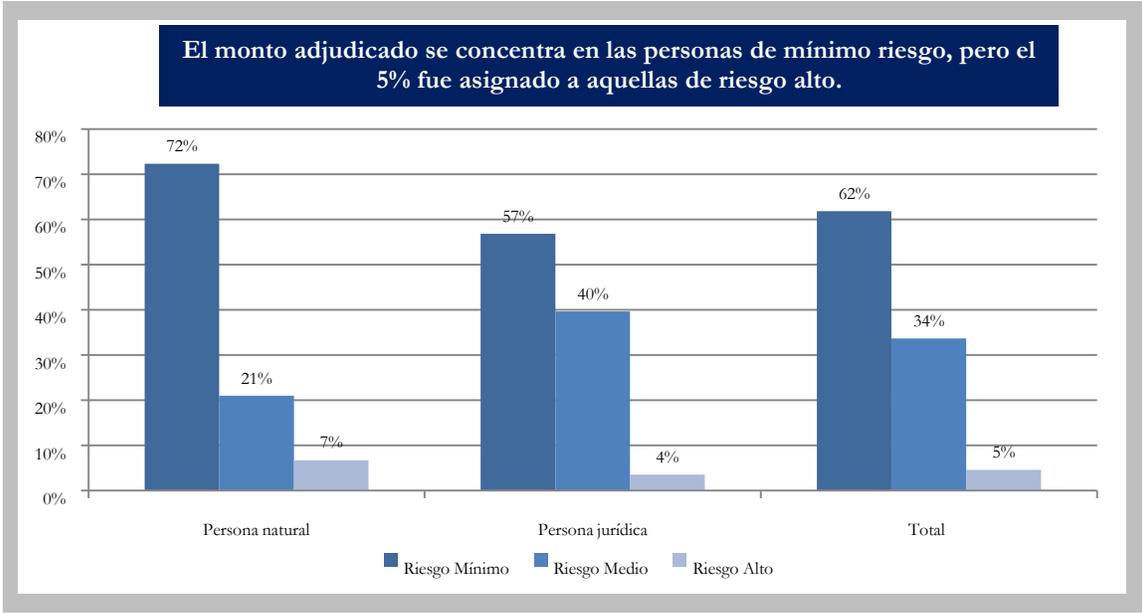
De acuerdo con el sistema de búsqueda de Sentinel, se clasifica a cada proveedor de acuerdo con el nivel de riesgo que reportan en el análisis de riesgo. En primer lugar, se encuentra el tipo de bajo riesgo que son aquellos que no reportan información de deudas. En segundo lugar, los que son considerados de mínimo riesgo que no presentan deudas vencidas o no pagadas. En tercer lugar, se encuentran los proveedores de mediano riesgo, quienes tienen deudas con poco atraso (con un periodo de incumplimiento de 1 a 2 meses).

Y por último los proveedores de alto riesgo, que tienen deudas con atraso significativo (con un periodo de incumplimiento mayor a 2 meses). En este sentido se obtuvo información mensual dentro de un rango de 24 meses: de agosto de 2011 a julio de 2013.

Con el fin de emplear la información de forma amigable, se creó un indicador de riesgo cuyo rango se encuentra entre 0 y 3. Este consiste en multiplicar por cero el porcentaje de meses en los cuales el proveedor se encontró en bajo riesgo, por uno en los que se encontró en mínimo riesgo, por dos en los que tuvo mediano riesgo y por tres en los que obtuvo alto riesgo. De esta forma se reagrupó a los proveedores de acuerdo a rangos: 0-1 (mínimo riesgo), 1-2 (mediano riesgo) y 2-3 (alto riesgo). Este indicador facilitará el reconocimiento de aquellos proveedores a los cuales se les adjudicó recursos del Estado a pesar de presentar un alto riesgo.

Los resultados del siguiente gráfico muestran el porcentaje del monto adjudicado a personas naturales, personas jurídicas y el total de proveedores. Se observa que si bien la mayor parte se asignó a proveedores en la categoría de mínimo riesgo, hubo algunos que se ubicaron en la categoría de alto riesgo. En total, el 62% se adjudicó a los de mínimo riesgo, 34% a los de mediano riesgo y 5% a los de alto riesgo. Esto indica que, a pesar del alto riesgo incurrido, 16 proveedores (08 personas naturales y 08 personas jurídicas) fueron seleccionados para recibir dinero del Estado. ¿Es que acaso el Gobierno premia a personas naturales y jurídicas que presentan altos niveles de riesgo?

Gráfico 54. Porcentaje del monto adjudicado a personas naturales y jurídicas con RUC, según nivel de riesgo, Perú: 2013



Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwama.gob.pe/proceso-de-compra> & SENTINEL (2013), portal web: <https://www.sentinelperu.com/cliente/cnhtabpan.aspx>? Revisado el 16 de mayo de 2013.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

6.3.5. Recomendaciones de política

El programa Qali Warma es una iniciativa favorable para los niños y niñas peruanos. Sin embargo, como en todo proyecto, existen espacios que pueden encontrarse en una mejor situación. Luego del análisis realizado, algunas recomendaciones podrían ayudar a corregir las irregularidades encontradas y, al mismo, evitar que se produzcan otro tipo de inconvenientes.

- Uno de los primeros puntos es el de la asignación tanto del PIM como del monto adjudicado a proveedores. En el estudio se comparó con los niveles de desnutrición crónica y déficit calórico. Si bien para el caso de desnutrición crónica se halló un resultado progresivo, para el déficit calórico el resultado fue diferente. Resulta necesario establecer un criterio en específico para la asignación de recursos, pues regiones con altas dificultades no son necesariamente las más beneficiadas. Si bien debe haber diferencias por motivos de distancia, geografía y las recetas respectivas, estas diferencias no deberían ser tan amplias al satisfacer la misma necesidad de nutrientes en los niños de edad similar en diferentes regiones.
- Cambio del diseño es necesario pues la salud de los niños no pueden estar en riesgo. Identificar proveedores certificados con estándares HACCP aseguraría controlar potenciales problemas de intoxicación. La preparación y entrega de alimentos preparados deberían repensarse dado que el desarrollo empresarial es muy limitado. Lograr productos estándar de alto contenido nutricional a entregar caliente en miles de puntos en un mismo momento implica toda una maquinaria logística que el Perú debe aspirar pero que al año 2013 está aún casi inexistente.
- En cuanto a la calidad de los alimentos, sería conveniente que una institución técnica, como por ejemplo, DIGESA, CENAN, INS u otro afín, se encargue de la supervisión de la misma. Esto para complementar el trabajo de los inspectores y de manera independiente al programa. Esta supervisión implica el cumplimiento a cabalidad de las recetas establecidas por región, incluyendo la verificación de entrega de bebidas calientes como en el caso de los desayunos. La supervisión debe llegar a cada movimiento de los involucrados, esto para evitar un posible inflamamiento de las raciones entregadas. Del mismo modo, debe realizarse la supervisión de la existencia de cocinas y utensilios necesarios, sobre todo en colegios rurales, para la preparación de alimentos. Esto es de suma importancia, ya que de lo contrario podrían estar sucediendo que se entreguen productos a los alumnos y que luego estos productos adquieran facilidad de transacción en un mercado secundario al no tener una distinción de ser producto de Qali Warma; con lo cual se estarían desviando los recursos del Estado de su objetivo.
- En cuanto a la selección de proveedores, habría que realizarse un análisis más profundo antes de seleccionarlos. Variables como el rubro al cual se dedica el proveedor, su experiencia en contrataciones con el Estado y su situación respecto a sus deudas podrían ser indicadores para obtener proveedores de calidad.
- De esta forma, podría llegarse a un resultado más eficiente y a un mayor bienestar social de los niños y niñas peruanos. Asignar criterios de asignación de recursos, establecer una entidad independiente que supervise los procesos a detalle y realizar una selección de proveedores incluyendo ciertos indicadores podrían mejorar la eficiencia del programa y optimizar procesos.

7. CONCLUSIONES

- A lo largo del documento, se puede observar cómo la consideración del enfoque multidimensional enriquece la evaluación de la pobreza con el propósito de determinar a los beneficiarios de las políticas públicas dirigidas a lograr la inclusión social y la erradicación de la pobreza. Según el Estado, existen 7'880,757 pobres en el país, lo que corresponde a una tasa de pobreza de 25.8%. Sin embargo, el enfoque multidimensional plantea la existencia de 11'160,015 pobres, con lo que se registra una tasa de pobreza de 36.6%. La diferencia, por lo tanto, es de 3,279,258 personas y de 10.8pp. Esta diferencia se explica principalmente por la divergencia que se halla en las tasas de pobreza en el ámbito rural y en la Sierra y Selva en comparación con la Costa. Asimismo, las privaciones con mayor incidencia son las de desagüe (40.2%), escolaridad familiar (39.7%) y combustible de cocina (35.6%).
- En cuanto a la eficacia del gasto social destinado a la implementación de los programas sociales analizados, se concluye que, mediante el enfoque multidimensional, la subcobertura suele ser mayor que con el enfoque tradicional. De modo paralelo, la filtración es menor usando el primer tipo de pobreza para todos los programas sociales evaluados con excepción de Cuna Más –que registra las mayores tasas de filtración bordeando el 80% según el enfoque multidimensional y el 75% según el monetario. Estas diferencias se fundamentan en la naturaleza multidimensional *per se* del nuevo enfoque ya que no solo considera el gasto del hogar. En otras palabras, existen dos problemas inminentes en la gestión de los programas sociales del gobierno del Presidente Humala. Primero, la subestimación de la población objetivo ocasiona que los programas sociales no benefician a quienes también deben beneficiar. Segundo, esta subestimación también genera la percepción errónea de que existen beneficiarios que, en realidad, no deberían serlo según los cálculos del gobierno.
- En concreto, se estimó que el costo de las filtraciones S/. 897'010,126 en los siete programas evaluados representan el 0.17% del PBI. Esta cifra, sin duda, debe llamar la atención de los hacedores de política para tomar las medidas necesarias con el propósito de reorientar este gasto de manera más eficiente y que contribuya a los objetivos inicialmente mencionados: la inclusión social y la erradicación de la pobreza.
- El Estado tiene, al año 2012, cerca de 47 programas, 11 fondos y 37 proyectos sociales enfocados en diversos sectores en donde destaca el Ministerio de la Producción, pues es el que tiene la mayor cantidad de proyectos; sin embargo, no existe información acerca de iniciativas que busquen articular este gran número de programas. Este hecho se refleja a lo largo de todos los programas listados. Cabe mencionar que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cuenta con una unidad de articulación de programas, pero solo se encarga de las organizaciones bajo su mando.
- Existen temas críticos que se espera que sean resueltos a través de los programas sociales. Entre estos temas se encuentra (i) la desnutrición crónica infantil, (ii) incremento de la competitividad de pequeñas y medianas empresas y (iii) mejora de la infraestructura a nivel nacional. En ese sentido, es importante identificar cuáles de los programas sociales existentes pueden contribuir a combatir cada uno de estos puntos y si, de alguna manera, existe yuxtaposición de funciones entre ellos. Hasta el momento, no existen pruebas claras de que se esté enfrentando alguno de estos tres puntos de forma articulada.

- Al año 2012, cerca de 18.5% de niños menores de 5 años reportaron tener problemas de desnutrición crónica en el Perú. Este problema afectaba en mayor proporción a la zona rural que a la zona urbana. De la misma manera, la Sierra y la Selva presentaron una peor situación en comparación con la Costa. Finalmente, Huancavelica (51.3%) fue el departamento más afectado por la desnutrición. 33.49% de los niños y niñas entre 6 y 11 años vivían en hogares con déficit calórico. Por región natural, la Sierra (43.65%) y la Selva (31.85%) son las que presentan mayores problemas. El departamento más afectado fue Pasco, con 62.38% de niños en esta situación.
- El programa Qali Warma resulta ser más eficiente que el PRONAA. El gasto en gestión de este nuevo programa asciende a 4.1% del PIM total, a diferencia del 11.8% para el caso del programa liquidado. El gasto del programa Qali Warma no es equitativo. El gasto es progresivo para la población preescolar, donde los departamentos con mayor nivel de desnutrición crónica reciben mayor gasto por beneficiario. Sin embargo, el gasto es regresivo para el caso de los escolares. Asimismo, no necesariamente un mayor gasto por escolar está dirigido a los departamentos con mayor porcentaje de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico. Si bien se analizó detalladamente el contenido nutricional de los alimentos, muchos de estos fueron rechazados por los niños. Se debería considerar sus gustos para mejorar la efectividad del programa.
- El proceso de compra de alimentos del programa Qali Warma podría generar problemas potenciales. El primero de ellos es que, al tener autonomía para elegir a los proveedores, una buena capacitación del Comité de Compra es fundamental. En segundo lugar, se podría generar problemas con las transferencias monetarias. Estas se entregan directamente a los comités por lo que se necesita un fuerte seguimiento y vigilancia continua para evitar mayores inconvenientes.
- Los CAE necesitan estar correctamente capacitados para poder gestionar correctamente los alimentos y llevar un registro de la calidad de los proveedores. Se recomienda mejorar la supervisión y capacitarlos constantemente. A la vez, es importante que cuenten con todos los implementos necesarios para ofrecer un buen servicio.
- El análisis del monto adjudicado por beneficiario con la situación de desnutrición crónica y de déficit calórico resultó revelador. Esto debido a que no se halló un criterio determinante para la adjudicación de recursos a proveedores por beneficiario atendido. En el caso de la desnutrición crónica se halló una relación positiva, pero para el análisis de déficit calórico dicha relación fue inexistente.
- En cuanto al análisis de la calidad de los proveedores, la situación se tornó preocupante. En primer lugar, se encontraron 8 proveedores sin RUC, lo cual resulta cuestionable pues se trata de contrataciones con el Gobierno. En segundo lugar, se halló que casi tres cuartos del total del monto adjudicado a proveedores se destinó a personas jurídicas y el resto a personas naturales. En tercer lugar, se hallaron irregularidades en cuanto al tipo de ocupación de los proveedores, pues el 37% de los que solo tuvieron ocupación principal y no secundaria, se orientó exclusivamente un rubro no relacionado con el alimentario. Cabe preguntarse, entonces, cómo es que este grupo de proveedores entrega desayunos y almuerzos escolares de calidad y siguiendo las recetas si su especialidad se aleja del rubro alimentario. En cuarto lugar, se encontró que para el 52% de proveedores, Qali Warma es su primera experiencia en contrataciones con el Estado. Por último, de acuerdo al indicador de riesgo empleado, hubo 16 proveedores bajo la categoría de alto riesgo, de acuerdo a su nivel de deuda de los últimos 24 meses. Esto implica que a pesar de la situación financiera del proveedor, el

Estado procede a realizar contrataciones. De acuerdo a la información proporcionada, resulta cuestionable la calidad de cierto grupo de proveedores del programa alimentario Qali Warma.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Aber, L., Bennet, N., Conley, D., & Li, J. (1997). *The effects of poverty on child health and development*. Annual Review of Public Health.
- Banco Mundial. (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington DC: World Bank.
- Beltrán, A., & Seinfeld, J. (2009). *Documento de discusión: Desnutrición crónica infantil en el Perú, Un problema persistente*. Lima.
- BID. (2013). <http://www.iadb.org/es/temas/proteccion-social/peru-implementara-reformas-de-los-sectores-sociales-con-apoyo-del-bid,7240.html>.
- Brooks-Gun, J., & Duncan, G. (1997). *The effects of poverty on children*. Princeton University.
- Cueto, S., & Chinen, M. (2000). *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Lima: Grade.
- División de Estadísticas de la CEPAL. (2013). *La medición Multidimensional de la Pobreza*. Pucón, Chile: CEPAL.
- FNDE. (2013). *FNDE Brasil*. Recuperado el Abril de 2013, de <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>
- Gasparini, L., Alejo, J., Haimovich, F., Olivieri, S., & Tornarolli, L. (2007). *Poverty among the elderly in Latin America and the Caribbean*. CEDLAS. Center for Distributional, Labor and Social Studies at Universidad Nacional La Plata.
- Harris, R. (2013). *Early Childhood learning guidelines in Latin America and the Caribbean*.
- Horgan, G. (2007). *The impact of poverty on young children's experience of school*. Save the Children.
- INEI. (2013). *Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012*. Lima.
- Johnson, A. (2006). *The effects of early education on children in poverty*. Columbia University.
- Latham, M. (2002). *Nutrición humana en el mundo en desarrollo*. Roma: Colección FAO: Alimentación y Nutrición N° 29.
- Martínez-Restrepo, S., & Gray Molina, J. (2013). *Los frutos más difíciles de alcanzar en el desarrollo de América Latina*. Nueva York.
- MIDIS. (2011). *Memoria Anual 2011*. Lima .
- MIDIS. (2012). *Manual de Operaciones del Programa Nacional escolar Qali Warma*.
- MIDIS. (2012). *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*.
- Ministerio de Educación de Colombia. (2013). Recuperado el Abril de 2013, de <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235135.html>

- OPHI. (2011). *MPI: Construction & Analysis*. Oxford: University of Oxford.
- Paraje, G. (2009). *Desnutrición crónica infantil y desigualdad socioeconómica en América Latina y el Caribe*. Revista Cepal 99.
- Portal oficial de la Presidencia del Perú. (Julio de 2011). *Portal oficial de la Presidencia del Perú*. Recuperado el 7 de Junio de 2013, de <http://www.presidencia.gob.pe/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-la-republica-ollanta-humala-por-el-191d-aniversario-de-la-independencia-nacional>
- PNUD. (2013). <http://www.pe.undp.org/peru/es/home.html> .
- Portes, A., Smith, L., & Wolfson, L. (2011). *INSTITUCIONES Y DESARROLLO NACIONAL EN AMÉRICA LATINA: UN ESTUDIO COMPARATIVO*.
- Programa nacional de alimentos . (2010). *Luchando contra el hambre en el mundo*.
- Secretaría de Gestión Pública. (2011). *Instrumentos para la gestión pública descentralizada*. Lima.
- Vásquez, E. (2012). *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente del 2012*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

9. ANEXOS

Tabla 26. Tasa de pobreza monetaria, multidimensional a nivel nacional. Perú: 2011 – 2012
(Valores absolutos y porcentajes)

Tipo de pobreza	2011		2012	
	Núm. de personas	%	Núm. de personas	%
Pobres monetarios	8,331,599	27.8%	7,880,757	25.8%
Pobres multidimensionales	11,933,748	39.9%	11,160,015	36.6%

Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

**Tabla 27. Tasa de pobreza departamental según enfoque monetario y multidimensional.
Perú: 2011 – 2012**
(Porcentajes)

Departamento	Tipos de pobreza			
	Monetaria		Multidimensional	
	2011	2012	2011	2012
Amazonas	44.6%	44.5%	67.9%	61.7%
Ancash	27.2%	27.4%	48.9%	43.4%
Apurímac	57.0%	55.5%	68.9%	60.9%
Arequipa	11.5%	11.9%	29.8%	25.7%
Ayacucho	52.7%	52.6%	63.9%	56.6%
Cajamarca	55.8%	54.2%	68.2%	67.8%
Callao	19.8%	18.7%	18.1%	17.7%
Cusco	29.7%	21.9%	46.1%	38.2%
Huancavelica	54.6%	49.5%	70.7%	68.5%
Huánuco	54.1%	44.9%	66.1%	60.6%
Ica	10.9%	8.1%	18.9%	16.6%
Junín	24.1%	23.7%	41.8%	40.1%
La Libertad	29.4%	30.6%	43.3%	41.6%
Lambayeque	30.4%	25.2%	44.0%	41.5%
Lima	15.4%	14.0%	19.3%	16.6%
Loreto	48.1%	41.8%	63.5%	63.2%
Madre de Dios	4.1%	2.4%	31.0%	27.1%
Moquegua	10.9%	9.6%	28.4%	24.8%
Pasco	40.7%	41.9%	58.5%	55.8%
Piura	35.2%	34.9%	52.1%	46.4%
Puno	39.1%	35.9%	56.8%	55.3%
San Martín	31.0%	29.6%	56.9%	51.1%
Tacna	16.6%	11.7%	31.4%	26.5%
Tumbes	13.9%	11.7%	34.4%	28.4%
Ucayali	13.5%	13.2%	42.4%	42.6%

Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Tabla 28. Número de personas pobres y no pobres por departamento según enfoque monetario y multidimensional. Perú: 2011
(Valores absolutos)

Departamento	2011				Total
	Pobreza Monetaria		Pobreza Multidimensional		
	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	
Amazonas	239,541	192,526	138,823	293,244	432,067
Ancash	824,111	308,026	577,968	554,169	1,132,137
Apurímac	200,212	265,104	144,923	320,394	465,316
Arequipa	1,090,414	141,669	865,530	366,552	1,232,083
Ayacucho	323,235	360,493	246,739	436,989	683,728
Cajamarca	670,890	847,559	482,830	1,035,619	1,518,449
Callao	764,053	188,346	779,984	172,415	952,399
Cusco	917,179	386,641	702,906	600,913	1,303,819
Huancavelica	222,219	267,658	143,733	346,145	489,877
Huánuco	392,364	462,934	289,650	565,647	855,297
Ica	672,339	82,332	611,830	142,840	754,671
Junín	1,017,837	323,398	780,254	560,982	1,341,235
La Libertad	1,250,592	520,020	1,003,376	767,237	1,770,612
Lambayeque	847,869	370,466	682,551	535,784	1,218,335
Lima	7,771,146	1,413,589	7,408,140	1,776,596	9,184,735
Loreto	518,356	481,082	365,065	634,373	999,438
Madre de Dios	117,915	5,102	84,885	38,132	123,018
Moquegua	155,917	19,000	125,281	49,636	174,917
Pasco	175,537	120,484	122,741	173,280	296,021
Piura	1,159,946	629,567	857,944	931,569	1,789,513
Puno	849,419	546,486	603,574	792,331	1,395,906
San Martín	554,191	249,323	346,067	457,446	803,514
Tacna	270,272	53,815	222,367	101,720	324,087
Tumbes	193,731	31,384	147,613	77,502	225,116
Ucayali	412,735	64,593	275,098	202,230	477,328

Fuente: ENAHO 2011 (metodología actualizada)

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Tabla 29. Número de personas pobres y no pobres por departamento según enfoque monetario y multidimensional. Perú: 2012
(Valores absolutos)

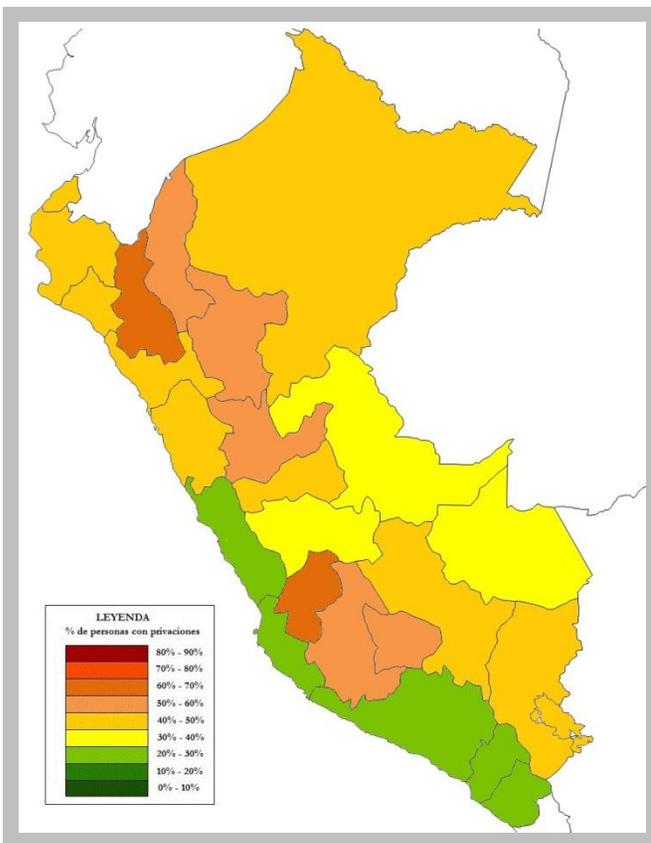
Departamento	2012				Total
	Pobreza Monetaria		Pobreza Multidimensional		
	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	
Amazonas	242,164	194,002	166,861	269,306	436,167
Ancash	842,220	318,396	657,174	503,443	1,160,616
Apurímac	211,967	264,493	186,515	289,945	476,460
Arequipa	1,114,095	150,524	940,193	324,425	1,264,618
Ayacucho	325,298	361,309	298,219	388,389	686,607
Cajamarca	702,107	829,705	492,978	1,038,834	1,531,812
Callao	792,345	182,378	802,371	172,351	974,723
Cusco	1,054,379	295,958	834,970	515,367	1,350,337
Huancavelica	247,384	242,177	154,378	335,183	489,561
Huánuco	477,161	389,082	341,656	524,587	866,243
Ica	702,199	61,716	636,890	127,025	763,915
Junín	1,052,788	327,562	826,966	553,384	1,380,349
La Libertad	1,250,196	552,088	1,051,664	750,620	1,802,284
Lambayeque	923,868	311,972	722,515	513,325	1,235,840
Lima	8,080,140	1,315,211	7,833,799	1,561,552	9,395,351
Loreto	585,827	420,331	370,513	635,645	1,006,158
Madre de Dios	125,414	3,026	93,605	34,836	128,440
Moquegua	160,535	16,966	133,401	44,100	177,501
Pasco	176,850	127,444	134,575	169,719	304,294
Piura	1,180,517	632,169	970,708	841,977	1,812,686
Puno	916,604	513,409	639,074	790,939	1,430,013
San Martín	571,905	241,006	397,777	415,133	812,910
Tacna	290,879	38,517	242,116	87,281	329,397
Tumbes	201,972	26,754	163,834	64,892	228,727
Ucayali	423,238	64,564	280,045	207,756	487,801

Fuente: ENAHO 2012 (metodología actualizada)

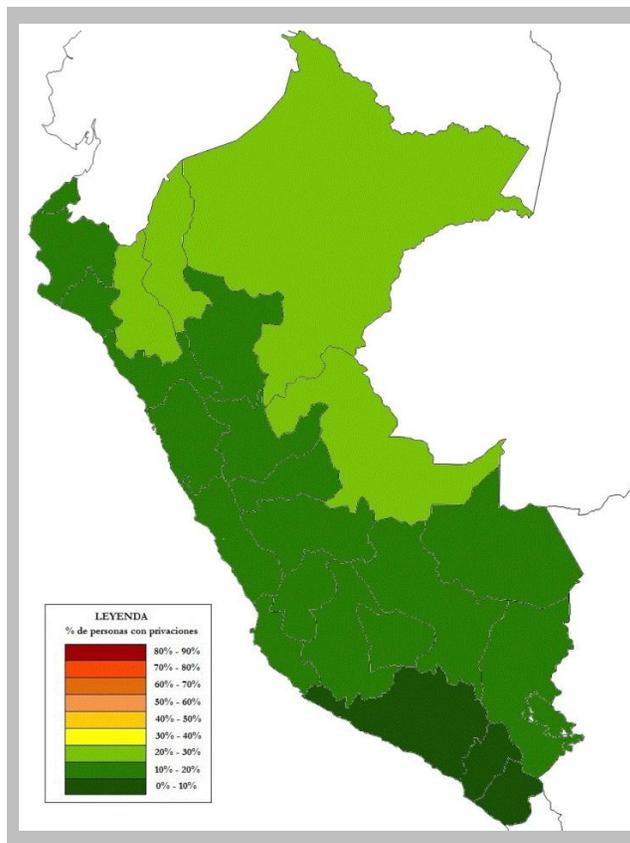
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Ilustración 12. Privaciones del total de la población por departamento en cuanto a escolaridad familiar, matrícula infantil y asistencia a centro de salud. Perú: 2012
(Porcentaje)

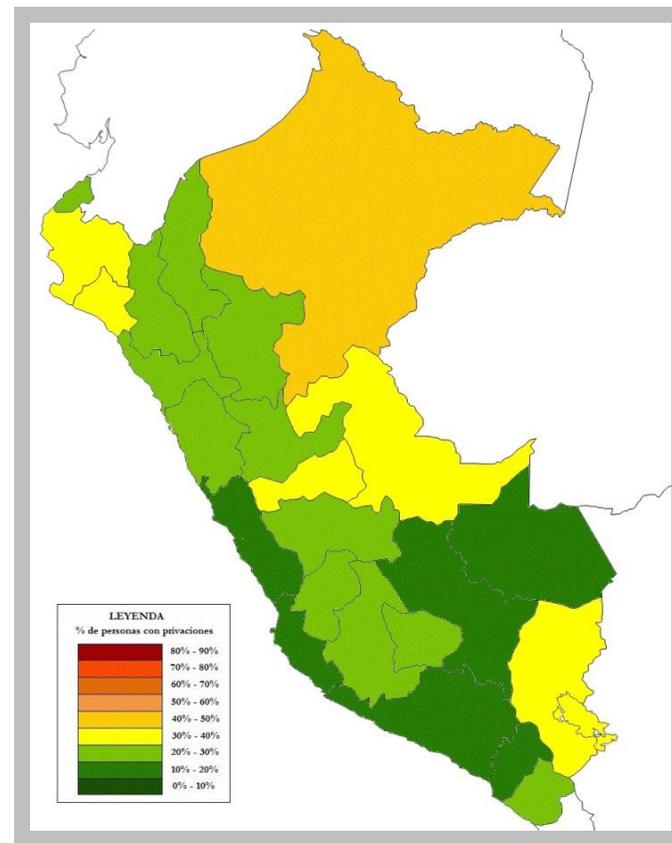
Privación: Escolaridad familiar



Privación: Matrícula infantil



Privación: Asistencia a centro de salud

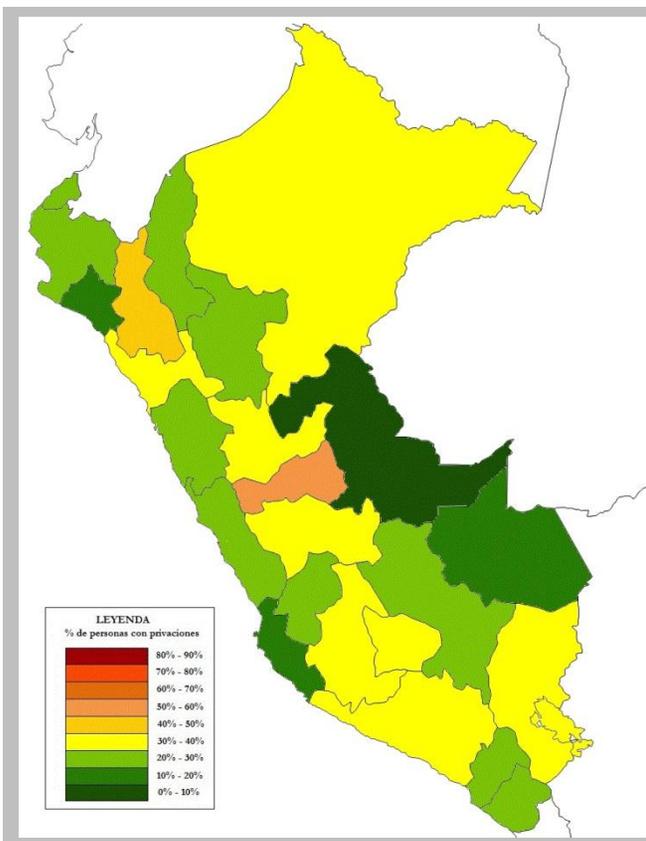


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

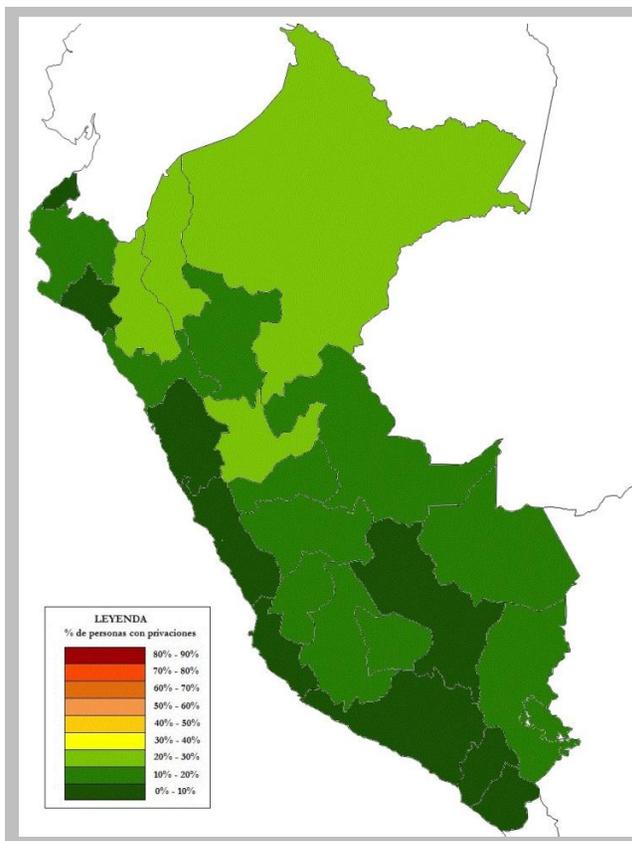
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Ilustración 13. Privaciones del total de la población por departamento en cuanto a déficit calórico, electricidad y agua. Perú: 2012
(Porcentaje)

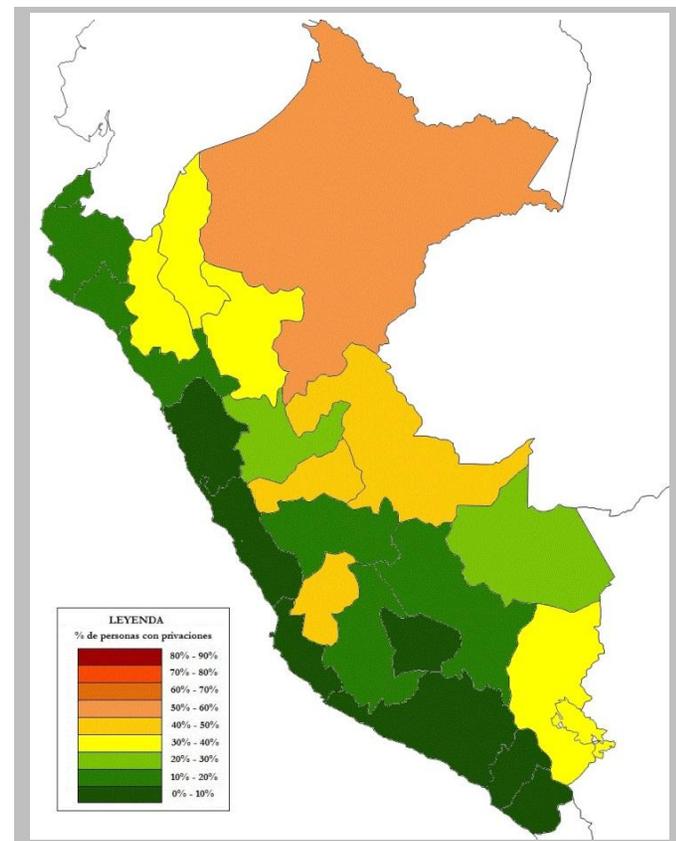
Privación: Déficit calórico



Privación: Electricidad



Privación: Agua

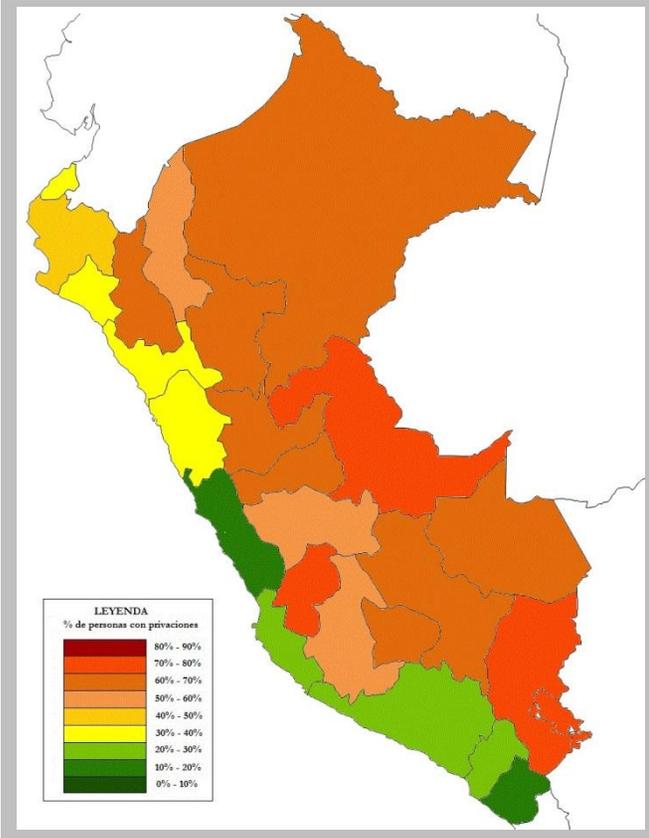


Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)

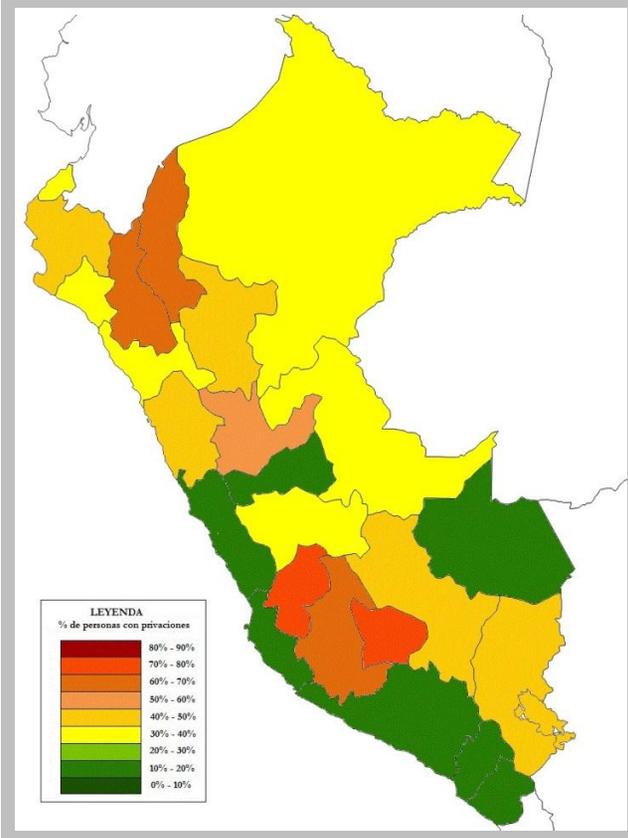
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Ilustración 14. Privaciones del total de la población por departamento en cuanto a desagüe, piso de la vivienda y combustible. Perú: 2012
(Porcentaje)

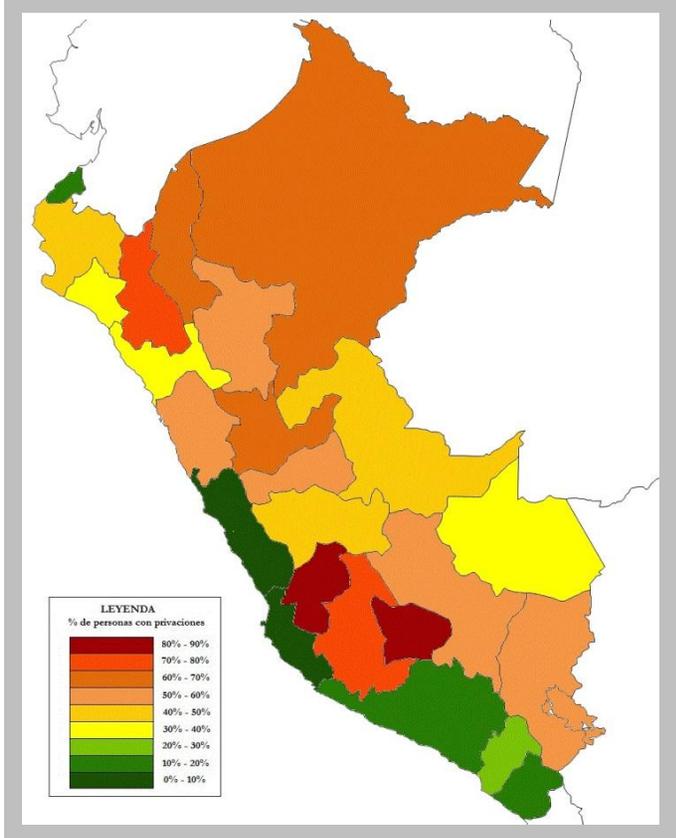
Privación: Deagüe



Privación: Piso de la vivienda



Privación: Combustible de cocina



Fuente: ENAHO 2011 y 2012 (metodología actualizada)
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Tabla 30. PIM asignado al Programa Qali Warma por preescolar vs. Desnutrición crónica de niños menores de 5 años, Perú: 2013

Departamento	Desnutrición Crónica	PIM por preescolar beneficiario (S/.)
Huancavelica	51.3%	241.34
Cajamarca	36.1%	200.97
Loreto	32.3%	263.72
Apurímac	32.2%	295.89
Ayacucho	30.3%	207.76
Amazonas	30.3%	267.52
Huánuco	29.6%	266.67
Cusco	27.0%	214.36
Junín	24.6%	278.02
Áncash	24.2%	242.75
Pasco	24.0%	210.26
Ucayali	23.7%	244.92
La Libertad	23.5%	258.93
Piura	20.8%	266.61
Puno	20.3%	228.18
San Martín	16.5%	204.26
Lambayeque	13.3%	262.23
Madre de Dios	13.1%	163.73
Moquegua	8.5%	235.12
Tumbes	8.5%	265.94
Ica	8.0%	190.85
Arequipa	6.9%	172.73
Lima	6.1%	271.58
Tacna	3.3%	124.52

Fuente: (MEF Portal de Transparencia, 2013), portal web: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/> & INEI (2013): ENDES (2012) & MIDIS (2013), portal web: http://www.qw.gob.pe/?page_id=74. Revisado el 21 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Tabla 31. PIM asignado al Programa Qali Warma por escolar vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico, Perú: 2013

Región	Déficit calórico	PIM por escolar beneficiario (S/.)
Amazonas	32.86%	104
Áncash	32.65%	134
Apurímac	50.49%	139
Arequipa	38.41%	118
Ayacucho	45.88%	129
Cajamarca	53.93%	120
Cusco	32.08%	118
Huancavelica	35.60%	125
Huánuco	42.40%	125
Ica	20.06%	152
Junín	39.74%	154
La Libertad	37.90%	110
Lambayeque	23.69%	109
Lima	27.25%	172
Loreto	37.05%	143
Madre de Dios	15.36%	148
Moquegua	25.64%	141
Pasco	62.38%	129
Piura	32.31%	117
Puno	45.76%	88
San Martín	22.30%	128
Tacna	30.02%	119
Tumbes	23.58%	127
Ucayali	10.74%	144

Fuente: (MEF Portal de Transparencia, 2013), portal web: <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/> & INEI (2013): ENAHO (2012) & MIDIS (2013), portal web: http://www.qw.gob.pe/?page_id=74. Revisado el 21 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico

Tabla 32. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Desnutrición crónica según departamento, Perú: 2013

Región	Beneficiarios	Monto adjudicado (S/.)	Monto adjudicado por beneficiario (S/.)	Desnutrición Crónica
Amazonas	84,124	10,313,120.60	122.59	30.3%
Áncash	151,193	19,685,683.76	130.20	24.2%
Apurímac	83,999	19,034,745.81	226.61	32.2%
Arequipa	87,810	6,154,960.95	70.09	6.9%
Ayacucho	120,447	24,713,405.68	205.18	30.3%
Cajamarca	229,726	35,315,729.64	153.73	36.1%
Cusco	174,955	37,503,986.41	214.36	27.0%
Huancavelica	93,656	22,602,657.77	241.34	51.3%
Huánuco	128,119	34,165,590.45	266.67	29.6%
Ica	66,332	12,193,134.38	183.82	8.0%
Junín	151,545	13,049,627.73	86.11	24.6%
La Libertad	126,801	32,832,084.90	258.93	23.5%
Lambayeque	90,594			13.3%
Lima	398,320	21,439,745.63	53.83	6.1%
Loreto	191,896			32.3%
Madre de Dios	20,221	3,310,784.00	163.73	13.1%
Moquegua	16,046	3,772,674.80	235.12	8.5%
Pasco	43,744	9,197,472.80	210.26	24.0%
Piura	102,121	22,162,853.84	217.03	20.8%
Puno	162,137	36,996,465.51	228.18	20.3%
San Martín	108,868	22,236,930.41	204.26	16.5%
Tacna	25,957	3,232,183.88	124.52	3.3%
Tumbes	32,022	8,516,030.41	265.94	8.5%
Ucayali	91,172	21,928,616.61	240.52	23.7%

Fuente: INEI (2012), Perú: ENDES (2012) & MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra#> Revisado el 21 de mayo de 2013.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Tabla 33. Monto adjudicado a proveedores por beneficiario vs. Proporción de niños y niñas entre 6 y 11 años que viven en hogares con déficit calórico^{1/}, Perú: 2013

Región	Beneficiarios	Monto adjudicado (S/.)	Monto adjudicado por beneficiario (S/.)	Déficit calórico
Amazonas	84,124	10,313,120.60	122.59	32.86%
Áncash	151,193	19,685,683.76	130.20	32.65%
Apurímac	83,999	19,034,745.81	226.61	50.49%
Arequipa	87,810	6,154,960.95	70.09	38.41%
Ayacucho	120,447	24,713,405.68	205.18	45.88%
Cajamarca	229,726	35,315,729.64	153.73	53.93%
Cusco	174,955	37,503,986.41	214.36	32.08%
Huancavelica	93,656	22,602,657.77	241.34	35.60%
Huánuco	128,119	34,165,590.45	266.67	42.40%
Ica	66,332	12,193,134.38	183.82	20.06%
Junín	151,545	13,049,627.73	86.11	39.74%
La Libertad	126,801	32,832,084.90	258.93	37.90%
Lambayeque	90,594			23.69%
Lima	398,320	21,439,745.63	53.83	27.25%
Loreto	191,896			37.05%
Madre de Dios	20,221	3,310,784.00	163.73	15.36%
Moquegua	16,046	3,772,674.80	235.12	25.64%
Pasco	43,744	9,197,472.80	210.26	62.38%
Piura	102,121	22,162,853.84	217.03	32.31%
Puno	162,137	36,996,465.51	228.18	45.76%
San Martín	108,868	22,236,930.41	204.26	22.30%
Tacna	25,957	3,232,183.88	124.52	30.02%
Tumbes	32,022	8,516,030.41	265.94	23.58%
Ucayali	91,172	21,928,616.61	240.52	10.74%

^{1/} Datos de déficit calórico corresponden al año 2012

Fuente: INEI (2012). Perú: Encuesta Nacional de Hogares (2012) & Portal Web Qali Warma: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra#>. Revisado el 21 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Tabla 34. Monto adjudicado por tipo de proveedor: persona natural y persona jurídica (S/.)

Región	Persona natural	Persona jurídica	Total
Amazonas	2,456,235	7,856,886	10,313,121
Ancash	690,150	18,995,534	19,685,684
Apurímac	5,621,309	13,413,437	19,034,746
Arequipa	633,518	5,521,443	6,154,961
Ayacucho	4,760,267	19,953,138	24,713,406
Cajamarca	12,377,560	22,938,169	35,315,730
Callao	7,591,373	4,966,928	12,558,301
Cuzco	17,010,874	20,493,112	37,503,986
Huancavelica	9,976,381	12,626,276	22,602,658
Huánuco	2,119,860	32,045,731	34,165,590
Ica	4,089,941	8,103,193	12,193,134
Junín	8,614,287	4,435,341	13,049,628
La Libertad	1,645,981	31,186,105	32,832,085
Lambayeque*			
Lima	4,368,314	4,513,131	8,881,444
Loreto*			
Madre de Dios	3,310,784	-	3,310,784
Moquegua	328,735	3,443,940	3,772,675
Pasco	3,204,570	5,992,902	9,197,473
Piura	2,498,241	19,664,613	22,162,854
Puno	3,663,651	33,332,815	36,996,466
San Martín	6,605,859	15,631,072	22,236,930
Tacna	2,809,262	422,922	3,232,184
Tumbes	8,516,030	-	8,516,030

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SUNAT (2013), portal web: <http://www.sunat.gob.pe/> Revisado el 22 de mayo de 2013.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Tabla 35. Casos emblemáticos por estado y condición del contribuyente

Tipo	Región	RUC	Proveedor	Estado del contribuyente	Condición del contribuyente
Persona Natural	Ancash	10316648431	EDGAR ROLANDO TUYA SANCHEZ	Activo	No Hallado
Persona Natural	Cuzco	10239177269	HUANCA SOLANO CLAUDIA	Activo	No Hallado
Persona Natural	Huancavelica	10232012833	JORGE ARISTIDES ORDOÑEZ ESPINOZA	Activo	No Habido
Persona Natural	Huancavelica	10434939297	MAVELY HILARIO VERGARA	Activo	No Habido
Persona Natural	Piura	10165215040	VICTOR RAUL VASQUEZ GUEVARA	Suspensión Temporal	Habido
Persona Jurídica	Amazonas	20531337973	ASOCIACION DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS EL DIAMANTE	Baja de oficio	Habido
Persona Jurídica	Amazonas	20538972747	CONSORCIO BAGUA	Baja prov. Por oficio	Habido
Persona Jurídica	Ancash	20531068549	AGRO SERVICIOS Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS SAN JUAN DE PISCO SRL	Activo	No hallado
Persona Jurídica	Ancash	20541607391	CONSORCIO VIRGEN DE LA PUERTA	Suspensión temporal	Habido
Persona Jurídica	Apurímac	20527412979	COMERCIAL VIRGEN DE COCHARCAS E.I.R.L.	Baja de oficio	Habido
Persona Jurídica	Ayacucho	20495180647	INVERSIONES ANCO LA MAR SRL	Activo	No hallado
Persona Jurídica	Huancavelica	20487210791	EMPRESA PROCESO DE ALIMENTOS LAS DELICIAS EIRL	Activo	No hallado
Persona Jurídica	Huánuco	20489488397	MOLINOS DEL CENTRO EIRL	Activo	No hallado

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SUNAT (2013), portal web: <http://www.sunat.gob.pe/> Revisado el 23 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Tabla 36. Casos emblemáticos por nivel de deuda coactiva

Tipo	Región	RUC	Proveedor	Deuda coactiva (S/.)	Monto adjudicado (S/.)
Persona Natural	Amazonas	10277138307	MARINA PAQUIRACHIN RAMOS	808	984980.2
Persona Natural	Ancash	10316648431	EDGAR ROLANDO TUYA SANCHEZ	302	453304.92
Persona Natural	Apurímac	10418038999	RIVERA RODAS MOISES	403	1753989.89
Persona Natural	Callao	10071531746	PORRAS MOORE MERY TRINIDAD	8206	7591373.39
Persona Natural	Lima	10406670371	KARINA JANETH HUARINGA	1064	240710.48
Persona Natural	Moquegua	10440002477	ISABEL ROCIO SAIRITUPAC JUAREZ	2471	328735
Persona Natural	Pasco	10201031929	RUDY PEREZ ROJAS	29636	544729.53
Persona Natural	Piura	10026473255	PALACIOS NAVARRO AMÉRICA	7400	134741.09
Persona Natural	San Martín	10448350342	LUIS MARTIN AREVALO MESIA	9585	2565507.47
Persona Jurídica	Amazonas	20538972747	CONSORCIO BAGUA	3959	5260498.99
Persona Jurídica	Ancash	20531068549	AGRO SERVICIOS Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS SAN JUAN DE PISCO SRL	5920	1698957
Persona Jurídica	Apurímac	20491162687	CONTRATISTAS GENERALES CONGGA S.C.R.L.	485	171405.05
Persona Jurídica	Apurímac	20490134698	INDUSTRIA TAMBO GRANDE E.I.R.L.	645	4535571
Persona Jurídica	Apurímac	20527890447	INDUSTRIAS ALIMENTARIAS VIRGEN DEL CARMEN E.I.R.L.	535	254136.91
Persona Jurídica	Cajamarca	20480834551	DISTRIBUIDORA Y COMERCIALIZADORA MARIELLA EIRL	808	1224174.57
Persona Jurídica	Cajamarca	20491746590	EMPRESA CONSTRUCTORA Y SERVICIOS GENERALES TEDIZAC S.R.L.	1378	2222425.21
Persona Jurídica	Cajamarca	20487564339	L - A PRODUCTOS ALIMENTICIOS E.I.R.L.	2114	220635.14
Persona Jurídica	Cajamarca	20487501175	NEGOCIACIONES PADILLA S.A.C.	1549	2863179.28
Persona Jurídica	Cajamarca	20480554788	NEGOCIOS DEYMAR E.I.R.L.	3665	793696.73
Persona Jurídica	Callao	20521824418	CONSORCIO HOLESUND	7414	4966927.85
Persona Jurídica	Cuzco	20490382918	YARA E.I.R.L.	38485	9585915.19
Persona Jurídica	Huánuco	20489607311	PERU INDUSTRIAS SAC	416	3633421
Persona Jurídica	Junín	20486310619	CONCELAC SRL	4759	442827.6
Persona Jurídica	La Libertad	20482425705	CASH FOODS S.R.L.	12654	3107600.61
Persona Jurídica	Lima	20514951285	CONSORCIO CORPOAGRO PERU	3706	460186.93
Persona Jurídica	Lima	20320489866	PANIFICADORA MARITZA EIRL	4633	1541059.8
Persona Jurídica	Pasco	20404700007	MOLINERA LIBERTAD EIRL	10786	1678078.78
Persona Jurídica	Piura	20525950531	CORPORACIÓN ANDINA LOGÍSTICA S.A.C.	277	172581.55

Persona Jurídica	Puno	20448085016	AGRONEGOCIOS DISTRIBUIDORA SAN SANTIAGO SAC	14851	1755821.4
Persona Jurídica	Puno	20447974887	CORPORACION BYTA SRL	418	1727023
Persona Jurídica	Puno	20448006914	EMPRESA CORPORACION INDUSTRIAL SUJAILY E.I.R.L.	249	1239210.23
Persona Jurídica	Puno	20448574564	EMPRESA PROSER GUEMANDINA EIRL	239	65683.15
Persona Jurídica	Puno	20447635241	HK DISTRIBUCIONES SCRL	8747	1929487.1
Persona Jurídica	Puno	20406212298	INDUSTRIAS ALIMENTARIAS M&B EIRL	594	7516957.5
Persona Jurídica	Puno	20447623669	PROCESOS ALIMENTARIOS M&D	3908	557252.78
Persona Jurídica	Ucayali	20393531054	AGENCIA DE MULTISERVICIOS R Y R EIRL	1636	63446.04
Persona Jurídica	Ucayali	20393632837	MULTISERVICIOS Y VENTAS J & B EIRL	5553	1213550.54

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SUNAT (2013), portal web: <http://www.sunat.gob.pe/> Revisado el 23 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Tabla 37. Casos emblemáticos por nivel de riesgo

Tipo	Región	RUC	Proveedor	Monto adjudicado (S/.)	Indicador de Riesgo
Persona Natural	Amazonas	10335965405	FRANCISCO MANUEL BARON CARHUAJULCA	1360034.84	3
Persona Natural	Amazonas	10277138307	MARINA PAQUIRACHIN RAMOS	984980.2	2.88
Persona Natural	Ayacucho	10286052652	MEDINA CABRERA JOHN WILLIAN	625800	3
Persona Natural	Cuzco	10021718896	QUISPE CCUNO LEDUVINA AUGUSTA	1062483.74	2.54
Persona Natural	Huancavelica	10232012833	JORGE ARISTIDES ORDOÑEZ ESPINOZA	796098.4	2.29
Persona Natural	Huancavelica	10434939297	MAVELY HILARIO VERGARA	1055117.12	3
Persona Natural	Puno	10024075058	GLORIA TERESA VILCA QUISPE	1195183.34	3
Persona Natural	Tacna	10095048906	CARLOS ANTONIO CASTRO CONTRERAS	471485.52	2.83
Persona Jurídica	Huancavelica	20487210791	EMPRESA PROCESO DE ALIMENTOS LAS DELICIAS EIRL	1653937.89	3
Persona Jurídica	Huancavelica	20527616116	PINCHEC INVERSIONES SCRL	850065.2	2.5
Persona Jurídica	Junín	20486310619	CONCELAC SRL	442827.6	2.13
Persona Jurídica	Junín	20486623315	MOLINERIA Y PANIFICADORA EL SEÑOR NAZARENO EIRL	595299	2.13
Persona Jurídica	La Libertad	20482425705	CASH FOODS S.R.L.	3107600.61	2.38
Persona Jurídica	Lima	20514951285	CONSORCIO CORPOAGRO PERU	460186.93	3
Persona Jurídica	Pasco	20489490375	ZUÑIGA Y SERVICIOS MULTIPLES SRL	97131.27	2.08
Persona Jurídica	Ucayali	20393632837	MULTISERVICIOS Y VENTAS J & B EIRL	1213550.54	2.13

Fuente: MIDIS (2013), portal web: <http://app.qaliwarma.gob.pe/proceso-de-compra> & SENTINEL (2013), portal web: <https://www.sentinelperu.com/cliente/cnhtabpan.aspx?> Revisado el 23 de mayo de 2013.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

-
- ¹ Beltrán y Seinfeld (2009). Documento de discusión: Desnutrición crónica infantil en el Perú, Un problema persistente. Pág. 3
- ² Paraje (2009). Desnutrición crónica infantil y desigualdad socioeconómica en América Latina y el Caribe. En: Revista CEPAL 99, pág. 44.
- ³ INEI. (2012). Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011. Lima. Pág. 35.
- ⁴ MIDIS. (2012). *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. Pág. 23
- ⁵ Obtenido de <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/285-midis-anuncia-proceso-de-extincion-del-pronaa>
- ⁶ http://www.qw.gob.pe/?page_id=74. Revisado el 20 de abril de 2013
- ⁷ MIDIS (2013) Ayuda de Memoria. Pág. 2
- ⁸ <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- ⁹ http://www.qw.gob.pe/?page_id=2 Revisado el 20 de abril de 2013
- ¹⁰ http://www.qw.gob.pe/?page_id=60. Revisado el 20 de abril de 2013
- ¹¹ http://www.qw.gob.pe/?page_id=62. Revisado el 20 de abril de 2013
- ¹² http://www.qw.gob.pe/?page_id=64. Revisado el 20 de abril de 2013
- ¹³ http://www.qw.gob.pe/?page_id=103. Revisado el 20 de abril de 2013
- ¹⁴ Entrevista realizada al Lic. Oscar Roy Miranda, Decano Nacional del Colegio de Nutricionistas del Perú el día 17 de **abril de 2013**.
- ¹⁵ Entrevista a la ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Carolina Trivelli. En: La Revista Agraria. Marzo 2013, Lima.
- ¹⁶ NOTA DE PRENSA N° 52 - 2013-CG/COM