

## LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA EN LA PROVINCIA DE LEONCIO PRADO - 2005

### THE SOCIAL PROGRAMS OF STRUGGLE AGAINST THE EXTREME POVERTY IN THE PROVINCE OF LEONCIO PRADO – 2005

Jorge Villaizán y Huerto<sup>1</sup>, César Alfredo Torres Velásquez<sup>1</sup>, Efraín Esteban Churampi<sup>1</sup>, Jimmy Bazán Rivera<sup>1</sup>

#### RESUMEN

El presente estudio tiene como ámbito geográfico la Provincia de Leoncio Prado en la Región Huánuco. El análisis estuvo referido a los programas sociales que tienen como misión contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de grupos en situación de pobreza extrema, focalizando como primera prioridad a niños de cero a 7 años, madres gestantes y niños lactantes; y, como segunda prioridad; a niños de 7 a 12 años en estado de desnutrición y ancianos en situación de riesgo social. Estos programas son: 1) el programa del Vaso de Leche, con un total de 9,508 beneficiarios agrupados en 138 comités, y el Programa de Comedores Populares, en número de 43 con 1,720 beneficiarios, y con un promedio anual de 512,400 raciones entregadas en el 2005. La investigación tiene como objetivo analizar los niveles de focalización y cobertura de los mismos. Metodológicamente la investigación es de tipo descriptiva. Se utilizaron fuentes primarias de información (encuesta y entrevistas en profundidad) así como registros de las entidades a cargo de estos programas. Para el procesamiento y análisis estadístico se utilizó la plataforma del SPSS V. 13. Los resultados muestran que: 1) El número de filtrados en el Programa de Comedores Populares es del 20% mientras que en el Programa de Vaso de Leche es de 30%; 2) Durante el año 2005, el nivel de sub cobertura para el Programa del Vaso de Leche fue del 30%, mientras que para los Comedores Populares fue del 45%; 3) Por su parte, el Programa de Alimentos por Trabajo muestra 55% de sub cobertura; 4) En todos los casos, los niveles de filtración son más elevados en las zonas con menores niveles de desnutrición.

**Palabras clave:** política social, asistencia social, subdesarrollo,

#### ABSTRACT

The present study takes Leoncio Prado's Province as a geographical area in the Region Huánuco. The analysis is recounted to the social programs that mothers have as mission help to raise the food and nutritional level of groups in situation of extreme poverty, focalizando as the first priority to children from zero to 7 years, gestantes and nursing children; and as the second priority to children from 7 to 12 years in condition (state) of malnutrition and elders in situation of social risk. These programs are: 1) The Program of the Glass of Milk, with a whole of 9,508 beneficiaries grouped in 138 Committees, and the Program of Popular Dining rooms, in number of 43 with 1,720 beneficiaries, and with an annual average of 512.400 beneficiaries, and with a whole of 17,364 shares (portions) provided in 2005. The investigation (research) is of type descriptive Methodologically the investigation (research) is of type descriptive and for the discussion of the results the method was in use. There were in use primary sources (fountains) of information (surveys and interviews in depth) as well as records of the entities at the expense of these programs. For the processing and statistical analysis the of the SPSS was in use v. 13. The opposing results indicate the following thing: 1) The number of leaked (filtered) in the of Popular Dining rooms is 20% whereas in the Program of Glass of Milk it (he, she) is 30%; 2) During the year 2005, the level of sub coverage for the Program of the Glass of Milk was 30%, whereas for the Popular Dining rooms it (he, she) was 45 %; 3) For your (his, her, their) part, the Food program for work shows 55 % of sub coverage; 4) In all the cases, the levels of filtration are more raised in the zones by minor levels of malnutrition.

**Keywords:** social politics, assistance, social work, underdevelopment.

1. Universidad Nacional Agraria de la Selva, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

## INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que el mundo ha progresado proporcionalmente en los últimos cincuenta años más que en toda la historia, no lo es menos el hecho de que la desigualdad entre las naciones y de los pueblos en general es una de las características que mejor definen al mundo contemporáneo (1). Lo que no es ajeno a nuestro país al examinar las diferencias existentes entre los distintos grupos humanos en el acceso a bienes y servicios denominados básicos. Un tema que preocupa a la población es por qué el crecimiento del PBI y el buen desempeño de las variables macroeconómicas no se reflejan en el crecimiento del empleo y los salarios, sobre todo de los grupos sociales más pobres. Los economistas de América Latina han consolidado el término “el milagro peruano” que hace alusión a los altos índices de crecimiento del país, que, según alguna teoría, alcanzarían para jalar hacia arriba a todos los sectores de la población, incluso a los más pobres. Pero para que eso suceda, se necesitaría crecer durante 80 años a más del 5% en el PBI, pero si no ocurre, ¿cuál es el plan B?(2) Los primeros programas de lucha frontal contra la pobreza se formaron del 85 al 90, y se orientaron a mejorar los ingresos de la población pobre. Para la agricultura incluyeron créditos a bajo costo y apoyo para microempresarios (se otorgó 30 000 créditos). El Programa de Apoyo Directo tenía como propósito dar apoyo a la organización en los pueblos jóvenes. El Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) fue diseñado para crear empleos temporales, con un total de 374,00 beneficiarios entre 1985 a 1987. En 1990-1991, los drásticos recortes del gasto social, combinados con la austeridad del programa de estabilización, hizo caer el gasto social hasta el lamentable nivel de \$ 21 per cápita, incluyendo educación, salud pública, programas de asistencia social y todas otras funciones sociales. A partir de 1990 el gobierno se mostró reacio a elevar el gasto social, por lo que las agencias financieras internacionales comenzaron a ejercer presión, producto de ello, se creó el Programa de Apoyo a la Pobreza Extrema, logrando duplicar el gasto social entre 1993 y 1995 este gasto social total subió del 2,1% del PBI en 1990 al 5,9% en 1995 (3). Aun así, a pesar de estos impresionantes incrementos, el punto de partida era tan bajo que la proporción del PNB dedicada a programas sociales siguió siendo menos de la mitad del promedio regional. En 1991 se crea el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) para atacar la pobreza,

no hizo prácticamente nada durante sus dos primeros años, pero se vitalizó en 1993 con una inyección mayor de recursos, orientando su accionar en las comunidades en situación de pobreza extrema. En 1992 se creó el PRONAA (4), con la Misión de contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de grupos en situación de pobreza extrema. En el marco del proceso de descentralización, todos los programas sociales deber ser transferidos a los gobiernos locales en el lapso de 2004-2008. A pesar de estos esfuerzos, las brechas de pobreza, y exclusión social siguen siendo considerables.

En el presente trabajo se analiza básicamente el funcionamiento de los programas sociales de lucha contra la pobreza extrema en la provincia de Leoncio Prado, se analizan los factores desencadenantes de los niveles de filtración en los programas de apoyo alimentario, los niveles de filtración y cobertura del programa del Vaso de Leche y de los Comedores Populares. Lo cual finalmente permitirá delinear estrategias de acción para lograr niveles de equidad y eficiencia en el desempeño de los programas sociales antes indicados.

Frente a esta situación, nos planteamos las siguientes interrogantes: ¿Cuáles son los niveles de cobertura de los programas sociales de lucha contra la pobreza extrema? ¿Cuál es el número de infiltrados en cada uno de estos programas?

¿Cuáles son los factores que motivan o generan esta situación?

¿Cuál es el nivel de personas pobres extremas que no han sido incluidas? ¿Los programas sociales tan solo permiten aliviar la pobreza o permiten crear aptitudes en los beneficiarios capacitándolos para el trabajo y auto desarrollo? ¿Es verdad que los programas sociales incentivan el conformismo y la inercia en la población pobre beneficiaria?

## MATERIAL Y MÉTODOS

Siendo el propósito de la presente investigación describir el desempeño de dos de los programas sociales de lucha contra la pobreza, esto es, lograr entender cómo son gerenciados y cómo sirven a la población beneficiaria, buscando especificar y evaluar ciertas variables relacionadas con la eficiencia, la eficacia y la efectividad con que se desempeñan estos programas en la provincia de Leoncio Prado.

Por lo tanto, la tipología de investigación utilizada es de tipo descriptivo.

Las fuentes de información respecto al marco teórico son las disponibles sobre todo de publicaciones especializadas en materia de pobreza y las políticas sociales. Para llegar a conocer el comportamiento de las variables de estudio, esto es, la cobertura y la focalización, se utilizaron registros de las unidades de gestión. Sin embargo, toda esta información no fue suficiente para evaluar y entender el desempeño de la gestión de estos programas sociales. Hubo que recurrir a fuentes primarias de información, encuestas estructuradas y entrevistas en profundidad en dos niveles, a los beneficiarios y a los administradores de tales programas.

Como instrumentos de investigación se utilizó el formato de encuesta directa y una guía de pautas para la entrevista estructurada. El universo estuvo conformado por los 138 Comités del Vaso de Leche y los 43 Comedores Populares. La unidad muestral fueron los Comités de gestión de estos programas sociales.

La Selección de los elementos de la muestra fue en forma aleatoria simple. La información fue registrada en medios impresos y magnetofonitos.

Para el procesamiento de las encuestas y el análisis estadísticos se utilizó el Statistical Package for Social Sciences (SPSS) sobre la plataforma de window XP.

## RESULTADOS

La incorporación de especificaciones de cada programa de lucha contra la pobreza en la provincia de Leoncio Prado, tales como grupos de edad, ámbitos y organizaciones, constituyen parámetros generales insuficientes, que no facilitan la focalización, asignación de recursos y evaluación del impacto alcanzado.

Por otro lado, considerando que los programas nutricionales y alimentarios deben tener un carácter integral (alimentación, salud y educación) se vienen estableciendo las acciones complementarias a través de convenios con instituciones como ADRA, Red de Salud de Castillo Grande y otros, con buenos resultados sobre todo en dos aspectos sustanciales, la focalización y la

sensibilización, aspectos necesarios para una adecuada determinación de la población objetivo.

La importancia de definir la población objetivo recae en la existencia de un grupo social, que por ser vulnerable nutricionalmente, merece una atención prioritaria por los programas sociales, que a su vez, dispone de recursos limitados. No obstante este compromiso social, es real que existan “filtros” hacia grupos que se considera no ameritan ser receptores de estos beneficios. El número de filtrados en el programa de Comedores Populares es del 20%, pero es mayor en el programa del Vaso de Leche con un 30%.

Asociado al problema del filtrado, se encuentra la sub cobertura de los programas, aunque no siempre, en la mayoría de las veces los cupos de atención de estos dos programas sociales son cubiertos por personas que se encuentran por sobre el umbral de pobreza, es decir, son no pobres, quedándose fuera del programa personas que realmente lo necesitan. Se ha estimado que para el programa del Vaso de Leche el nivel de sub cobertura es del orden del 30% y para los Comedores Populares es de 45%.

En todos los casos, los niveles de filtración son más elevados en las zonas de menores niveles de desnutrición, lo cual es indicativo de una limitada focalización y escasa sensibilización de la población beneficiaria, primando vínculos de grupo, de amistad o parentesco. Sin embargo, los limitados recursos para fiscalización constituyen factor preponderante para una alta filtración y a la vez sub cobertura.

Sin embargo, el problema de lucha contra la pobreza va mucho más allá de la mera atención inmediata de las necesidades básicas de la población en situación de riesgo social, tiene implicancias de orden psico-social, en lo que Gómez (5) ha dado en denominar efecto de dependencia: “...quienes reciben transferencias se acostumbran crecientemente a contar con esos fondos para subvenir a sus necesidades y van por eso perdiendo los incentivos para incorporarse –o reincorporarse– al mercado de trabajo”.

El argumento antes expuesto tiene consecuencias negativas y contrarias a las políticas públicas de lucha contra la pobreza, al generar nuevos pobres en el corto y mediano plazo, tal como lo manifiesta Gómez (5): “...Como la gente actúa guiada por una

racionalidad económica que evalúa los costos y trata de maximizar los beneficios de cada alternativa, se produce en definitiva un aumento y no una disminución en el número de pobres: un incremento en la cantidad de la ayuda otorgada a los que reúnen condiciones específicas generalmente incrementara el número de quienes poseen dichas condiciones dentro de la población”.

Con el fin de llegar a determinar el nivel de efectividad y eficiencia con que se administran los programas sociales en la Provincia de Leoncio Prado, se llevó a cabo una encuesta de la población beneficiaria, habiéndose obtenido los siguientes resultados, se ha determinado, por ejemplo, que el 57% de los hogares de la zona urbano-marginal de la ciudad de Tingo María tienen por lo menos uno de sus miembros en situación de vulnerabilidad; que el 6% de las niñas y adolescentes entre 12 y 19 años son madres o están embarazadas, que un tercio de los jóvenes no están estudiando ni trabajando, situación que se agrava entre las mujeres.

## DISCUSIÓN

El Perú ocupa el sexto lugar en el ranking de crecimiento de PBI per cápita en Latinoamérica y el Caribe con un nivel de 3,374 dólares, por debajo de Chile que se encuentra en primer lugar con 9,200 dólares (6). Según la misma fuente, las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (MMM), elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el 2010 recién el PBI per cápita peruano alcanzaría los 4,500 dólares, cifra que representaría la mitad de lo registrado por Chile. Esta misma fuente continúa, en 1950 el PBI per cápita peruano era de 2,263 dólares, mientras que el de Corea del Sur bordeaba los 876 dólares. En cambio, el año pasado la nación asiática registró un PBI per cápita de 18,392 dólares, significativamente superior al del Perú. En ese sentido, indicó que el coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, reveló que al 2005, de ocho países latinoamericanos, sólo en el Perú las transferencias públicas (asistencia y seguridad social) contribuyeron a incrementar la desigualdad

La pobreza en el país aumentó considerablemente en los años noventa, aunque cayó de manera considerable con el auge de la economía a partir de 1992 hasta

1996, conforme lo sostiene el INEI, aún así, a la fecha se tiene que la mitad de la población es pobre y una cuarta parte se encuentra en pobreza extrema. Es claro en consecuencia, que el modelo económico imperante no es redistributivo de la riqueza nacional, se tiene que la pobreza crónica no disminuyó con la recuperación económica. Los programas de alimentación-nutrición del estado presentan elevados niveles de filtración y subcobertura, lo que es indicativo de un manejo ineficaz de focalización, demostrando con ello, que el afán asistencialista de los gobiernos de turno solo se presta al clientelismo político o aprovechamiento de los recursos públicos bajo toda forma de corrupción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Gobierno de la República del Perú. Carta de Política Social 2001-2006. Lima. 2001.
2. Pedro Francke. “Un milagro no fue suficiente”, en Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Oxfam Internacional 2008.
3. INEI. Mediciones de los niveles de vida y pobreza. Lima. 2000.
4. MINDES. Normas y procedimientos para la gestión de los programas sociales a cargo del PRONAA y transferidos a los gobiernos locales. Lima, 2003.
5. GOMEZ, Emeterio y Carlos Sabino, "Repercusiones Sociopolíticas del Programa de Ajustes" en, El Diario de Caracas, varios números, 1989.
6. Revista de la Cámara de Comercio de Lima (CCL). Junio 2007.

**Correo electrónico:** jovihu\_9@yahoo.es