

Cucharas en alto

Del asistencialismo al desarrollo local:
fortaleciendo la participación de las mujeres

Cecilia Blondet

Carolina Trivelli



Serie: Sociología y Política, 39

“Cucharas en alto, Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres” es un proyecto de investigación del IEP Instituto de Estudios Peruanos realizado en el 2003 con el auspicio de OSI Open Society Institute.

De la investigación

Investigación: **Cecilia Blondet, Carmen Montero, Carolina Trivelli, Natalia González, Isabella Falco, Víctor Caballero y Johanna Yancari.**

Realización de la encuesta: IMASEN

Procesamiento de la encuesta: **Johanna Yancari.**

Agradecimientos: **Mercedes Risco, Isabel Valverde, Felícita Gallegos y las integrantes de la Junta Directiva de la FEMOCPAALC, Rosa Castillo y las dirigentas de la Asociación de Clubes de Madres de Lima Metropolitana, y todas las socias de los comedores populares que hicieron posible esta investigación.**

De la publicación

Diseño y diagramación: **Carlos Abril**

Edición, corrección y fotos: **Isabella Falco**

Grabación y copia de CD: **Rafael Nova**

© IEP EDICIONES

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Tel.: 332-6194 / 424-4856

Fax: (511) 332-6173

E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú

Mayo, 2004

1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca

Nacional del Perú: 1501052004 - 3174

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.

**Cucharas en alto / por Cecilia Blondet, Carolina Trivelli, y otros.
Lima, IEP, 2004. — (Documento de trabajo No. 139. Serie Sociología y Política, 39).**

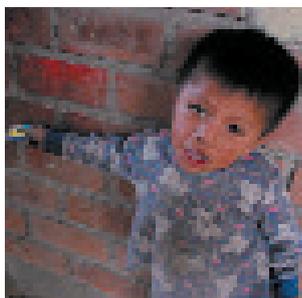
PARTICIPACIÓN DE LA MUJER/POLÍTICA SOCIAL/COMEDORES POPULARES/ALIVIO DE LA POBREZA/PERÚ

WD/05.01.01/SP/39



Contenido

PRESENTACIÓN Cecilia Blondet	5
ENCUESTA DE COMEDORES IEP 2003	6
LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES: capital social del Estado y para las mujeres Cecilia Blondet	10
PROPUESTAS para reformar los programas sociales Pedro Francke	19
ANALIZANDO LA ENCUESTA: los comedores de Lima Metropolitana en el 2003 Carolina Trivelli	20
FICHA DE REGISTRO: Progresía de México	30
HACIENDO NÚMEROS, SACANDO CUENTAS la economía interna de los comedores Carolina Trivelli	32
PROPUESTAS para reformar los programas alimentarios Enrique Vásquez	35
LOS COMEDORES POPULARES: 25 años de historia Cecilia Blondet	36
FICHA DE REGISTRO: Comunidade Solidaria de Brasil	47
UNA PROPUESTA DE TIPOLOGÍA Carolina Trivelli	48
PROPUESTAS para la reestructuración del PRONAA Roxana Barrantes	58
EL PRONAA Y LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA Víctor Caballero	60



Es realmente una satisfacción poder compartir con ustedes la información y el análisis que hemos recabado durante todo el año pasado en el marco del proyecto *“Del asistencialismo al desarrollo local: fortaleciendo la participación de las mujeres.”*

El objetivo del proyecto era diseñar propuestas capaces de modernizar los programas sociales del Estado dirigidos a las mujeres populares, y propiciar entre las beneficiarias de estos programas un sustantivo cambio de actitud que las motivara a dejar atrás viejas prácticas clientelistas y dependientes, en favor de prácticas de decisión autónoma que les garantizaran el pleno ejercicio de su ciudadanía.

Partimos de la convicción de que las mujeres de las organizaciones sociales de base tienen el potencial de transformarse en verdaderos agentes de desarrollo local, y de que los programas estatales y locales pueden ganar en eficiencia si se sirven de la red social más grande del país: la red de mujeres organizadas en comedores populares.

En las páginas que siguen encontrarán los resultados de la encuesta realizada para analizar la dinámica económica de los comedores populares, una evaluación de los comedores como capital social en el contexto político que define las estrategias de lucha contra la pobreza, diversas propuestas de reconocidos investigadores de nuestro medio para reformar los programas sociales, un estudio sobre la economía interna de los comedores, una recopilación crítica de los 25 años de historia de los comedores populares en el Perú, valiosos ejemplos de los programas sociales que se han llevado a cabo con éxito en otros países, y una tipología de comedores populares que propone una particular estrategia de desarrollo para cada tipo de comedor.

Confiamos en que este aporte del Instituto de Estudios Peruanos le sirva de asesoría a las instituciones, tanto públicas como de base, involucradas en el proceso vigente de descentralización del Fondo de Comedores Populares. Tenemos la impresión de que los comedores están ante una gran disyuntiva: o se potencian y encuentran un rol en esta nueva etapa, o se extinguen de manera progresiva.

Ello explica nuestra urgencia por dar a conocer los resultados de este proyecto de investigación simultáneamente con el inicio de la descentralización de los programas sociales del Estado. Sabemos que, cuando todo esté dicho y hecho, serán inútiles los reclamos. Precisamente por eso, ofrecemos ahora esta información, acompañada de múltiples reflexiones, e invocamos a los expertos en el tema, a las personas que formulan políticas, a las que se ocupan de la reforma del estado, a las que se preocupan por el problema de la pobreza y a las propias mujeres de las organizaciones sociales de base para que participen en este debate y lo enriquezcan con ideas nuevas y soluciones creativas.

Por nuestra parte, ya estamos trabajando en otro proyecto que recoge lo avanzado en esta primera etapa y que nos permitirá continuar con el objetivo de desarrollar un laboratorio de políticas sociales —*esta vez en el ámbito de un municipio provincial que, por la descentralización, empieza a asumir las funciones del Pronaa*—en el que se financiará un conjunto de iniciativas innovadoras de desarrollo de los comedores populares para fortalecer las organizaciones femeninas e incentivar su independencia de las donaciones de alimentos.

Cecilia Blondet

Investigadora Principal

IEP Instituto de Estudios Peruanos
Lima, marzo de 2004

La Encuesta sobre Comedores Populares del IEP en el 2003

A fin de identificar las características de los comedores populares de la capital, se aplicó una encuesta a un total de 670 comedores de la ciudad de Lima, entre el 26 de febrero y el 7 de marzo del 2003. El trabajo de recolección de información estuvo a cargo de la empresa encuestadora IMASEN.

La muestra se obtuvo a base del listado de comedores populares inscritos en el registro del PRONAA a diciembre de 2002, utilizando un proceso de selección aleatorio simple, y el cuestionario fue absuelto por las dirigentas de estas organizaciones.

La distribución geográfica de la encuesta abarca las zonas Norte, Sur, Oeste, Este y Centro de Lima Metropolitana.

Zonas	Número de entrevistas	%
Sur	168	25.1
Oeste	64	9.5
Norte	211	31.5
Este	95	14.2
Centro	132	19.7
Total	670	100.0

Fuente: Encuesta a Comedores Populares – Febrero 2003
Elaboración: IEP

Asimismo, el 60.1% de las entrevistas fueron aplicadas a comedores del tipo no subsidiados (Autogestionarios) y el 39.9% a comedores subsidiados (Clubes de Madres). Las zonas geográficas fueron conformadas de acuerdo a los Centros de Distribución a los que pertenecen los comedores entrevistados en los distintos distritos de Lima.

Distritos comprendidos en la encuesta

Sur	Norte
Santiago de Surco	Independencia
Chorrillos	Comas
San Juan de Miraflores	San Martín de Porres
Villa María del Triunfo	Los Olivos
Villa El Salvador	Carabaylo
Pachacamac	Puente Piedra
Lurín	Ancón
Punta Negra	
Pucusana	Oeste
	Callao
Este	Bellavista
Ate	Ventanilla
Cieneguilla	
Lurigancho (Chosica)	Centro
Rímac	San Juan de Lurigancho
	Santa Anita
	El Agustino
	Surquillo

Fuente: Encuesta a Comedores Populares – Febrero 2003
Elaboración: IEP

Los resultados presentan un margen de error de 5.5%. Además, dado que existen básicamente dos tipos de comedores, la muestra se dividió de forma tal que asegurara representatividad para cada grupo de comedores, subsidiados y no subsidiados, con un error máximo de 8%.



Comedores registrados en Lima Metropolitana

Comedores inscritos en el registro del PRONAA, según distrito (a diciembre del 2002)

Zona	Distrito	Número de comedores populares
Norte	Ancón	38
	Santa Rosa	7
	Puente Piedra	166
	San Martín de Porres	145
	Los Olivos	146
	Independencia	248
	Comas	473
	Carabaylo	193
	TOTAL	1416
Sur	Santiago de Surco	37
	Chorrillos	123
	San Juan de Miraflores	178
	Villa María del Triunfo	353
	Villa El Salvador	375
	Pachacámac	33
	Lurín	53
	Punta Negra	19
	Pucusana	19
	TOTAL	1190
Centro	San Juan de Lurigancho	489
	El Agustino	156
	La Victoria	11
	Surquillo	10
	San Borja	6
	Cercado de Lima	85
	San Miguel	9
	Breña	3
	Cercado	6
	Magdalena	2
	Pueblo Libre	2
	Rímac	56
	TOTAL	835
Este	Santa Anita	87
	Ate	326
	Lurigancho	208
	Chaclacayo	60
	Cieneguilla	18
	San Luis (<i>Pachacámac</i>)	27
	La Molina	4
	Santa Eulalia	28
	Huarocharí	65
	TOTAL	823
Oeste	Callao	192
	Ventanilla	160
	Carmen de La Legua	35
	Bellavista	24
	La Perla	27
	TOTAL	438
Total de comedores en Lima Metropolitana		4702

Fuente: Proyecto de Refocalización de Comedores Populares-PRONAA Elaboración: IEP



Las organizaciones de mujeres: capital social del Estado y para las mujeres

Cecilia Blondet

1. La pobreza y la política

Para la mayoría de los políticos peruanos la pobreza es básicamente un discurso conmovedor que sirve para hacer promesas y captar votos. Después, una vez en el poder, ubican a la pobreza entre los últimos lugares de su agenda. El gobierno, en cambio, sirve para darle trabajo a sus militantes y parientes, para pagar favores de campaña y controlar, a través de ellos, los recursos estatales para sus beneficios particulares. Esta percepción del desinterés gubernamental y político por resolver de verdad el problema de la pobreza se evidencia con la ausencia de equipos técnicos calificados en la función pública, capaces de diseñar y gestionar eficazmente los programas sociales de lucha contra la pobreza. Esto no es nuevo y explica, en parte, la histórica debilidad del Estado en el Perú, la baja calidad de los servicios públicos, la mediocridad de sus burocracias, la escasa legitimidad de los partidos políticos y de los funcionarios públicos y, en parte, el incremento de los índices de pobreza en nuestro país. El gobierno del Presidente Toledo, luego de una difícil lucha por recuperar la democracia, prometía un cambio que afectaría a todas estas enraizadas prácticas de gobierno. Una reforma del Estado y del sistema político parecía indispensable. Sin embargo, hasta el momento, se viene reeditando más de lo mismo.

Los datos que siguen muestran un panorama alarmante. La desigualdad y la pobreza son características constitutivas del Perú. En los últimos 10 años ha aumentado la pobreza, llegando a atrapar al 55% de la población, de los cuales el 25% son pobres extremos. En áreas rurales, 6 de cada 10 pobladores son pobres y más de 3 de estos 6 son pobres extremos. Es decir, más de la mitad de la población, que suma 14 millones de peruanos aproximadamente, vive con menos de \$1.45 dólares en promedio por día, y de éstos, 6 millones y medio lo hace con la mitad, esto es, con \$0.70 centavos de dólar por día. Esta suma les debe alcanzar para comer, vestirse, movilizarse, edu-

carse y cuidar su salud, si fuera posible. Pero así como ha aumentado la pobreza, también se ha incrementado la riqueza, aunque se ha concentrado en sólo unos pocos (ENAHO 4to trimestre 2001, INEI). El 5% de los peruanos concentra hoy el 40% del PBI. Existe un preocupante divorcio entre crecimiento y empleo, lo que agrava la situación de desigualdad y, de continuar así, recorta las salidas a futuro.

El problema se torna más grave cuando, analizando la pobreza y la desigualdad, encontramos una distancia enorme entre los distintos grupos sociales por género, etnia y lugar de residencia. Por ejemplo, si tomamos en cuenta un indicador educativo clave para la medición del nivel educativo de la población como es el número de años de estudio en promedio, encontramos que mientras los hombres de las ciudades asisten a la escuela por más de 10 años, las mujeres urbanas sólo van a la escuela 9 años. La diferencia se hace notable cuando comparamos estas cifras con la asistencia escolar en áreas rurales. En el campo, los hombres llegan a tener hasta 6 años de escuela, mientras las mujeres sólo llegan a los 4.5. Hay pues distancias entre hombres y mujeres, pero las más dramáticas se encuentran entre las zonas urbanas y las rurales. Así, mientras un hombre en Lima asiste 10 años a la escuela, una mujer en el campo sólo asiste a la escuela 4 años.

En este escenario es fácil entender por qué el porcentaje de analfabetismo femenino llega al 17% cuando el promedio nacional es 12%. Y si vemos los datos de las regiones con mayor población indígena nos encontramos que, en Huancavelica, Apurímac y las zonas altas del Cuzco, el analfabetismo femenino afecta a más del 40% de las mujeres.

Finalmente, para darle un último trazo a este crudo retrato de la realidad peruana actual, debemos añadir que en el Informe que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación le ha entregado recientemente a los peruanos se muestran, de manera dramática, los efectos de 12 años de guerra interna: el 75% de los muertos y desaparecidos son indígenas de la sierra y la selva del país y, de éstos, el 40% fueron víctimas de la región de Ayacucho. De ahí nuestro interés por evidenciar que el Perú no es únicamente un país pobre, sino uno particularmente desigual y segmentado.

Aquí cabe la pregunta: *¿cuándo se convierten los pobres y olvidados en el tema central de la agenda política, cuándo*



decide un Estado erradicar la pobreza y promover la igualdad real entre los ciudadanos? ¿Es acaso utópico pensar que el Estado, del cual todos formamos parte, tiene una responsabilidad para con sus ciudadanos y debe velar porque todos tengan iguales oportunidades e igual acceso a los servicios básicos? Quizás ahí esté el problema.

Y es que, para combatir la desigualdad, el subdesarrollo y la pobreza, se requiere, cuando menos, que haya un Estado y ciudadanos. En el Perú, el Estado ha sido tradicionalmente concebido como la “chacra” de los gobiernos y de los políticos de turno, y los ciudadanos, no todos pero sí una mayoría, no son tales en tanto no se reconocen, ni el Estado los consagra, como sujetos de derechos y obligaciones. La Ley está escrita para no ser cumplida y la cultura nacional es la del “vivo” que sabe cómo evadirla. Los ministerios sociales, encargados de poner en práctica la política social, son como enormes elefantes blancos que oponen una fuerte resistencia a su modernización. Estos ministerios están conformados por demasiadas oficinas que han ido envejeciendo sin renovarse y demasiados funcionarios, desmotivados o corruptos, que trabajan sin un claro norte. No es de extrañar entonces

que sean vistos por los políticos de turno, no como instituciones que implementan políticas de Estado, sino como fuentes de puestos de trabajo para los militantes, amigos y paisanos a los que se les debe favores. ¿Qué fue, por ejemplo, del Plan Huascarán? ¿Qué fue del programa para combatir el VIH-SIDA? ¿Y del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades? Muchos de los advenedizos funcionarios que han copado puestos en el sector público, no todos por cierto, tan sólo quieren darle trabajo a sus allegados, usar los carros y celulares del ministerio, robarse los lapiceros y el papel, hacer fiestas, y salir a divertirse a costa del presupuesto público.

El tema es serio y merece más de una reflexión. Hay que renovar la política y renovar a los políticos, sin duda. Pero, más allá de este difícil encargo para los partidos políticos y para el conjunto de electores, es importante reformar el Estado, instaurar la carrera pública como mecanismo de ingreso a la función pública, y formar un equipo de técnicos y políticos que tenga las ideas claras sobre qué hacer para combatir la pobreza, promover el desarrollo equitativo, e imprimir en la acción pública políticas sociales de largo aliento.

2. La descentralización

La descentralización, una respuesta política a un problema histórico, empieza a aplicarse ahora sin la debida previsión y sin ningún entusiasmo.

Según el cronograma del Consejo Nacional de la Descentralización CND, en octubre del 2003 se inició el proceso de transferencia de los programas sociales asistenciales a los municipios provinciales del país que lograron cumplir con todos los requerimientos preestablecidos. Pero parecería que el CND no ha tomado en cuenta ni la historia ni la situación actual de los programas sociales alimentarios que pretende descentralizar. Da la impresión de que no ha considerado tampoco la diversidad de actores involucrados, ni las altas expectativas que sin duda despierta este proceso, ni las dosis de frustración que potencialmente encierra. El CND tampoco ha tomado en cuenta el agudo grado de conflicto que puede llegar a generar esta transferencia pues, de no preverse alternativas de solución a los problemas existentes, una transferencia apresurada pondría en riesgo el éxito del mismísimo proceso de descentralización en su fase inaugural.

El primer problema es que no se está trabajando sobre una propuesta gubernamental clara y viable que diga qué se quiere lograr y qué se puede hacer con estos programas en el marco de la lucha contra la pobreza. Preguntas clave como a quiénes están dirigidos estos programas y cómo hacer para que la ayuda, en efecto, llegue a los beneficiarios estipulados están pendientes de respuesta, como lo está el definir si queremos que se sigan repartiendo alimentos o si conviene monetizar el subsidio, como han hecho México y Brasil.

Al problema de focalización se suma el hecho de que haya cuando menos tres programas alimentarios paralelos dirigidos a la misma población, y otros en proceso de concentración que no han culminado aún su reorganización. Es así que encontramos que el apoyo alimentario se desdobra en Comedores Populares y Alimentos por Trabajo, Vaso de Leche, y Alimentación Escolar e Infantil. Tres programas distintos, cada uno con un presupuesto mínimo, con distintos padrones de beneficiarios, pero dirigidos a la misma población. Poco dinero y mucha administración.

Un segundo grupo de problemas tiene que ver con las débiles capacidades locales. Los municipios provin-

ciales no están en condiciones de recibir y administrar los programas sociales. Señalamos sólo algunos inconvenientes.

No existe una burocracia capacitada y procedimientos claros y sencillos para garantizar su gestión, lo que se complica si cada municipio tendrá que administrar tres programas sociales alimentarios. De otro lado, la elaboración de los procedimientos y el entrenamiento del personal no se hacen de la noche a la mañana. *¿Qué será de los beneficiarios mientras esto suceda?* En otra línea, si sabemos que la coordinación entre las distintas dependencias del Estado a nivel local es deficiente, es clave que el CND y el MIMDES trabajen con los sectores de Salud, Educación y Agricultura para asegurar la eficiencia y el control interno de la compra y distribución de los alimentos, además de la evaluación de impacto en las poblaciones objetivo. Y en términos de presupuesto, son escasos los municipios que se encuentran articulados al Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF, único mecanismo del MEF para controlar el gasto. Esto es sumamente grave porque estamos hablando de muchos municipios que tienen, como dijimos, muy débiles capacidades locales de gestión. Es decir, en este escenario, la ineficiencia, la corrupción y la manipulación política pueden hacer de las suyas para arruinar lo poco que queda de los programas sociales asistenciales.

A lo mencionado se suman otros problemas cuya solución no compete a los programas sociales propiamente, pero que por la manera en que han venido funcionando, han creado "*culturas*" difíciles de modificar. Por ejemplo, los programas alimentarios se usaron en el pasado reciente como mecanismos para regular los precios de algunos productos agrarios, beneficiando a determinados grupos de interés. Si el PRONAA compraba papa o leche o arroz, la producción de innumerables pequeños agricultores quedaba, hasta cierto punto, garantizada en tanto el gobierno o los comerciantes mayoristas aseguraban la compra y venta de los productos. Si bien esta práctica fue variando, se estableció un sistema de negociación permanente con los sectores involucrados que permitía lograr un precio razonable para el PRONAA y seguridad de mercado para los campesinos. La compra en escala permitía así un juego interesante en favor de los pequeños productores y, como ventaja adicional, el PRONAA podía redistribuir alimentos de un

lugar a otro en situaciones de emergencia. Ahora que las compras se harán a nivel local, a criterio de los alcaldes provinciales y, consecuentemente, en cantidades muy inferiores a las que se acostumbraba cuando estaban centralizadas, nos preguntamos cuál será el destino de la sobre-producción de arroz, papa o leche y los distintos comestibles. *¿Qué va a pasar con los pequeños agricultores que verán reducidos sus mercados y cuál será su reacción?*

Otro caso álgido es el del Fondo del PRONAA para Comedores Autogestionarios y Clubes de Madres. Está demostrado que, con una mejor focalización, ese presupuesto anual de 9 millones de dólares podría destinarse exclusivamente a las familias en extrema pobreza que no están siendo atendidas por la red de comedores. Sin embargo, de la decisión de suspender el apoyo a los Comedores Populares y reorientarlo hacia los más pobres se derivarían nuevos problemas.

¿Cuánto reciben del Estado los comedores populares?

En el 2002 (presupuesto PRONAA) el Estado destinó S/. 99'826,000 soles para atender a 1 millón de beneficiarios.

¿Qué significó ese monto?

Considerando el número de beneficiarios:
S/. 99.83 per/cápita al año = S/. 0.27 al día

Si se hubiera usado para toda la población pobre del país (14'604 mil habitantes):
S/. 6.84 per/cápita al año = S/. 0.02 al día

Si se hubiera usado solamente para la población en pobreza extrema: (6'503 mil habitantes):
S/. 15.35 per/cápita al año = S/. 0.04 al día

En el 2004 (según estimaciones del MEF) S/. 84'000,000 soles se le transferirán a los gobiernos locales para los programas de comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues.

Si el Estado decide cortar este subsidio, las familias que actualmente comen de los Comedores Populares no lo harán más, con lo cual es probable que se conviertan en pobres o en extremo pobres. Los

Comedores Populares vienen actuando como una notable red de producción de comidas balanceadas a muy bajo costo que permite que mientras unas socias cocinan colectivamente abaratando los costos, otras puedan ir a trabajar con la seguridad de que sus niños tendrán un plato de comida. Es decir, en la actualidad funcionan como un servicio popular que prestan mujeres pobres a otras de igual condición con un costo mínimo para el Estado.

Si no se corta el subsidio y, más bien, se inicia la transferencia en las condiciones actuales, puede peligrar la red operativa con más de 25 años de funcionamiento, con reglas y procedimientos establecidos, que constituye un capital social acumulado sumamente valioso. Los alcaldes provinciales fácilmente pueden argumentar que los pobres extremos no comen de los Comedores Populares y decidir crear nuevas organizaciones y nuevas clientelas políticas para alimentar su propia base social. En tal caso, no se avanzará mucho en el combate de la pobreza y, más bien, se reeditará la ineficiencia que acompaña a la corrupción y la manipulación política de estos programas.

Cómo proceder con las organizaciones de Comedores Populares es entonces un tema complicado que merece mucha atención, tanto por su rol como red de apoyo como por su percepción del asistencialismo como un derecho. Actualmente, el presupuesto del PRONAA es reducido para atender a las familias indigentes y, al mismo tiempo, tiene un compromiso sin límites temporales con todos los Comedores Populares que son sus dependientes. Cómo proceder de la mejor manera para optimizar sus servicios y, al mismo tiempo, llegar a los más pobres es el gran desafío que se plantea.

3. El capital social de las mujeres

En este contexto de pobreza y descentralización, las mujeres juegan un rol importante que se debe destacar.

Cuando en agosto de 1990 Fujimori aplicó el programa de ajuste estructural para combatir la hiperinflación heredada del gobierno aprista, no tenía un Programa de Emergencia Social. Los Comedores Populares y Clubes de Madres, organizaciones de mujeres que surgen a principios de la década del

ochenta en Lima Metropolitana y posteriormente en las ciudades intermedias del resto del país, fueron convocados a última hora y actuaron como una RED operativa eficiente que permitió que las familias pobres e indigentes se adecuaron a la difícil situación de haberlo perdido todo. Con una pequeña donación del Estado en alimentos, las mujeres fueron capaces de llevar un plato de comida a sus familias. Se evitó así una dramática movilización de personas desesperadas y con hambre. Lo mismo ocurrió cuando se decretó la epidemia del cólera en 1991. Las organizaciones de mujeres atenuaron el impacto de la enfermedad trabajando junto con las postas médicas en las campañas de salud pública y, al cabo de unos meses, la epidemia cedió. Las Asociaciones de Padres de Familia APAFA, mayoritariamente compuestas por las mamás de los niños de la escuela pública, vigilan cada día del año escolar a los profesores, cocinan el desayuno escolar que el Estado subsidia y protestan fieramente cuando la desatención estatal es insostenible. Cada año sucede algo similar en los lugares en donde los huaycos arrasan pueblos enteros y las heladas, la lluvia o la sequía queman los sembríos de los pequeños agricultores. Son las mujeres organizadas quienes se ocupan de recuperar la calma y la rutina cotidiana. No en vano los terroristas de Sendero Luminoso las violaron y asesinaron en cada asalto a las comunidades campesinas y fueron consideradas enemigas frontales cuando los senderistas decidieron tomar Lima. Matando a María Elena Moyano y Pascuala Rosado, y atentando contra las vidas de muchas otras dirigentes, los terroristas pretendieron neutralizar una fuerza que difícilmente les permitiría avanzar en los Pueblos Jóvenes de la capital.

Dicha fuerza se manifiesta como organización, pues bien sabido es que las mujeres se organizan para atender necesidades muy concretas. Tomando como caso de estudio a las organizaciones que preparan comida, actualmente existen en el Perú más de 15,500 Comedores Populares y Clubes de Madres. Los Comedores Populares son grupos de entre 30 y 60 mujeres pobres de un mismo barrio que se reúnen para comprar y cocinar juntas en un sistema de turnos, logrando así abaratar los costos de la alimentación familiar, liberar tiempo para destinarlo a otras actividades o trabajos, superar el aislamiento familiar compartiendo con otras mujeres sus problemas, y capacitarse en distintos oficios. Son un importante canal de aprendizaje ciudadano y de integración social.

¿Cuántos son los comedores populares?

En el Perú: 15,891
En zona urbana: 10,439
En zona rural: 5,452
En Lima Metropolitana y Callao: 6,298 (40% del total). De éstos, el 58% son comedores autogestionarios y el 42% restante son comedores subsidiados.

De acuerdo a la Encuesta sobre Comedores Populares del Instituto de Estudios Peruanos del 2003, sólo en Lima Metropolitana existen actualmente 5,000 comedores que reúnen a no menos de 100,000 mujeres de los barrios populares. Estas organizaciones diariamente preparan 480,000 raciones de comida que alimentan a cerca del 6% de la población total de Lima. En términos económicos, los Comedores Populares generan alrededor de 116,000 dólares de ingresos diarios por la venta de las raciones, de los cuales el 25% equivale al subsidio del Estado (*PRONAA*). En grandes cifras, los Comedores Populares mueven unos 30 millones de dólares al año. En cuanto a los beneficiarios, el 37% se encuentra ligeramente por encima de la línea de pobreza, 51% son pobres y los indigentes llegan a ser el 12%.

Estas organizaciones surgieron para hacerle frente a la crisis económica a principios de la década de los ochenta gracias al impulso de las iglesias, de las ONG de desarrollo y de los partidos políticos de izquierda, y al margen del Estado. Los gobiernos de Belaúnde (1980-85) y García (1985-90) buscaron constituir sus propias clientelas entre estas organizaciones creando programas asistenciales especialmente dirigidos a las mujeres, pero fue recién en la década del 90, durante el gobierno de Fujimori, que el Estado asienta su plan de emergencia social en la organización popular de mujeres. A partir de la aplicación de un

severo programa de ajuste estructural, se crea el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA que reconoce por ley a las socias de los comedores populares como interlocutoras del Estado en la distribución de alimentos y en el plan de alivio a la pobreza. Esto permitiría que la oficina estatal regule en cierta medida la otrora organización autónoma de mujeres mediante un subsidio parcial a la producción de comida, al mismo tiempo que subordinaba y formalizaba la relación de dependencia de las mujeres y conformaba una "clientela".

Hoy, la presencia de los comedores populares es central en los programas de lucha contra la pobreza en tanto operan como canales de producción de alimentos: mujeres pobres que atienden a otras mujeres pobres con un costo mínimo para el Estado. Y en cuanto a los canales de distribución de alimentos, su aporte es igualmente significativo. Debido al proceso de descentralización recientemente iniciado en el Perú, el monto aprobado en la transferencia del Programa Nacional de Apoyo Alimentario PRONAA a los municipios provinciales en el 2004, le adjudica, por ejemplo, a la provincia de Acobamba (*Huancavelica*) con una población de 48,540 habitantes \$23,680 dólares de los rubros Comedores, Alimentos por Trabajo, y Hogares y Albergues (*DS 088-2003-PCM*). Son \$0.50 centavos de dólar por persona al año. Si no existiera el Club de Madres, ni siquiera podría entregarse ese dinero, porque no hay canales establecidos de distribución que no sean las organizaciones de mujeres. Las dirigentas de los Clubes son las responsables de ir a recoger los alimentos al Centro de Acopio, y las mismas mujeres de cada Club de Madres, a su vez, llevan los alimentos incluso a los lugares más distantes ya sea a pie, en burro o como puedan. Todo este desplazamiento es a su propio costo. Nadie les reembolsa un céntimo. En algunos casos cocinan juntas; en otros, dependiendo del patrón de asentamiento social, se distribuye por familias el aceite, la menestra o el charqui. Podría ser de otra manera, por supuesto, es parte de la discusión sobre cómo modernizar los Programas Sociales. Sin embargo, lo que no está en cuestión es el rol de las mujeres organizadas.

En ese sentido, las organizaciones de mujeres son un capital social del Estado. Constituyen nudos de articulación social para canalizar políticas públicas. Esto

es particularmente válido cuando más de la mitad de la sociedad es pobre y tiene empleos informales, y cuando el Estado cuenta con un reducido presupuesto para aliviar la pobreza, y ofrece tan sólo una débil, mediocre y errática prestación de servicios públicos en Educación, Salud y Nutrición en el país.

¿Es esto así porque las mujeres son esencialmente filantrópicas, buenas, serviciales? No. Los Comedores Populares existen porque las mujeres pobres los necesitan. No tienen alternativa y la relación con el Estado les da alivio económico e identidad social en la medida en que se consolidan como un capital social invaluable para ellas mismas. De otra manera no se entendería el esfuerzo voluntario que despliegan cada día para realizar labores comunitarias.

Además del servicio de alimentación, la organización les da seguridad y les refuerza la autoestima. Las mujeres pobres en el Perú son tan laboriosas como desvalidas. Por lo tanto, asistir a una organización es una manera de superar el aislamiento doméstico, de socializar, de formar parte de una red que otorga un importante soporte afectivo. Conversan con otras mujeres, comparten los problemas de los hijos y aprenden infinidad de cursos de todo tipo, desde cuestiones de nutrición hasta cómo hacer muñecos de peluche. Pero además, ser capital social les concede beneficios muy prácticos. Aprenden a cocinar en serie y sacar cuentas, a hablar en público, a identificar objetivos, a reconocer intereses. Aprenden a relacionarse con autoridades y, en el entretanto, participan en asambleas, llevan libros de actas, eligen y fiscalizan a sus dirigentas; es decir, que los Comedores Populares resultan siendo verdaderas escuelas de aprendizaje ciudadano. Es en la organización en donde las mujeres populares se constituyen en sujetos de derechos y de obligaciones. Además, las organizaciones de mujeres son redes articuladas que les permiten a sus socias el acceso a otras redes mayores en las que de otra manera no tendrían opción de participar, como es el caso de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, entre muchas otras. Este aprendizaje es muy importante si tenemos en cuenta que son, en su mayoría, mujeres que escasamente han terminado la primaria y, por lo tanto, sus posibilidades de desempeñarse en otros oficios o de tener espacios alternativos de aprendizaje de otro orden son en verdad mínimas.





4. Los límites del capital social

Sin embargo, este capital social tan valioso del Estado y para las mujeres tiene límites muy claros.

Cuando el Presidente Toledo quiso reestructurar los programas sociales, modernizarlos y adecuar el presupuesto del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA para dirigirlo a los más pobres, la mayor resistencia se observó entre los propios funcionarios de los distintos programas (*porque veían peligrar su puesto de trabajo y su rutina*) y entre las mujeres organizadas. Ante la posibilidad de modernizar los programas y de alterar las “*reglas del juego*” establecidas, las organizaciones de mujeres no aceptaron cambios, amenazaron y en efecto salieron a las calles y a los medios de comunicación a protestar airadamente por la violación de lo que ellas consideraban su derecho adquirido a la asistencia alimentaria. Ante la movilización social exigiendo la permanencia del subsidio, el gobierno dio marcha atrás.

Desde el punto de vista del Estado, la dependencia mutua que se ha establecido entre los programas sociales estatales y las organizaciones de mujeres está trabando el proceso de modernización de los propios programas sociales que, aún de muy mala gana, tiene que impulsar en tanto es requisito fundamental para llevar a cabo la prometida descentralización y transferencia de los programas a los municipios locales y para racionalizar el gasto en favor de los crecientes sectores indigentes. El gobierno sabe que para lograr eficiencia en la lucha contra la pobreza tiene que renovar sus programas sociales, pero no se decide a hacerlo porque teme una revolución de las mujeres en las calles y porque se da cuenta de que ahora, mal que bien, las controla con un puñado de víveres. Así, son un grupo social disponible.

Desde el punto de vista de las mujeres, que no son clientelas pasivas, se observa una tensión difícil de sobrellevar. Cuando les quieren cambiar las reglas del juego y ven peligrar sus derechos adquiridos, ellas amenazan con la movilización y presionan con el hambre popular, pero advierten la precariedad de su situación. Y es que las organizaciones se han ido debilitando en los últimos años. Explican esta situación tanto el impacto de la hiperinflación y la violencia terrorista de Sendero Luminoso como la relación con el Estado. Hay crecientes diferencias, en muchos casos irreconciliables, entre las diversas orga-

nizaciones que están marcadas por la distinta relación que tienen unas y otras con el Estado. De otro lado, la mayoría ha perdido versatilidad y autonomía. Hoy, los alimentos han pasado a ser el eje articulador de la organización en desmedro de su capacidad fiscalizadora o de su intervención en otros campos de interés para las mujeres o el barrio. El liderazgo también presenta problemas. Sus principales dirigentes temen que si les quitan el subsidio perderán su capacidad de convocatoria y su atracción. Su fuerza es al mismo tiempo su debilidad. En suma, los lastres que se arrastran de la época de la violencia y la hiperinflación, la desigual relación del Estado con las distintas organizaciones, los intereses corporativos de las dirigentes y, en general, la gran incertidumbre social y política de los últimos años han terminado por debilitar las reglas capaces de generar confianza.

¿Hasta qué punto esta RED, en efecto, es tal? ¿Es “representable” acaso? ¿Es una fuerza social que puede convertirse en una instancia articuladora de otros problemas de las mujeres? ¿Es conveniente potenciar esta alianza aparentemente indispensable con el gobierno o, más bien, reforzar la autonomización de las organizaciones de mujeres populares?

5. Concluyendo

Las políticas de reducción del Estado de inicios de los noventa tuvieron como complemento el traslado de algunas de sus funciones a la sociedad. En este proceso, se fueron descubriendo activos sociales (*capital social*) capaces de cumplir estas funciones más eficientemente. El caso peruano es muy expresivo de la manera como el Estado, apremiado por las políticas de ajuste estructural y en la improvisación del momento, echó mano de las organizaciones de Comedores Populares y Clubes de Madres para salvar una situación inmanejable. Estas organizaciones, en tanto eran una red dinámica de organización femenina, desempeñaron un papel central en el alivio a la pobreza.

Pero, como todo capital, el capital social requiere rentabilizarse porque, de otra manera, corre el riesgo de agotarse, de desaccumularse. Precisamente ése es el problema que enfrenta hoy esta relación entre Estado

y Mujeres que, en el camino, se bloquearon mutuamente. Más que rentabilidad, la relación entre el Estado y las organizaciones de mujeres ha terminado reducida a la tensa e infértil dependencia entre instrumentación política y derechos adquiridos, provocando la despolitización de las organizaciones y aumentando la ineficacia de los programas sociales. En ese contexto, no hay posibilidad alguna de introducir cambios en ninguna de las partes. Sin embargo, dada la necesidad de unos y otros, se requiere replantear la relación y convertirla en una relación contractual, pactada, en la cual el Estado incluya a las mujeres organizadas como aliadas y establezca, al mismo tiempo, normas que garanticen eficacia y transparencia en el manejo de los programas sociales. Un nuevo contrato que implique una focalización más precisa, un sistema de graduación de los beneficiarios que dejen de necesitar la asistencia alimentaria, un sistema de evaluación de impacto que permita saber qué es lo que está fallando por parte del Estado y qué por parte de las organizaciones sociales.

Quedaría claro que este nuevo contrato lo firmarían dos pares con un sólo objetivo: la lucha contra la pobreza. De esta manera, las mujeres de las organizaciones sociales de base cumplirían el rol de agentes de desarrollo local. Las socias de los comedores entrarían a trabajar como aliadas del Estado, no del gobierno, y una institución centralizada, reducida y eficiente asumiría el monitoreo y la evaluación de esta propuesta.

La organización de mujeres populares es un fenómeno recurrente en muchos países de la región. Su relevancia como capital social es evidente. A pesar de los vicios, los conflictos internos, la manipulación y el clientelismo político del que a menudo son objeto, siempre es más conveniente, para fortalecer la democracia en la Región, contar con una sociedad organizada, capaz de articular sus intereses y de tomar y rendir cuentas (*accountability*). Las lecciones que ofrecen experiencias de este tipo aluden al fortalecimiento ciudadano, a la capacidad de responder a situaciones de crisis en particular y de aliviar la pobreza en general.



Propuestas para reformar los programas sociales en el Perú

Economista Pedro Francke (2003)

I. Las deficiencias más importantes de los programas sociales son:

Duplicación. Algunas familias y zonas del país terminan siendo beneficiarios de dos o tres programas a la vez. El origen de este problema está en la co-existencia de muchos y diversos programas.

Multiplicidad de programas públicos con objetivos similares o superpuestos que actúan en forma descoordinada. En la actualidad la mayoría de estos programas está a cargo del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES). Se encuentran en pleno proceso de fusión, pero todavía no han sido racionalizados. La multiplicidad de organismos que intervienen también dificulta varios de los procesos fundamentales de la reforma de la política social. La descentralización se hace más difícil si lo que debe transferirse gradualmente a los gobiernos locales es una veintena de programas con beneficios y sistemas de operación distintos.

Falta de transparencia y participación ciudadana. La información acerca de los programas sociales hay que buscarla por distintos sitios y no se presenta de manera clara y uniforme. Los pobladores se ven exigidos a participar en decenas de diferentes organismos, comités e instancias.

Debilidad técnica del Estado. La mayoría de programas sociales tiene serias deficiencias en su gestión. Implementar un programa de mejora de gestión de una docena de programas resulta mucho más difícil que si se concentra en sólo un par de entidades.

II. Propuestas de reforma de los programas sociales:

Con un enfoque descentralizado, se establecerían algunos fondos para distribuir recursos en forma ordenada, de modo que cada región decida a qué destinar los recursos y cómo gestionarlos.

Se podría plantear la existencia de tres fondos centrales, los cuales deberían ser complementados con políticas transversales como las correspondientes a equidad de género e interculturalidad, y diferenciarse la atención entre zonas urbanas y rurales.

Los tres fondos serían:

Fondo de desarrollo social

Fondo de emergencia social

Fondo de asistencia a la población sin sustento familiar

Los fondos deberían operar estableciendo condiciones transparentes para asignar los recursos, bajo criterios de equidad e incluyendo consideraciones de eficiencia.

Bajo estas condiciones se entregarían los recursos a gobiernos locales y organizaciones de base que conjuntamente se encargarían de ejecutar las acciones necesarias de capacitación, bajo supervisión del fondo respectivo.

III. Algunas consideraciones a tomar en cuenta:

Los programas sociales deben ser una expresión de derechos de los ciudadanos. De esta manera se elimina el clientelismo político y se puede lograr la fiscalización de la población en defensa de sus derechos.

Se deben democratizar las políticas sociales. Es decir, dichas políticas deben salir del consenso de la sociedad, para lo cual es necesario fortalecer la sociedad civil.

Debe haber un acuerdo nacional para aumentar el gasto social.

Se debe apuntar a tener una política integral y no fraccionada. El Comité Inter-ministerial de Asuntos Sociales (CIAS) no funciona y existen diversos programas intra- e inter- ministeriales para la misma población objetivo.

Se deben concentrar esfuerzos en lo básico, en el campo y en los pobres. Por ejemplo, se debe ampliar la cobertura de salud básica y de educación secundaria en zonas rurales, eliminar los cobros por consulta a los pobres, mejorar la calidad de la educación básica principalmente en zonas rurales, entre otras.

Se debe llevar a cabo una descentralización ordenada e integral. Los programas sociales son poco efectivos y eficientes por su manejo centralizado, ya que no están adaptados a las realidades regionales.

Recopilación: **Natalia González**

Analizando la encuesta: los comedores populares de Lima Metropolitana en el 2003

Carolina Trivelli

I. Acerca del conjunto de comedores de Lima

Red de mujeres organizadas. Los cerca de 5 mil comedores de Lima representan una importante red de mujeres organizadas. Hoy en día, algo más de 100 mil mujeres son socias activas de algún comedor popular (*56 mil de comedores autogestionarios y 45 mil de comedores subsidiados*). Esta cifra representa como dos tercios (2/3) del total de socias registradas en los comedores.

Cada comedor tiene un promedio de 22 socias activas (y 30 socias registradas, en promedio). Los comedores más grandes tienen como máximo entre 80 y 90 socias, pero son muy pocos los que alcanzan esta escala (*sólo el 2% de los comedores tiene más de 40 socias activas*).

Los comedores continúan siendo una organización vecinal. El 89% de las socias se reconoce como vecinas del mismo barrio, y a diferencia de otras organizaciones de base, los comedores no se han convertido en grupos dominados por ciertas familias o grupos. Menos del 0.5% considera que las socias son miembros de un mismo grupo familiar.

Si bien en la mayor parte de los comedores (*más del 80%*) un grupo de socias fundadoras continúa en actividad, sólo en el 21% de los comedores el número de socias activas es mayor o igual al número de fundadoras. Esto quiere decir que sólo un quinto de los comedores ha ido ganando nuevas socias a lo largo del tiempo; la mayoría más bien ha ido perdiendo socias. Esto puede deberse a problemas entre las socias, pero también a la posible existencia de mecanismos de “graduación” que hacen que algunas socias mejoren su situación y ya no requieran del apoyo del comedor para cubrir las necesidades de alimentación de su

familia o que la propia socia deje de necesitar el comedor como espacio de interacción social.

El 90% de estas mujeres ha recibido algún tipo de capacitación, otro tanto ha recibido donaciones y ha tenido algún tipo de responsabilidad de gestión, ya sea dentro del comedor o en otras instancias (*públicas y privadas*) con lo cual los comedores son también una suerte de red de mujeres con algún nivel de experiencia en gestión. En cada comedor se puede estimar un mínimo de 5 socias con experiencia como dirigentes, es decir, que estamos hablando de al menos 25 mil mujeres (*activas*) con experiencia en cargos de dirección.

El perfil de las presidentas. De las actuales presidentas de comedores, sólo 20% tiene secundaria completa (*de ellas, menos de la mitad siguió alguna educación formal luego de concluir la secundaria*). La mayor parte de las presidentas fueron fundadoras del comedor (*un 67%*) y prácticamente todas tienen hijos. Un 29% tiene alguna actividad remunerada (*pequeño comercio principalmente*) y el grueso tiene entre 36 y 56 años. Más del 60% de las presidentas son migrantes.

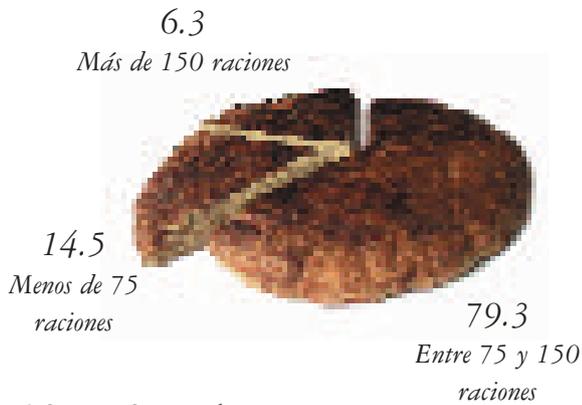
Tipos de comedor. En Lima, unos 2,775 son autogestionarios y unos 1,930 son subsidiados. La principal diferencia entre ellos es el tipo de apoyo que reciben del sector público. Además, los comedores subsidiados tienden a trabajar 6 días de la semana, mientras que los autogestionarios sólo 5. La mayoría de los comedores subsidiados se crearon en la segunda mitad de los años 80, mientras que la mayor parte de los autogestionarios aparecieron en los 90.

Producción total. Los comedores producen en promedio cerca de 100 raciones diarias. De acuerdo a los resultados de nuestra encuesta, se calcula que en total el conjunto de comedores de Lima produce 480 mil raciones por día (*262 mil los autogestionarios y 217 mil los subsidiados*).¹

El 80% de los comedores de Lima produce entre 70 y 130 raciones diarias, sólo el 1% de los comedores produce más de 200 raciones al día (*todos los que producen 200 o más raciones son además comedores subsidiados*). Los comedores autogestionarios de Lima producen un promedio de 95 raciones diarias, mientras que los subsidiados, 113.

¹ Cifra que puede estar ligeramente subestimada, dado que a pesar de contar con una muestra representativa (con un 95% de confianza) de los comedores de Lima, este cálculo se basa en la agregación de los datos reportados en la muestra donde hay comedores que no han presentado información completa sobre las raciones producidas.

Total de comedores (según el total de raciones diarias producidas)



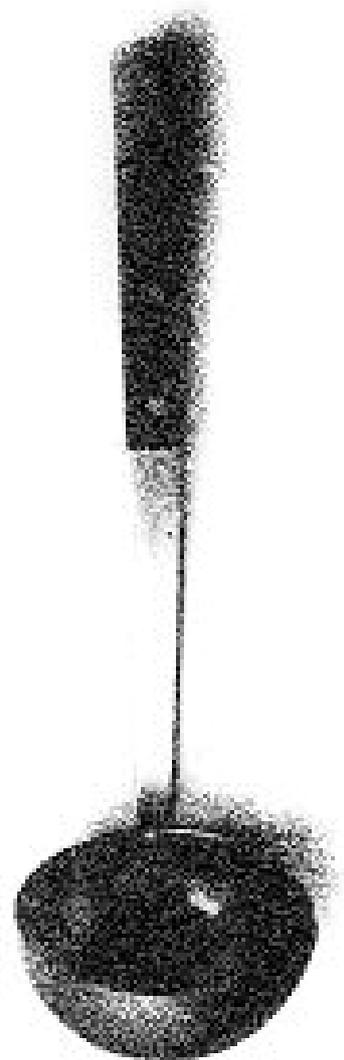
Total de comedores = 670

¿Quién come en los comedores de Lima? De las 480 mil raciones diarias producidas en Lima por los comedores, 350 mil van a socias (287 mil a socias que pagan por sus raciones y 63 mil a socias que cocinan y reciben raciones como pago), 42 mil van a “casos sociales” y 86 mil se venden (46 mil a gente “del barrio” y 40 mil a gente de paso).

Promedio de raciones producidas (según tipo de comedor)

	Autogestionario	Subsidiado	Total
A socias	60	63	61
Para venta	16	22	18
A cocineras	12	17	14
Para casos sociales	8	11	9
Raciones totales	97	112	102

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003
Elaboración: IEP



Características de las raciones producidas (Según tipo de comedor)

Tipo de comedor	Tipo de Ración	Promedio	Mínimo	Máximo
Autogestionario	Raciones a socias	60	5	176
	Raciones a otras personas del barrio	8	0	115
	Raciones de venta al público	8	0	80
	Raciones a las socias que cocinan	12	0	40
	Raciones a otras personas/ casos sociales	8	0	81
	RACIONES TOTALES		95	37
Subsidiado	Raciones a socias	63	5	150
	Raciones a otras personas del barrio	12	0	115
	Raciones de venta al público	10	0	70
	Raciones a las socias que cocinan	1	0	45
	Raciones a otras personas/ casos sociales	11	0	60
	RACIONES TOTALES		113	32

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003

Elaboración: IEP

Es decir, los principales consumidores son las socias y sus familias y la gente del barrio (*tanto los que pueden pagar como los que no*). Menos del 10% de raciones se vende a gente “de paso” (*que serían los clientes típicos de pequeños restaurantes, como empleados de empresas de servicios públicos, vendedores, etc.*).²

El acceso a raciones del comedor es importante para las socias y sus familias. Si la socia hace turnos de cocina recibe raciones gratis (*para ella y su familia*) haciendo las veces de un ingreso (*aunque bastante módico*).³ A las socias que no participan de los turnos de cocina (*o de compras en algunos comedores*) el comedor les ofrece un precio promocional (*subsidiado, ya sea por el aporte del estado o por los ingresos de ventas a otros*) que se fija alrededor de 1 sol por ración (*vs. 1.5 soles en promedio para venta a los no socios*). Una socia que adquiere 5 raciones diarias requiere de \$31 mensuales para proveer una comida de lunes a viernes para cada miembro de su familia.

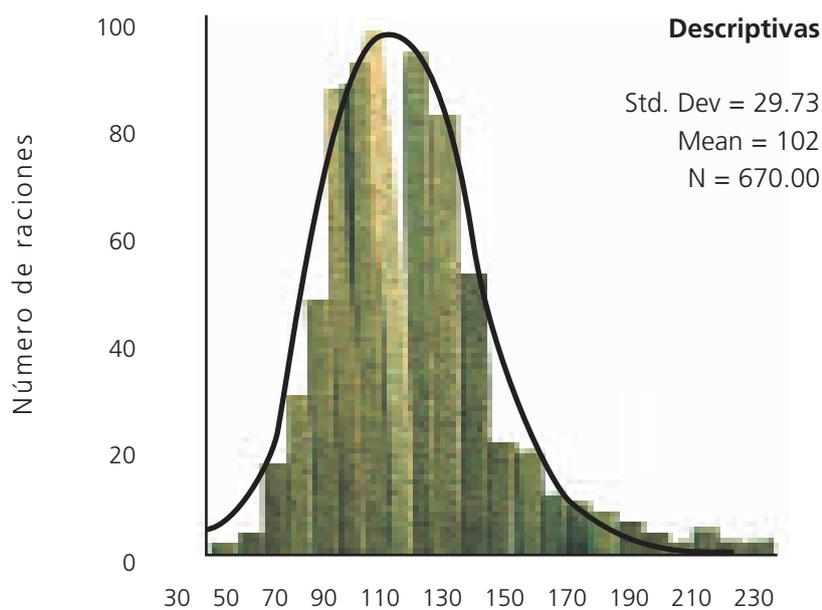


² Si bien los comedores no se encuentran exclusivamente en los distritos de extrema pobreza, se ubican mayoritariamente en distritos de los Conos, donde predominan los hogares de estratos C y D de la población.

³ Si calculamos que cada socia que cocina recibe 5 raciones diarias como pago y valoramos las raciones al precio que una persona no socia debería pagar por ellas, la remuneración que reciben las socias que cocinan sería alrededor de 165 soles por mes.

Los casos sociales son personas del barrio, identificadas por las socias, que no están en capacidad de pagar por sus alimentos (*niños abandonados, ancianos, personas con problemas mentales, etc.*) y, por ende, reciben alimentos del comedor de manera gratuita.

Histograma de las raciones de los comedores populares



Porcentaje de raciones vendidas al público (Según tipo de comedor)

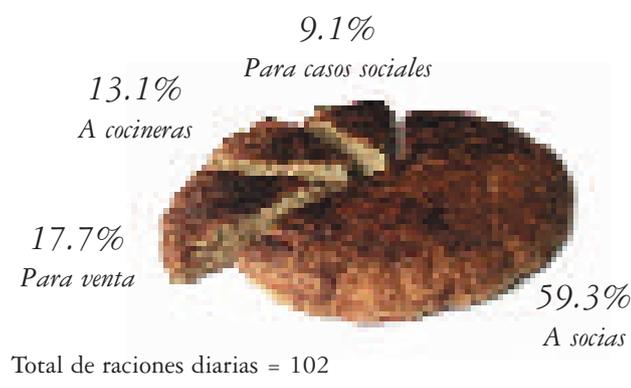
	Tipo de comedor		
	Autogestionario	Subsidiado	Total
Menos de 20%	69.5	61.0	66.1
Entre 20% y 30%	15.9	17.6	16.6
Entre 30% y 40%	8.7	11.2	9.7
Entre 40% y 50%	3.7	6.7	4.9
Entre 50% y 60%	1.5	1.5	1.5
Más del 60%	0.7	1.9	1.2
Total	100.0	100.0	100.0
Número de comedores	403	267	670

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003
 Elaboración: IEP

Si suponemos que cada ración sirve de alimento sólo a una persona, entonces los comedores producen una comida diaria para cerca del 6% de la población de Lima. Según ENAHO 2001, 6.7% de los hogares de Lima reporta que al menos un miembro de su hogar asiste a comedores populares (*lo que puede incluir comedores municipales o comedores infantiles*). De estos hogares sólo algo más de la mitad son considerados pobres. Sin embargo, aquellos hogares no pobres que asisten a comedores populares están en su mayoría cercanos a la condición de pobreza.

La economía que mueven los comedores. En términos gruesos, los comedores de Lima generan ingresos diarios por venta de raciones por un monto total cercano a los 400 mil nuevos soles (*unos \$115 mil dólares por día*).⁴ La mayor parte de estos ingresos provienen de las ventas a las propias socias de los comedores.

Distribución de las raciones vendidas



Además, los comedores reciben apoyo del PRONAA a través de la entrega de alimentos (*y de un cheque en el caso de los subsidiados*). Pero, de acuerdo a nuestra muestra, el monto entregado por el PRONAA a los comedores equivaldría sólo a unos 110 mil soles diarios, lo equivalente al 25% de los ingresos propios generados por los comedores.⁵ En otras palabras, son US\$9 millones anuales que el estado entrega a los comedores de Lima Metropolitana, que incluyen tanto un subsidio en efectivo (*a algunos comedores*) como la entrega de alimentos a los comedores.⁶

Es así que los comedores de Lima mueven diariamente medio millón de soles, lo que implica unos 11 millones de soles mensuales y unos 133 millones por año (*aproximadamente US\$39 millones de dólares*).⁷

Relativizando el aporte del Estado. Si bien el aporte del PRONAA no es muy grande, éste se entrega de manera desigual a los comedores. Unos reciben alimentos y cheque y otros sólo alimentos. Si bien la entrega o no de cheques es independiente de la cantidad de raciones que producen o el destino de las mismas, su monto, al igual que el monto de alimentos donados, sí depende de la escala de operaciones del comedor.

Si el Estado busca mejorar la alimentación de los indigentes, por ejemplo, y aceptamos que los casos sociales lo son (*y que además realmente reciben una ración completa*), se puede ver que en términos agregados el aporte del estado financia los casos sociales entregados por los comedores. Si valorizamos el total de casos sociales entregados (*unos 42 mil diarios*) al precio de la ración (*precio de venta a otros*), esto representa unos 5 millones de dólares al año (*es decir equivale al 55% del aporte del estado a los comedores*). El otro 45% subsidia el consumo de las socias, pero como veremos luego este subsidio se procesa de manera diferenciada en cada tipo de comedor.

Infraestructura. Los comedores son en su mayoría precarios, cuentan con poca y pobre infraestructura (*en su mayoría donada*) y con limitado acceso a servicios.

Local. Menos del 28% de los comedores de Lima funcionan en un local propio. La mitad de los comedores funcionan en locales prestados o cedidos por alguna dirigente o por la comunidad. Aquellos comedores que tienen local propio, en su mayoría, recibieron el local o el terreno para construir el local de manera gratuita. Sólo 21% compró el terreno con sus propios recursos.

El 65% de los comedores tiene pisos, techos y paredes de material noble, mientras que un porcentaje

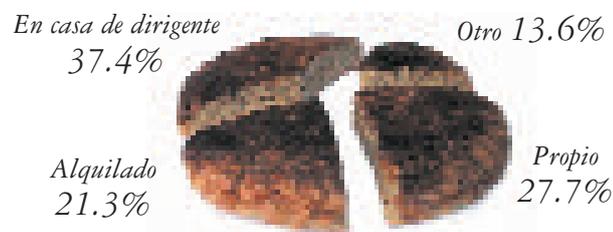
⁴ Calculando las raciones vendidas a las socias por el precio de venta a socias más las raciones vendidas a otros por el precio de venta a no socias. El precio por ración que pagan las socias es algo menor a 1.1 soles, mientras que el precio al público es en promedio de 1.4 soles por ración.

⁵ Esta información no es manejada, ni percibida por la mayor parte de señoras de los comedores, pues el 58% de nuestras encuestadas considera que el aporte del PRONAA cubre el 50% de los alimentos que su comedor prepara.

⁶ De acuerdo a la información proporcionada por el PRONAA, para el año 2003 se había estimado entregar sólo unos US \$ 8.2 millones de dólares a los comedores de Lima Metropolitana (considerando cheques más entrega de alimentos).

⁷ De los \$ 39 millones anuales, \$30 son producidos por venta de raciones.

Tipo de local de los comedores populares



Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003

Elaboración: IEP

relativamente reducido (*algo menos que el 20%*) de comedores opera en locales construidos con materiales inadecuados (*esteras, cartones, etc.*). Sin embargo, es claro que los comedores subsidiados tienden a tener mejor infraestructura que los comedores autogestionarios.⁸ El 73% de los comedores subsidiados tiene piso, techo y paredes de material noble, mientras que sólo el 59% de los comedores autogestionarios está en la misma condición.

No se encuentra una relación directa entre tenencia de local propio y mayores activos o servicios. Es decir, los comedores que operan en su propio local no son necesariamente los mejor dotados de activos.⁹

Servicios. Los comedores en su mayoría cuentan con acceso a servicios de agua potable y luz eléctrica. El 68% tiene luz eléctrica y el 78% tiene agua potable; pero sólo el 61% tiene ambos servicios. El 53% de los comedores cuenta con baños en las instalaciones del comedor; pero sólo el 40% de comedores de Lima cuenta con los tres servicios (*agua, electricidad y baño*). Sólo el 4% de los comedores tiene una línea telefónica (*además un 0.3% tiene teléfono público*).

Equipamiento. En la mayoría de comedores, la cocina principal del comedor fue obtenida entre 1990 y el año 2000. En 90% de los casos la cocina fue una donación. El PRONAA fue el donante principal (*77% de los casos*), seguido de otras instancias del gobierno central o local. Sólo en 6% la cocina fue obtenida de un donante privado. Sólo 8% de los comedores compraron su cocina.

Similar situación se da con las ollas (*entre 3 y 6 ollas por comedor*): 70% de ellas recibidas como donación (*principalmente del PRONAA*) entre 1990 y 2000.

Adicionalmente, un 39% de comedores tiene licuadora, un 18% tiene refrigeradora (*pero sólo 80%*

Porcentaje de acceso a servicios (Según propiedad del local donde funciona el comedor)

	Baños	Agua	Luz
No propio	47.4	80.4	68.7
Propio	65.9	69.7	65.9
Total	52.5	77.5	67.9

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003

Elaboración: IEP

Porcentaje de acceso a servicios (Según tipo de comedor)

	Local propio	Baños	Agua	Luz
Autogestionario	27.3	47.9	71.2	61.8
Subsidiado	28.1	59.6	86.9	77.2
Total	27.6	52.5	77.5	67.9

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003

Elaboración: IEP

⁸ El 83% de los comedores subsidiados tiene paredes de ladrillo (vs. 71% de los autogestionarios) y 82% tiene techo de calamina o cemento (vs. 74% de los autogestionarios). Respecto al piso, el 33% de los comedores autogestionarios tiene piso de tierra vs. 22% de los comedores subsidiados.

⁹ Probablemente el acceso a local propio no depende del "éxito" del comedor sino de las condiciones y capacidades del entorno de donarles un local o terreno.

de los comedores que tienen refrigeradora la utilizan), 3% de los comedores tiene horno y 2.5% tiene televisor.

Sólo 5% de los comedores tiene agua, electricidad, baño, cocina de menos de 10 años y refrigeradora.

Otras actividades e iniciativas de los comedores. El 52% de los comedores señala que realizó en el 2002 alguna actividad para generar ingresos adicionales (51% los comedores autogestionarios y 54% los subsidiados). Las actividades realizadas se refieren a preparación de comidas “especiales” o en ocasiones festivas (*polladas, picaconadas, anticuchadas, etc.*). Cada una de estas actividades reporta ganancias menores a 200 soles. Sólo el 14% reporta haber obtenido ganancias superiores a los 300 soles en alguna de estas actividades.

Consultadas las señoras sobre sus planes futuros, sobre sus ideas para mejorar la situación de su comedor, encontramos que el 77% señala tener algún proyecto. Los proyectos son principalmente para mejorar la infraestructura de su comedor (*compra de local, construcción, mejorar instalaciones*) o para ampliar el giro de sus actividades (*poner una microempresa, panadería, hacer un taller de confecciones, etc.*). Del grupo que posee un proyecto, sólo un tercio lo ha avanzado. Los avances son bastante preliminares. La mayor parte ha realizado actividades para recaudar fondos, enviar solicitudes o iniciar trámites. Son muy pocos los casos en los que efectivamente están implementando el proyecto que tienen.

Al consultar a las entrevistadas sobre qué harían si recibieran una donación de S/.1,500 soles, más del 80% de las respuestas tienen que ver con mejorar las condiciones del comedor (*comprar cocina, utensilios, mejorar local, comprar terreno, etc.*), lo que responde, probablemente, a una larga historia de implementación de su comedor sobre la base de donaciones y regalos. Entre las respuestas frente a una pregunta similar, pero sobre

el destino que darían a un crédito de S/.1,500 soles, un 35% responde que iniciaría actividades micro-emprendarias y el resto que invertiría en el propio comedor. Las respuestas a estas dos preguntas dejan en claro que las dirigentas de los comedores están interesadas en invertir en sus comedores.

Finalmente, al preguntar cuál sería el menú ideal que les gustaría ofrecer en su comedor, encontramos que es un menú con más platos (*sopa, segundo y refresco o postre*) y que incluya algún tipo de carne (*carne, pollo, pescado*) además de las tradicionales menestras y arroz. Sorprende la poca diferencia entre los ideales de menú de los comedores, y la relativamente corta distancia que separa al menú actual del ideal. Esta pequeña diferencia se constata consultándoles el precio que tendría su menú ideal, pues el 75% fijaría un precio menor o igual a S/.2 soles.

II. Los tipos de comedores y sus diferencias

Como ya hemos mencionado, existen varias diferencias entre los comedores autogestionarios y los subsidiados en Lima (*además del monto del subsidio que reciben*). Revisaremos algunas de ellas a la luz de las principales características de cada grupo.

Tamaño, número de socias. Los comedores subsidiados tienen en promedio mayor número de socias (23 vs. 20 de los autogestionarios), pero al existir mayor número de comedores autogestionarios que subsidiados, en total, la mayoría de mujeres que participan en comedores lo hacen a través de comedores autogestionarios. En Lima, de las 101 mil socias activas en los comedores populares, 56 mil están agrupadas en comedores autogestionarias y 45 mil en subsidiados.

Precios. Las raciones tienen precios diferenciados para socias y no socias. Las socias pagan una tarifa menor,

Actividades complementarias (Según tipo de comedor)

	Autogestionario	Subsidiado	Total
% de comedores con panadería	0.5	0.4	0.4
% de comedores con taller de trabajo	3.2	7.9	5.1
% de comedores con granja	10.2	10.5	10.3
% de comedores que realiza otras actividades (<i>polladas, rifas</i>)	50.6	54.3	52.1
Total de comedores	403	267	670

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003

Elaboración: IEP

Datos totales para muestra y cifras expandidas

	Muestra		Expandido		Total Lima Metropolitana
	Autogestionarios	Subsidiados	Autogestionarios	Subsidiados	
Socias registradas	11573	8706	79738	62857	142595
Socias activas	8166	6212	56264	44851	101114
Raciones por día:					
a socias	24155	16741	166428	120870	287298
a socias que cocinan	4646	4394	32011	31725	63736
a casos sociales	3033	3021	20897	21812	42709
a gente del barrio	3243	3298	22344	23812	46156
a otro público	3070	2607	21152	18823	39975
Total	38147	30061	262833	217040	479873

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003

Elaboración: IEP

tanto en los comedores autogestionarios como en los subsidiados. Los precios para no socias son similares en ambos tipos de comedor, pero el precio que pagan las socias es significativamente distinto entre comedores autogestionarios (*que pagan más*) y subsidiados.¹⁰ Esta diferencia de precios para las socias se explica por el menor monto de subsidio que reciben los comedores autogestionarios de parte del PRONAA.

Actualmente el precio promedio por ración (*ponderado de precios a socias y a no socias y considerando las raciones que se entregan gratuitamente*) se encuentra en S/. 1.16 soles (*1.17 para los comedores autogestionarios y 1.15 para los subsidiados*). De acuerdo a nuestros estimados,¹¹ en ausencia del subsidio del PRONAA, este precio promedio por ración debería situarse en S/.1.46 soles por ración, siendo de 1.35 soles por ración para los autogestionarios y de 1.61 soles por ración para los subsidiados.¹²

Como se observa, hay una clara diferencia en los costos de producción asociados a cada tipo de comedor. El precio real (*sin subsidio*) de los comedores subsidiados es significativamente mayor que el de los comedores autogestionarios. Esta diferencia se explica por el menor precio que pagan las socias por sus raciones, por la mayor cantidad de raciones entregadas de manera gratuita y por sus mayores costos productivos (*por ejemplo, pago de servicios públicos, pago de alquileres, entre otros*).

Producción. Los comedores de Lima producen en promedio 102 raciones diarias. Los comedores le venden a sus socias el 57% de las raciones que producen, le venden a terceros el 20%, le entregan el 13% a las socias que cocinan y hacen compras, y el sobrante (*entre 9 y 10%*) va a casos sociales.

Como mencionamos, existen diferencias significativas entre los comedores autogestionarios y los subsidiados, siendo los últimos más grandes y teniendo mayor producción. Los comedores subsidiados destinan en promedio 69% de las raciones que producen a sus socias (*vía venta o como remuneración por turnos de cocina o compras*), mientras que en el caso de los autogestionarios las socias reciben el 72% de las raciones. A pesar de estas diferencias, las raciones vendidas a socias (*en términos absolutos*) son similares entre ambos tipos de comedor. Es decir, los comedores de Lima venden a sus socias alrededor de 60 raciones diarias como promedio, tanto autogestionarios como subsidiados.

Las socias que cocinan reciben menos raciones (*relativamente*) en los comedores autogestionarios que en los subsidiados.

Los comedores subsidiados destinan 10% de sus raciones (*en promedio unas 11 raciones*) a atender a casos sociales, mientras que los autogestionarios algo más del 8% (*en promedio 8 raciones*).

¹⁰ Si bien la diferencia es pequeña, en monto es estadísticamente significativa.

¹¹ Ver documento de cuadros en anexos con datos.

¹² Si se eliminara sólo el subsidio en cheque, el precio promedio sería de 1.26 soles por ración y sólo subiría el precio de la ración en los comedores subsidiados.

Por el contrario, no hay diferencias significativas en el porcentaje de raciones destinadas a la venta en cada tipo de comedor. En ambos casos, cerca del 20% de las raciones van a terceros.

Entonces, los comedores subsidiados venden a sus socias igual número de raciones que los comedores autogestionarios, entregan más raciones a las socias que cocinan, venden un mayor número de raciones y entregan más raciones a los casos sociales.

Este resultado podría llevarnos a pensar que el mayor subsidio recibido por los comedores subsidiados les permite donar más raciones y ser generosos en la remuneración a sus socias cocineras. Sin embargo, es necesario recordar que el precio que pagan las socias de los comedores subsidiados es menor que el que pagan las socias de los autogestionarios, de ahí que parte del subsidio también va a las socias que compran raciones a un menor precio. Esto quiere decir, que el subsidio adicional recibido por los comedores subsidiados les permite tener una mayor escala (*lo que implica que pueden entregar más raciones a la comunidad*) y a la vez mantener mejores beneficios para las socias (*un menor precio para las socias y mayor remuneración –en*

raciones- para aquellas socias que cocinan), respecto de la situación de los comedores autogestionarios.

Resulta evidente que el fin último y el motor de los comedores es la atención a las socias y no a otros. Si bien hay algunos (*pocos*) casos en los que la atención a otros es importante, ésta lo es en tanto genera fondos adicionales para atender mejor (*o a más*) socias a un menor precio.

Infraestructura. Si bien la infraestructura no es demasiado diferente entre comedores autogestionarios y subsidiados, es mejor en los comedores subsidiados. En general, los comedores subsidiados están mejor dotados de utensilios para cocinar, tienen un mayor porcentaje de ellos y cuentan con electrodomésticos (*refrigerador, televisor, licuadora, etc.*).

Asimismo, se registra una mayor cobertura de servicios públicos en los comedores subsidiados respecto a los autogestionarios (*74% de los subsidiados tienen agua y electricidad frente al 53% de los autogestionarios*). Este mayor acceso a servicios tiene una clara implicancia en su estructura de costos fijos.¹³

Equipamiento del comedor (Según tipo de comedor)

	Autogestionario	Subsidiado	Total
% de comedores con licuadora	30.5	52.4	39.3
% de comedores con refrigeradora	13.2	25.5	18.1
% de comedores con mesa para picar	86.4	92.1	88.7
% de comedores con mesa para comer	83.4	93.6	87.5
% de comedores con bancas/sillas	88.6	95.5	91.3
% de comedores con bateas/baldes	93.5	99.3	95.8
% de comedores con lavaderos	51.1	71.9	59.4
% de comedores con horno	3.0	6.0	4.2
% de comedores con televisor	2.5	4.5	3.3
Total de comedores	403	267	670

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003

Elaboración: IEP

¹³ Los comedores subsidiados destinan, en promedio, el 17% de los ingresos que obtienen por venta de comida al pago de servicios, mientras que los autogestionarios sólo 4.5%.

Porcentaje de acceso a grupo de servicios (Según tipo de comedor)

	Tiene baño, agua y luz	Luz y Agua	Local propio, agua, luz y baño
Autogestionario	34.0	52.9	8.9
Subsidiado	49.4	74.2	19.1
Total	40.1	61.3	13.0

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003
 Elaboración: IEP

Si bien el acceso a local propio es similar entre comedores autogestionarios y subsidiados, existe una importante diferencia en el tipo del local al que acceden los comedores que no tienen local propio.¹⁴ Los comedores autogestionarios que no tienen local propio operan principalmente en casa de alguna dirigente y sólo el 16% alquila un local. En el caso de los comedores subsidiados, casi el 30% alquila un local. Pero además, el alquiler promedio pagado por los comedores subsidiados es significativamente mayor que el pagado por los comedores autogestionarios (lo que nuevamente afecta la estructura de costos de los comedores subsidiados).¹⁵

Actividades complementarias. Como vimos, un porcentaje importante de comedores (algo más de la mitad) señala haber realizado alguna actividad complementaria para obtener ingresos durante el año 2002. Los ingresos que generan estas actividades (polladas, rifas, picaronadas, anticuchadas, etc.) son modestos, obtienen en promedio un ingreso adicional de 214 nuevos soles por este concepto (279 soles para el caso de los comedores subsidiados y 167 soles en el caso de los comedores autogestionarios).

Planes y sueños para el futuro. Sorprendentemente no se encuentran diferencias importantes entre los dos tipos de comedor frente a la tenencia de proyectos para el desarrollo de su comedor. Ligeras diferencias aparecen en el destino que darían a recursos obtenidos como donación, donde los comedores autogestionarios dan mayor peso a la inversión en mejorar y acondicionar el local y los subsidiados a la adquisición de implementos y utensilios.

Donde sí surgen diferencias importantes es en el destino que le darían a un crédito. Un 39% de dirigentes de los comedores subsidiados señala que lo utilizarían para implementar un taller o para hacer una micro-empresa, contra un modesto 27% de las dirigentes de los comedores autogestionarios. Sin embargo, estas respuestas no implican necesariamente un mayor perfil empresarial en las dirigentes de los comedores subsidiados, pues hay una fuerte correlación entre el interés en iniciar este tipo de actividades y el tamaño y antigüedad del comedor. Es decir, los comedores más grandes, pero sobre todo los que tienen más años de funcionamiento, son los más interesados en incursionar en nuevos negocios. Existen también condicionantes del entorno que afectan esta decisión, pues son los comedores de los conos Norte y Este los más proclives a este tipo de iniciativas.



¹⁴ En general las condiciones (materiales de construcción, etc.) y tamaño de los locales no difieren de manera importante entre ambos tipos de comedor.

¹⁵ Llama la atención además que, a diferencia de los comedores autogestionarios donde el monto del alquiler guarda relación directa con el número de raciones que produce el comedor, en el caso de los comedores subsidiados el monto del alquiler pagado no tiene relación alguna con el volumen de raciones que el comedor produce.

Ficha de Registro

PROGRESA Programa de Educación, Salud y Alimentación

(a partir del año 2001 se llama Oportunidades)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación es concebido como una estrategia para apoyar a la población que vive en condiciones de extrema pobreza en las áreas rurales, focalizando los beneficios en las familias cuyas condiciones son más precarias.

País: México

Tiempo de desarrollo: Desde 1997 hasta el presente.

Régimen: PROGRESA se inició a mediados de la administración del presidente Zedillo, pero actualmente está bajo la gestión del presidente Fox.

Institución responsable: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Instituciones colaboradoras: Investigación: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Ámbito de la innovación: Nacional.

Objetivo central: Incrementar permanentemente las capacidades y habilidades básicas de los individuos que viven en extrema pobreza. Para lograr este objetivo PROGRESA se estructura en tres componentes: educación, salud y nutrición.

Población Objetivo: La población objetivo de PROGRESA es la población en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multidimensionales, la cual en México se localiza en el sector rural, con una gran dispersión territorial.

Focalización: Para seleccionar a las familias beneficiarias, ProgresA aplica dos mecanismos de focalización en forma consecutiva, primero selecciona localidades marginadas, y luego identifica a los hogares pobres dentro de estas localidades. Existe un tercer filtro, que consiste en la depuración del padrón por parte de las comunidades mismas en asambleas organizadas para este fin.

Para la selección y orden de incorporación de las localidades beneficiarias, el principal criterio es el ordenamiento de éstas por medio de un indicador de marginación. Una vez identificadas, se consideran seleccionables únicamente aquellas que tienen acceso a servicios de educación y salud. Finalmente, para definir el orden de incorporación de las localidades seleccionables se aplica un análisis geomático de confluencia y cercanía de este grupo para definir zonas de mayor densidad de marginación. Este procedimiento básicamente elimina de las primeras fases del programa a localidades con menos de 50 y más de 2,500 habitantes y a localidades relativamente aisladas.

Las transferencias de PROGRESA no se dirigen a todas las familias dentro de las localidades seleccionadas sino que se focalizan en las familias más pobres. Para identificarlas, PROGRESA levantó un censo de todos los hogares en las localidades seleccionadas para el programa. Esta es la Encuesta de Características Socio-económicas de los Hogares (ENCASEH 1996, 1997, 1998), que contiene información demográfica, educativa, étnica, económica (incluyendo vivienda, bienes durables y activos, además de ingresos), migratoria, y de acceso a programas sociales y servicios de salud. A partir de los datos obtenidos por esta encuesta, se crea un sistema de puntajes que considera el ingreso per cápita de los mayores de 15 años en el hogar, la línea de pobreza extrema basada en el costo de la Canasta Normativa Alimentaria, y un método de análisis de discriminantes, en forma independiente para cada región, para identificar las variables socio-económicas que mejor discriminan entre hogares pobres y no pobres según la primera clasificación.

Estrategia: Principios estratégicos en la concepción e implementación del programa:

Focalización: asegurar que se beneficien quienes más lo necesitan sin destinar los fondos a quienes ya reciben otros apoyos; asegurar que no se dupliquen los beneficios.

Transparencia: procedimientos rigurosos, objetivos e imparciales, homogéneos a nivel nacional, así como verificables y auditables, respeto del Programa a las preferencias políticas de las personas, así como a las costumbres y características culturales de las comunidades.

La familia como ámbito y unidad de acción

Enfoque de género: promueve la igualdad de género y busca potenciar a las mujeres.

Corresponsabilidad, en cuatro rubros:

1. Inscribir a los niños menores de 18 años en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento,
2. Registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas, para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud,
3. Asistir a las charlas mensuales de educación para la salud, y
4. Destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.

Los primeros tres rubros condicionan los apoyos, y lo hacen en forma separable: es decir, es posible dejar de recibir los apoyos educativos sin dejar de recibir los alimentarios, y viceversa. El uso de los apoyos monetarios no está condicionado ni es verificado.

Ayuda estructural más que asistencial: busca primordialmente aumentar las capacidades básicas, aumentar la productividad, propicia la movilidad social.

Apoyo comunitario y de autoridades locales: en trabajos de campo para identificar a las familias beneficiarias, para efectuar las asambleas de incorporación al programa, la instalación de módulos de entrega, asumiendo el papel de Contraloría Social.

Enfoque integral: los efectos de educación, salud, y alimentación se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan.

Complementariedad con otros programas.

Coordinación: entre niveles de gobierno (vertical) y dependencias federales (horizontal).

Seguimiento y evaluación

Entre los principios del programa también se ha mencionado que éste busca complementar el ingreso de millones de familias en México que viven en condiciones de alta marginación.

Finalmente, el objetivo más importante del programa es romper con el círculo vicioso, transmitido de generación en generación, de desnutrición, morbilidad, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, deserción escolar y condiciones de vida insalubres.

Cobertura: Durante la primera etapa del programa se dio prioridad a las localidades con índices de marginación clasificados como altos y muy altos. Las localidades que caían en esta clasificación fueron 76,098 con 14.75 millones de

habitantes. De éstas, 48,501 eran seleccionables según el criterio de acceso, con 12.05 millones de habitantes. En las etapas posteriores del programa, durante 1997 y 1998, se extendió su cobertura progresivamente a más comunidades dentro de las regiones originales, y a comunidades en regiones nuevas, hasta cubrir a finales de 1998, 40,728 localidades en 1,737 municipios y 30 estados. En el año 2000 la cobertura de PROGRESA superaba las 50,000 localidades con alrededor de 2.3 millones de hogares beneficiarios.

Componentes del Programa: Para realizar sus objetivos, el programa ofrece servicios y transferencias en sus tres componentes de educación, salud y alimentación.

El componente educativo de PROGRESA incluye becas y útiles escolares, y se ofrece a todos los menores de 18 años en las familias beneficiarias, que asistan del 3º grado de primaria al 3º de secundaria en escuelas públicas primarias y secundarias de modalidad escolarizada. Los montos de las becas crecen a medida que los estudiantes avanzan de grado académico y son diferenciadas por género, siendo mayores los montos de las becas para niñas.

Los apoyos para útiles escolares se entregan en forma monetaria o en especie en cada ciclo de primaria (al inicio y mediados) y secundaria (sólo al inicio), y su monto también es más alto en el segundo nivel.

Las becas o transferencias por familia tienen un tope máximo de \$580 (pesos mexicanos) al mes y \$695 incluyendo el apoyo alimentario. La fijación de un máximo tiene la intención de limitar posibles incentivos que el programa pudiera generar en decisiones reproductivas, así como desincentivos al trabajo.

El componente de salud tiene tres sub-componentes. El primero ofrece de manera gratuita un Paquete Básico de Servicios de Salud, que incluye 13 acciones:

- saneamiento básico a nivel familiar
- planificación familiar
- atención prenatal, del parto y puerperio, y del recién nacido
- vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil
- inmunizaciones
- manejo de casos de diarrea en el hogar
- tratamiento anti-parasitario en las familias
- manejo de infecciones respiratorias agudas
- prevención y control de la tuberculosis pulmonar
- prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus
- prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones
- capacitación comunitaria para el auto-cuidado de la salud
- detección y control del cáncer cérvico uterino.

El segundo sub-componente es de prevención y atención de la desnutrición, e incluye un programa de vigilancia nutricional por medio de medidas antropométricas y educación alimentario-nutricional en visitas programadas al centro de salud, y la entrega gratuita de suplementos alimenticios para niños y niñas de entre 4 y 24 meses de edad, y de entre 2 y 4 años que presenten algún grado de desnutrición, y mujeres embarazadas y en lactancia. Estos suplementos aportan 100% de los micro-nutrientes diarios, y 20% de las necesidades calóricas.

El tercer sub-componente de salud es un programa de 25 sesiones educativas para las titulares de las familias beneficiarias, que complementan los mensajes educativos durante las consultas.

Finalmente, el componente alimentario es una transferencia monetaria mensual fija por familia beneficiada, condicionada a la asistencia a las visitas programadas y sesiones informativas de salud, pero no al gasto de esta transferencia en alimentos u otros bienes básicos.

Expansión: A fines de 1998, el 90% de las localidades donde operaba el programa se ubicaban en zonas rurales altamente marginadas y con menos de 500 habitantes (75%). En la mayoría de estas localidades (86%) más de 60% de sus habitantes eran beneficiarios del programa. Un tercio de estas localidades eran predominantemente indígenas (50% o más de los hogares).

Estructura: PROGRESA es un programa federal inter-institucional coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la Coordinación Nacional de ProgresA (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de esta Secretaría, creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 1997, "con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de PROGRESA".

CONPROGRESA cuenta con un Consejo, integrado por los titulares de SEDESOL (quien lo preside), de las Secretarías de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA), y de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para el seguimiento de los avances del programa, se constituyó además el Comité del Consejo de CONPROGRESA integrado por el Subsecretario de Desarrollo Regional de la SEDESOL (quien lo preside), el subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Coordinador Nacional de ProgresA.

A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas son responsables de los servicios de educación básica y atención a la salud de la población abierta, por lo que lo son también de la oferta que utilizan los componentes respectivos de ProgresA. La participación de ProgresA en las entidades se formaliza por medio de Acuerdos de Coordinación entre los Gobiernos Estatales y el Gobierno Federal.

A nivel municipal, las autoridades municipales nombran una persona adscrita a la presidencia municipal como enlace entre el municipio y ProgresA, y colaboran en la revisión de las localidades a incorporar, la ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud, el abasto de productos básicos, el levantamiento de la información socioeconómica para identificar a las familias beneficiarias, y la entrega de los apoyos del programa a estas familias.

Obstáculos en la implementación

Aunque la evidencia acerca de conflictos y obstáculos enfrentados por PROGRESA es escasa, se puede afirmar que uno de los principales obstáculos en la implementación del programa han sido las divisiones al interior de algunas comunidades que han considerado injusto que el programa favorezca a algunas familias de la comunidad, ya que todos los miembros de estas comunidades se consideran a sí mismos pobres.

Otro conflicto que ha enfrentado PROGRESA ha sido la crítica de la oposición política, que ha considerado el programa como desconectado de la realidad, pues apoya a un porcentaje muy reducido de la población pobre. El programa también ha sido calificado de instrumento electoral del gobierno.

Recopilación: **Natalia González**

Haciendo números, sacando cuentas: la economía interna de los comedores

Carolina Trivelli

Para examinar la economía interna del comedor popular, utilizamos una metodología muy sencilla. Para ello, asumimos un supuesto clave: los comedores no ahorran ni distribuyen beneficios entre sus socias. Este supuesto es exigente pero no por ello poco realista, pues la mayor parte de los comedores vive “*al día*” o, más bien, tiene pérdidas.

Partimos de un esquema muy sencillo. Por un lado los ingresos del comedor son los ingresos por venta de raciones (*a socias y al público en general*) y los subsidios que les entrega el PRONAA. Por el otro lado, los gastos de los comedores son sus gastos fijos (*alquiler, agua, electricidad, movilidad para recoger donación de alimentos*) y sus gastos en insumos para la producción de alimentos. Si asumimos que los comedores no ahorran, ni pierden recursos, los ingresos deberían ser iguales a sus gastos.

Si esto es cierto debería cumplirse que: $Y=G$

$$Y = P_{socias}Q_{socias} + P_{venta}Q_{venta} + \text{valor subsidio PRONAA}$$

$$\text{Gastos (Q)} = \text{Costos fijos} + (\text{Costo unitario por ración}) * Q$$

$$Q = Q_{socias} + Q_{venta} + Q_{cocineras} + Q_{sociales}$$

donde:

Y = Ingreso total.

Gastos (Q) = Gastos para producir Q (raciones).

P_{socias} = Precio de venta a las socias.

P_{venta} = Precio de venta al público.

Q_{socias} = Cantidad de raciones producidas para socias.

Q_{venta} = Cantidad de raciones producidas para la venta.

$Q_{cocineras}$ = Cantidad de raciones producidas para las socias encargadas de cocinar.

$Q_{sociales}$ = Cantidad de raciones producidas para casos sociales.

Si esta ecuación ($Y = G$) no se cumple, pueden estar ocurriendo varias cosas:

A: $Y > G$ el comedor genera excedentes

Si el comedor genera excedentes estamos ante una situación ideal pues esto permitirá mejorar las raciones (*entonces subirán los gastos y se volverá a una situación de equilibrio $Y=G$*) o se podrán asumir gastos extraordinarios para mantener o mejorar las instalaciones del comedor de manera permanente (*con el mismo efecto que la opción anterior*) o se podrán atender más casos sociales, etc. Es posible pensar también que si $Y > G$ entonces se podría esperar que se reduzca el subsidio que entrega el Estado.¹

B: $Y < G$ el comedor tiene pérdidas

Si el comedor genera pérdidas, es decir todos los ingresos y subsidios que recibe no cubren los costos mínimos, entonces pueden pasar varias cosas. Es posible que la pérdida se mantenga y se vaya simplemente pasando de un periodo a otro esperando lograr una reducción en gastos o esperando aumentar ingresos (*vender más a terceros por ejemplo*). La otra opción es que el comedor se vaya endeudando para mantener su nivel de actividad y con ello deteriore sus opciones de equilibrio a futuro. Finalmente, lo más probable es que las propias socias estén subsidiando al comedor de manera directa (*donando insumos, entregando trabajo, etc.*) más allá de los turnos normales de cocina.

Situación de las cuentas de los comedores populares

37.8% B: $Y < G$
(pérdidas)



62.2% A: $Y \geq G$
(excedentes)

Total de comedores = 670

¹ Aquí surge una de las típicas contradicciones de este modelo. Si el comedor es muy eficiente y genera excedente podría recibir un menor subsidio de parte del estado pues “no lo necesita”. Si esto sucediera, no existiría ningún incentivo para que los comedores generen excedentes pues es mejor ser ineficiente y recibir el subsidio que ser más eficiente y perder un beneficio adquirido.

Nivel de excedentes del comedor (Según tipo de comedor)

	Tipo de comedor		Total
	Autogestionario	Subsidiado	
A: Y>=G (excedentes)	56.6	70.8	62.2
B: Y<G (pérdidas)	43.4	29.2	37.8
Total	100.0	100.0	100.0
Número de comedores	403	267	670

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003
Elaboración: IEP

Diferencias de precios y monto promedio de excedente (Según el nivel de excedentes del comedor)

		Y - G	Precio de venta a las socias (S/. por ración)	Precio de venta al público (S/. por ración)
A: Y>=G (excedentes)	N	413	413	413
	Promedio	669.98	1.13	1.44
	Mínimo	0.00	0.50	0.70
	Máximo	3706.00	2.00	2.50
B: Y<G (pérdidas)	N	251	253	253
	Promedio	-405.93	1.03	1.34
	Mínimo	-2935.00	0.50	1.00
	Máximo	-2.00	1.70	2.20
Total	N	664	666	666
	Promedio	263.27	1.09	1.41
	Mínimo	-2935.00	0.50	0.70
	Máximo	3706.00	2.00	2.50

Fuente: Encuesta a Comedores Populares - Febrero 2003
Elaboración: IEP

Claramente, los que tienen Y>G es porque los precios son más altos y venden más a no socias.

El precio de venta

A partir del análisis anterior se puede calcular cuál es el precio que asegura el equilibrio entre ingresos y gastos en cada comedor. Este precio de equilibrio (P*) luego debe descomponerse en el precio de venta a socias y el precio de venta al público (estas dos últimos ponderados por el número de raciones vendidas a cada grupo debe ser igual al precio de equilibrio).

$$P^* = \frac{\text{Gastos}(Q) - \text{Subsidio PRONAA}}{(Q_{\text{socias}} + Q_{\text{venta}})}$$

$$\text{Subsidio PRONAA} = \text{Cheque} + (\text{valor de alimentos donados})$$

donde:

P* = Precio de equilibrio.

Gastos(Q) = Gastos para producir Q (raciones).

Qsocias = Cantidad de raciones vendidas a socias.

Qventa = Cantidad de raciones vendidas a no socias.

El precio de equilibrio calculado para un comedor, P*, en promedio se sitúa en los 1.16 soles, siendo el mínimo 0.55 (el que correspondería a los comedores más eficientes) y el máximo 2.00 (a los menos eficientes). Sin embargo, los máximos y mínimos en este caso no corresponden a los comedores más o menos eficientes, pues están fuertemente afectados por el

monto de subsidio que recibe cada comedor. Aquellos que reciben más subsidios obtienen un P* más bajo que aquellos que reciben el subsidio mínimo. Además, no se encuentran diferencias significativas en el P* de los comedores subsidiados y los autogestionarios.² Los comedores autogestionarios, por ejemplo, tienen un valor real de 1.17 (*el cual presenta un mínimo de 0.55 y un máximo de 2.00*), mientras que los comedores subsidiados tienen un valor real de 1.15 (*con un mínimo de 0.56 y un máximo de 1.80*).

Como ya explicamos, P* tiene que coincidir con la combinación de precios de las raciones a socias y las raciones vendidas al público. Si el objetivo es atender a las socias, se debería cobrar el precio máximo a los comensales no socias para que el precio a socias sea el menor posible. P* tiene que estar siempre entre el precio de venta al público y el precio a socias.

El subsidio y su impacto en el precio

Asimismo, cuando estimamos el subsidio por ración, tenemos que éste es de 0.18 céntimos en promedio para el caso de los comedores autogestionarios, y de 0.22 para los comedores subsidiados, siendo el subsidio promedio mensual de los comedores autogestionarios de 389 soles y de 564 soles para los comedores subsidiados.

Si se retirara el subsidio del cheque del PRONAA, entonces

$$P^* = \frac{\text{Gastos}(Q) - \text{cheque}}{(Q_{\text{socias}} + Q_{\text{venta}})}$$

En esta situación, el precio promedio, P*, sube a 1.26, siendo el mínimo de 0.55 y el máximo de 2.82. Además, la única variación en el precio promedio se encontraría en el grupo de comedores subsidiados,

donde el precio sube a 1.38 nuevos soles, frente a los 1.17 de los comedores autogestionarios, debido a la disminución del subsidio del PRONAA. Los comedores autogestionarios mantienen las características de precio promedio.

Si se retirara el subsidio del cheque y la entrega de alimentos, entonces

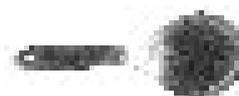
$$P^* = \frac{\text{Gastos}(Q)}{(Q_{\text{socias}} + Q_{\text{venta}})}$$

El precio de equilibrio calculado para un comedor en esta segunda situación se sitúa en los 1.46 soles por ración, siendo el mínimo 0.62 y el máximo 4.07. Se encuentran diferencias significativas en el P* de los comedores subsidiados y los autogestionarios (*T estadístico de -11.807*). Los comedores autogestionarios, por ejemplo, tienen un precio promedio de 1.35 (*el cual presenta un mínimo de 0.62 y un máximo de 2.55*), mientras que los comedores subsidiados tienen un precio promedio de 1.61 (*con un mínimo de 0.94 y un máximo de 4.07*). Es decir, sin PRONAA, esto es lo que deberían cobrar.

Resumen: Precios promedio de las raciones y relación con subsidios

	Precio promedio *		Total
	Autogestionarios	Subsidiados	
Situación actual (con cheques y alimentos)	1.17	1.15	1.16
Situación sin cheque	1.17	1.38	1.26
Situación sin cheque y sin entrega de alimentos (sin PRONAA)	1.35	1.61	1.46

*Precio promedio = promedio ponderado de precios a socias y a no socias (soles por ración).



² T estadístico de 1.516

Propuestas para reformar los programas alimentarios– nutricionales en el Perú

Economista Enrique Vásquez (2001)

Problemas de los programas sociales en el Perú

El objetivo planteado por el gobierno de Fujimori de reducir la tasa de desnutrición crónica no fue logrado. Más bien, se distorsionó el objetivo inicial debido a que se tuvo que ampliar la masa de beneficiados con el fin de mantener la estabilidad social y asegurar la reelección, a costa de 3 factores: merma en la calidad del apoyo, mayor filtración y sub-cobertura.

Las estadísticas de filtración –que significa, no pobres extremos que se benefician del apoyo– en las instituciones públicas va desde el 80% (respecto del total de beneficiarios) que corresponde a FONCODES hasta el 69% que corresponde al INABIF. Por lo tanto, los programas sociales se han desviado del rumbo de combatir la pobreza exclusivamente.

El promedio de la calidad nutricional de los productos distribuidos por organismos públicos, en cuanto a fuente de energía y proteína, tiene niveles inferiores al promedio del sector privado sin fines de lucro. De los organismos públicos, los programas que brindan menor calidad nutricional en energía son el Programa de Vaso de Leche (12% - 15%)¹ y el Programa de Desayunos Escolares (24%). En cuanto a proteínas, son el Programa de Vaso de Leche (8% - 10%), Proyecto Wawa-wasi (15%) y Proyecto PRONITA - Comedores Infantiles (22%). Para el caso del PRONAA, si bien muestra una variada gama de opciones de alimentación, el objetivo de nutrición es poco visible. Además, las raciones y contenidos no permiten observar un patrón de homogeneidad que debería mantenerse.

Con respecto a las instituciones, al 2001, existían hasta cinco ministerios que manejaban diversos programas alimentarios. Esta amplia gama de instituciones involucradas lleva a que exista una superposición de programas para el mismo público objetivo. Para la población infantil menor de 3 años, existen 10 programas y 7 proyectos; para la población escolar, 6 programas y 6 proyectos; para las madres gestantes y lactantes, 3 programas; para las personas de tercera edad, 2 proyectos; para la población en extrema pobreza en general, 10 programas y 2 proyectos. Recién a partir del año 2002 empezó el proceso de fusión de los programas sociales en el MIMDES, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, ex Promudeh.

Propuestas para enfrentar los problemas

Problemas urgentes de corto plazo:

Desnutrición en niños menores de 5 años, niños en edad escolar y madres gestantes y lactantes.

Deficiencia de micro-nutrientes.

Capacidad real de compra insuficiente para asegurar la seguridad alimentaria.

Focalización sesgada hacia grupos no prioritarios.

Bajo o nulo impacto nutricional de las raciones distribuidas.

Demasiados programas para las mismas poblaciones objetivo.

Problemas estructurales de largo plazo:

Dispersión de esfuerzos entre diferentes instituciones públicas y privadas.

Existencia de estructuras administrativas y burocráticas.

Existencia de tendencia a enfoques y manejo de tipo sectorial.

No homogeneidad en el seguimiento y evaluación de impacto de los programas.

Permanente y sistemática interferencia del Poder Ejecutivo sobre los programas y proyectos de alimentación y nutrición.

Precario sistema de procesar información.

Excesiva centralización de la planificación de los programas.

Asistencialismo y programas de compensación temporales que se han prolongado innecesariamente.

Las medidas que se tomen para enfrentar estos problemas deberán tener efectividad y sostenibilidad, para lo cual tendrán que regirse por algunos principios básicos:

Los más vulnerables y excluidos primero. Priorizar en términos de población objetivo (madres gestantes y lactantes, niños menores de 3 años, escolares, ancianos no asegurados. Concentración en Selva rural y Sierra rural alto andina).

Descentralizar hacia aquella instancia que posea ventajas comparativas. Los Comités Locales de Administración de la Salud han demostrado ser un modelo de eficiencia y eficacia para administrar recursos públicos y evaluar el desempeño en la prestación de servicios de salud. La participación de los gobiernos locales sería más de veedor que de ejecutor.

Fusionar esfuerzos antes que dispersarlos en función de las capacidades técnicas. Lograr economías de escala para reducir los costos operativos.

Focalizar en la medida que su beneficio social y privado sea mayor que su costo lógico. Identificar a los grupos más vulnerables, sin perjudicar a las personas que no deberían recibir la ayuda.

Coordinación ante todo. La mejora del capital humano de los más pobres debe basarse en la sinergia de la inversión concertada en educación, salud y nutrición.

Informarse mejor para decidir mejor. ¿Quién recibe qué ayuda? Desarrollar un sistema de información gerencial sobre beneficiarios, productos, procesos e impactos.

Recopilación: **Natalia González**

¹ Porcentaje sobre los requerimientos mínimos calóricos y proteicos.

Los Comedores Populares: 25 años de historia*

Cecilia Blondet

El Comedor Popular es una modalidad de atención de las necesidades de alimentación de la población de sectores pobres. Se define esencialmente como una organización de mujeres, amas de casa, vecinas de un barrio, que se agrupan para preparar en forma colectiva raciones alimenticias para familias o usuarios individuales (Córdova y Gorriti 1989:11, Boggio et al. 1990:14, Blondet y Montero 1995: 19).

El interés central para participar en un comedor es el abaratamiento de costos de los alimentos. La reducción de costos se logra en la medida en que, vía la acción grupal, es posible acceder a alimentos donados o subsidios, y beneficiarse además de la economía de escala que implica la compra masiva de productos y la preparación de menús en gran cantidad.

Como antecedentes de los comedores populares podemos identificar una variedad de prácticas de acción colectiva femenina promovidas por el Estado, las iglesias y los partidos políticos en el proceso de urbanización popular desarrollado en las "barriadas" de Lima en décadas pasadas.¹

Los programas de distribución de víveres entre las mujeres de los asentamientos populares de Lima datan del gobierno del general Odría (1948 - 1956), cuando se organizan los primeros clubes de madres auspiciados por la Primera Dama, doña María Delgado de Odría, a través del Centro de Asistencia Social que ella funda. Esta institución basó en la caridad y la ayuda a los pobres su relación con los sectores populares, como una manera de obtener bases de apoyo político para su gobierno (Collier, 1978). En esta misma época, la Iglesia Católica, a través de la Misión de Lima y con víveres y medicinas donadas por CARITAS en el programa Materno-infantil, inicia su obra social en las barriadas de la capital. Las mujeres de la clase alta encontraron el canal para "hacer obra" y se movilizaron a los barrios pobres, una

o dos tardes por semana, organizando a las mujeres pobladoras en clubes de madres para tejer, coser, hacer manualidades y así recibir las donaciones.

En las siguientes décadas los programas caritativos orientados hacia las mujeres pobres aumentaron y se diversificaron. Los sucesivos gobiernos, a través de la Oficina de la Primera Dama, institucionalizaron esta modalidad de reparto de alimentos y regalos en los barrios populares. La Iglesia Adventista (OFASA) se sumó a estas acciones promoviendo en los clubes de madres el trabajo comunal a cambio de víveres y el Programa Materno-Infantil-PAMI, ejecutado por el Estado a través del Sector Salud, mediante el Programa de Formación de Delegadas de Salud, también distribuyó alimentos en crudo. Todas estas instituciones definieron, en mayor o menor medida, un tipo de relación paternalista con las mujeres populares.

Sin embargo, hubo otras experiencias con características diferentes que también convocaron el interés de las mujeres pobladoras. La lucha por los servicios básicos: agua, luz, transporte, colegios y postas médicas para sus invasiones generó una incansable movilización ante el Estado durante las décadas del sesenta y del setenta, de la que las mujeres formaron parte importante. Las organizaciones vecinales constituyeron lugares de aprendizaje de acción social y política. Si bien las mujeres no participaron al nivel de las dirigencias, su presencia fue considerable en la preparación de las ollas comunes para la faena comunal, o en las marchas a oficinas públicas exigiendo atención a sus demandas. A través de estas experiencias, la noción paternalista y centrada en una relación de dependencia con el Estado se fue combinando con las actitudes de confrontación que los pobladores se vieron obligados a adoptar para lograr que sus reclamos fueran atendidos.

Hacia fines de la década del setenta, en un marco de grandes movilizaciones sociales, las mujeres pobladoras añadieron a su experiencia un nuevo tipo de participación. El Sindicato Único de Trabajadores de la Educación (SUTEP), presionando por mejoras salariales en 1978 y 1979, realizó una serie de manifestaciones en los barrios populares que culminó con la toma de los locales escolares. Las mujeres se soli-

*Una primera versión de este artículo fue publicada en el libro *Hoy: Menú Popular* de Cecilia Blondet y Carmen Montero, IEP 1995.

¹ Utilizamos el término *barriada* pues así es como se denominó a los poblados ubicados en las áreas marginales que rodeaban la ciudad de Lima, surgidos a fines de la década del cuarenta mediante la invasión de terrenos públicos y privados.



darizaron con los maestros y apoyaron la medida, colaborando en la preparación de las ollas comunes para alimentar a los huelguistas. Las Asociaciones de Padres de Familia y las Organizaciones Vecinales también colaboraron y durante semanas las escuelas se convirtieron en lugares de discusión política, en espacios de encuentro entre lo cotidiano: llámese el barrio o la escuela y lo excepcional: es decir, el conflicto social y político del momento (*Palomino, 1985*). Esta experiencia fue particularmente importante para las mujeres, preocupadas e interesadas por la educación de sus hijos, pues a partir de ese momento muchas mujeres en los barrios ampliaron los márgenes de su participación en la organización vecinal, lo que posteriormente se vería reflejado en las organizaciones femeninas para la alimentación.

En síntesis, se observa en la historia de los barrios populares un conjunto de prácticas sociales diversas en las que gradualmente fueron participando las mujeres pobladoras, generalmente asociadas a objetivos muy inmediatos vinculados con el quehacer doméstico, la construcción del espacio familiar y la organización de la vida cotidiana en los nuevos asen-

tamientos. En mayor o menor medida, estas actividades obligaron a las mujeres a romper el aislamiento del ámbito privado para participar en acciones comunales. A través de estas experiencias se fue creando entre las pobladoras la conciencia de la importancia de la acción colectiva para obtener el beneficio individual y la necesaria relación con las instituciones y el Estado. En conjunto, constituyen un bagaje plural de conocimientos que irían enriqueciendo las próximas experiencias de organización femenina popular.

Los primeros comedores: el reino de la Iglesia en los barrios

En este marco de acciones colectivas, y teniendo como principal estímulo las primeras manifestaciones de la crisis económica, en 1978, en el distrito popular de Comas, al Norte de la capital, se crean los primeros comedores populares autogestionarios.

La reacción frente a experiencias frustrantes de entrega de alimentos en crudo llevó a un grupo de mujeres, asesoradas por una religiosa con amplia experiencia de trabajo con mujeres en los barrios, a ensayar una



nueva forma de organización más eficiente que tuviera continuidad y que ofreciera una mejor alimentación para las familias de menores recursos. La presencia de la monja-enfermera María van der Linde fue determinante en el surgimiento de esta nueva modalidad de cocina colectiva, así como lo fue el apoyo de la Comisión Episcopal de Acción Social-CEAS durante los primeros meses.

Poco a poco la experiencia se fue difundiendo. Representantes de parroquias y Organismos No Gubernamentales de Desarrollo de otros distritos fueron a ver los nuevos comedores de Comas y replicaron la experiencia. En un año se multiplicaron los comedores en El Agustino, en Villa El Salvador y en San Martín de Porres. Según el Primer Censo de Comedores CARE, entre 1978 y 1982 se fundaron algo más de 200 comedores en Lima Metropolitana, habiendo surgido la mitad de ellos antes de 1980. En cada una de estas organizaciones, un asesor (*a*), por lo general una religiosa o un párroco, apoyó el trabajo de organización de las mujeres. Posteriormente, estos primeros comedores funcionarían, a su vez, como promotores de nuevas organizaciones.

De igual forma, las agencias filantrópicas mostraron interés por la nueva organización. La religiosa Rosa Ballón, quien dirigía en aquel momento la oficina de CARITAS Lima, ante la sugerencia de entregar víveres para cocinarlos colectivamente, luego de un periodo de prueba, accedió a modificar el programa de distribución de alimentos. Posteriormente esta misma agencia elaboró reglamentos y procedimientos para el reparto de los alimentos en los nuevos comedores.

Por otra parte, a la par que surgían los primeros comedores autogestionarios al Norte de la capital, hacían su aparición en el Sur, precisamente en el actual distrito de Villa El Salvador, los llamados comedores administrados. Como señala Sara Lafosse (1984), los primeros comedores habrían tenido dos modalidades:

1. Los fundados y administrados por el párroco de un barrio de Villa María del Triunfo, a los que se denomina “*administrados*.”
2. Los que surgieron en Comas y en El Agustino, promovidos por agentes pastorales que animaron a grupos de mujeres vinculadas con las actividades de catequesis y de las comunidades cristianas de base, y/o con otros programas de reparto de alimentos. Estos

se llamaron “*comedores independientes o autogestionarios*”. (Sara Lafosse, 1984; van der Linde, 1994, entrevista). Estos comedores se centralizaron en la Agrupación Femenina de Defensa y Promoción de la Mujer AFEDEPROM Comas en 1978 y en la Coordinadora de El Agustino en 1979, constituyendo éstas las primeras redes de comedores populares en Lima (Barrenechea, 1991).

¿Cuánto producen los comedores populares? Las raciones:

Del total de los comedores de Lima Metropolitana, según resultados de nuestra encuesta, en el 2003 se producen 480 mil raciones diarias: 262 mil de los comedores autogestionarios y 218 mil de los subsidiados. Las raciones se distribuyen de la siguiente manera:

287 mil a socias (59%)

63 mil a socias que cocinan (13%)
— raciones como pago a la labor

42 mil a casos sociales (8%)

86 mil raciones se venden (18%)
— la mitad a gente del barrio y la otra mitad a gente de paso.

Una característica común a estas nuevas organizaciones de comedores promovidas por la Iglesia y sus agentes pastorales fue la auto-ayuda y la auto-prestación de servicios, buscando enfatizar la autonomía de los pobres en la relación con el Estado y las instituciones de caridad, en contraste con las relaciones de dependencia que con demasiada facilidad propiciaban otros programas. De ahí la importancia de recalcar el esfuerzo personal y la iniciativa popular en el surgimiento de estos comedores, y la resistencia para coordinar con los programas gubernamentales o tener al Estado como referente para el logro de sus demandas.

Por su parte, el Estado, que tenía en ejecución otros programas de distribución de alimentos (*el Programa de Alimentación Escolar-PAE y el Programa Materno-infantil-PAMI*) inicia en 1982 el Programa de Cocinas Familiares. Ante el relativo éxito que venían teniendo los primeros comedores en los barrios de Lima, y convencida de la importancia de la colabo-

ración popular para salir de su condición de pobreza, es decir, de los principios de la auto-ayuda, la Sra. Violeta Correa de Belaúnde, entonces Primera Dama, impulsó, a su manera, su programa de comedores.²

Las Cocinas de Violeta recibieron apoyo para infraestructura y víveres donados, y como señala Barrig (1992), marcaron el inicio de los programas oficiales de comedores, pero no tomaron en cuenta la existencia de alrededor de 200 comedores que ya existían en ese momento, ni hubo coordinación con los programas de asistencia alimentaria en marcha. Esta propuesta generó, desde el inicio, organizaciones paralelas a los comedores autogestionarios (*apoyados por la Iglesia*), que buscaron marcar siempre su diferencia y autonomía con relación a la propuesta oficial. La dificultad para buscar coincidencias y más bien la constatación —*a priori*— de una distancia casi insalvable entre la organización de base y la promovida por los programas oficiales fue una constante en la relación entre el movimiento social y el Estado en ese momento. Con ello, se afirmaría el camino a la fragmentación del universo popular, fenómeno que se ahondaría aún más durante el gobierno del Presidente Alan García.

Ni el gobierno, ni las asesoras de los comedores populares, buscaron en aquel momento los puntos de encuentro para fortalecer los comedores populares (*sin apellido*). Diferencias políticas entre Acción Popular y la Izquierda Unida impidieron mirar más allá del corto plazo y apostar a la institucionalización de una organización que al responder a un problema muy concreto, al mismo tiempo, alentara el surgimiento de una conciencia ciudadana entre las mujeres pobres —sin duda, fundamental en el heterogéneo universo social y cultural popular del país.

1984 - 1988: Centralización y crecimiento. De la auto-ayuda a la confrontación con el Estado

Este período es probablemente el más rico en la organización femenina popular. La Izquierda Unida ganó las elecciones para la Alcaldía de Lima y Alfonso

Barrantes, el nuevo alcalde, inició su mandato en 1984 inaugurando el Programa Municipal del Vaso de Leche. Los Comités del Vaso de Leche se multiplicaron con rapidez y esta efervescencia organizativa estuvo también a cargo de las mujeres de los barrios populares.³

En las elecciones de 1985 un nuevo partido asumió el gobierno. Alan García, el flamante presidente aprista (1985-1990), creó en su primer año el Programa de Asistencia Directa (PAD) que recogería antiguas prácticas partidarias, los Comedores del Pueblo, y asociativas, los clubes de madres tradicionales, en un nuevo esquema. Los Clubes de Madres del PAD reunían tres servicios básicos para las mujeres pobladoras: el taller productivo, el comedor popular y el centro de educación inicial (PRONOEI). Es decir, las mujeres encontraban en un solo programa la posibilidad de generar ingresos, mejorar la alimentación familiar, y cuidar colectivamente de los hijos menores, a la vez que liberaban tiempo para otras tareas.

Estos Clubes, coordinados por la Oficina de la Primera Dama en el Ministerio de la Presidencia, surgieron al margen de las otras organizaciones femeninas existentes. Se sumaron a éstas, con la ventaja de ser las promovidas por el partido de gobierno. Con ello tuvieron asegurado el apoyo en víveres y en dinero durante el período aprista. Entre 1985 y 1988 el número de comedores aumentó de 884 a 1,861 debido al impulso que les dio la política oficial.

En esa misma época, las ONGD incrementaron los programas dirigidos a las mujeres populares. Las organizaciones feministas, las de filiación política de Izquierda principalmente, las que crecieron al abrigo de sectores progresistas de la Iglesia y las nuevas ONGD ubicadas entre unas y otras, crecieron y definieron una opción de trabajo con las mujeres populares. La cooperación internacional contribuyó con fondos considerables para viabilizar esta opción. Es así como se desarrollan una variedad de cursos de capacitación con intereses múltiples. Se capacita a las mujeres en cuestiones de nutrición y salud infantil, en gestión, organización y liderazgo, en oficios diversos: costura, bordados y tejido, arpillería y manuali-

² Su partido Acción Popular creó en 1962 el Programa de Cooperación Popular, un fondo de fomento al desarrollo de las poblaciones populares, asentado en el principio de la auto-ayuda.

³ A partir de estas experiencias de organización y trabajo femenino en comedores y comités, se planteó el debate sobre la pertinencia de impulsar estos programas de promoción y desarrollo basados en el trabajo gratuito y el recargo de la jornada de trabajo de las beneficiarias. Es decir, se cuestionó si la participación en acciones colectivas con otras mujeres es una experiencia "liberadora" o si refuerza la subordinación de las mujeres.

dades artesanales, en aspectos legales, atención primaria de la salud femenina, y en otros temas directamente vinculados con la subordinación de género: la violencia doméstica, el abuso sexual, el aborto o el control del cuerpo.

Surgen como producto de esta presencia institucional, las promotoras de salud, las promotoras legales y una clase dirigencial que añade a su práctica cotidiana nuevos conocimientos e instrumentos políticos e ideológicos. Las dirigentas de esta época plantean nuevos retos a las instituciones políticas y al Estado.

Con el apoyo y la convocatoria de CEAS, se realiza el Primer Encuentro Nacional de Comedores Autogestionarios y por primera vez se encuentran aproximadamente 300 mujeres dirigentas de los comedores de los distintos barrios de Lima y de algunas ciudades del interior del país, con el objetivo de intercambiar experiencias y plantear propuestas de desarrollo para sus organizaciones. De esta importante reunión se acordó solicitar al gobierno un subsidio directo, la reactivación del agro para facilitar el abastecimiento de alimentos para los comedores, exigir el reconocimiento de estas organizaciones e iniciar el proceso de centralización. Es a raíz de este evento que se crea la Comisión Nacional de Comedores, encargada de impulsar estas tareas.

De esa manera, los comedores autogestionarios, las cocinas populares y posteriormente, a partir de 1985, los clubes de madres del PAD, sumados a los nuevos comités del vaso de leche, hicieron que las mujeres adquirieran un merecido protagonismo en los espacios locales. Cada organización, sin embargo, mantuvo su distancia y diferencia de las otras. No se planteó, por el momento, la posibilidad de integrar un gran movimiento de mujeres populares. Las instituciones promotoras y asesoras: la Iglesia, las ONG, las feministas y los partidos políticos en el gobierno no propiciaron la agregación de organizaciones, incentivando más bien cada quien el fortalecimiento de sus patrocinadas. Tampoco hubo confrontación entre las organizaciones. El espacio era amplio y la cantidad de víveres y de oferta de asistencia en términos generales fue grande. No se generaron conflictos de envergadura entre ellas, pero tampoco se planteó la necesidad de unificación. Las organizaciones feministas, que pudieron haber propuesto una agenda común y diseñado una estrategia política que

canalizara la acción de los dispersos grupos de mujeres no lograron hacerlo, ni se lo plantearon como propósito. Estaban, como todos los otros grupos, enfrascadas en sus propias diferencias.

1988 – 1990: El primer ajuste y la acción política de las mujeres populares

Los años que siguen son testigos de la incontenible crisis económica, social y política que azotaría al país a continuación. El gobierno de García no logró sostener la política de reactivación emprendida con voluntarismo en los primeros años de su mandato y, más bien, se vió obligado a aplicar las primeras medidas de ajuste.

Con ello, la demanda de víveres aumentó, al mismo tiempo que crecía desmesuradamente el número de mujeres en las organizaciones. Entre 1988 y el primer trimestre de 1990 el número de comedores se habría incrementado en alrededor de 70%, pasando de cerca de 1,900 a más de 3 mil, habiéndose fundado sólo en el año 1989 más de mil comedores. De otra parte, la oferta de alimentos se concentró para ser controlada por el gobierno y por CARITAS, restringiéndose el abastecimiento a sólo aquellas organizaciones auspiciadas por estas instituciones. La mayoría de los comedores autogestionarios, nacidos al margen de uno y otro programa (*oficial*), quedaron fuera del reparto de víveres.

El efecto de estas medidas fue dramático. Se agudizó la distancia entre las dirigentas y las bases y también se agudizaron las diferencias y conflictos entre las distintas organizaciones. Las dirigentas, con la asesoría de las ONG, elaboraron una propuesta al Estado para que éste subsidiara el 58% del costo de las raciones preparadas por los comedores, sin que fuera atendida por el gobierno (*Barrig, 1992*). Comenzaron a actuar abiertamente en la arena política, precisamente cuando el Estado se replegaba, desentendiéndose de sus funciones sociales. Se planteó muy claramente la noción de derecho, pero éste quedó reducido al derecho a la sobrevivencia. A pesar de ello, las dirigentas no desmayaron en su objetivo, convocando a marchas y movilizaciones.

Las bases, por su lado, ensayaron diferentes formas de remontar la crisis. Surgieron algunas experiencias locales interesantes, que buscaban desarrollar progra-

mas de generación de ingresos para sostener sus comedores. Las prácticas de la cocina colectiva y del consumo solidario se combinaron con nuevas experiencias a manera de pequeños “negocios” en los mismos comedores, ofreciendo sus servicios como restaurantes populares para los obreros de construcción o preparando comidas a pedido para las ONG. Sin embargo, el grueso de las organizaciones de base se encontraron atezadas por la falta de asistencia alimentaria y la agudización de la situación económica, sin posibilidad de desarrollar alguna iniciativa rentable; descontentas frente a sus líderes y dispuestas a merecer un favor de quien viniera, aún a costa de la autonomía de su organización, otrora tan valorada.

En suma, en este período el escenario social fue mostrando de manera descarnada la segmentación social que se había ido construyendo a lo largo de la década, debido a la alta heterogeneidad en la composición social de las mujeres organizadas y a la presencia de las instituciones externas con intereses tan diferenciados e incapaces de articularse entre ellas. Por un lado, se agravó la creciente distancia entre las dirigencias de las centrales de comedores y las bases; unas haciendo política, apoyadas por sus asesoras y las otras, buscando responder de manera muy pragmática y local a la crisis económica. Por el otro, se ahondaron las diferencias entre las distintas organizaciones de mujeres populares. El Estado abonó en este proceso de fragmentación social al replegarse de su rol como proveedor de servicios y transferir la responsabilidad de la reproducción a las familias pobres, regulando los canales de distribución de acuerdo a parámetros político-partidarios (*Barrig, 1992*). A un sector de las mujeres, las dirigentas, las desconoció o bien les otorgó un reconocimiento estrictamente formal; a otro sector, el mayoritario, aprovechándose de la situación económica, buscó clientelizarlas y convertirlas en su base de apoyo a través de los clubes de madres del PAD.

1990 - 1993: Fujishock y violencia senderista, el ensañamiento en contra de las mujeres populares

En julio de 1990 el ingeniero Alberto Fujimori asumió por los próximos cinco años la conducción del país. Había derrotado al novelista Mario Vargas Llosa que durante la campaña amenazó con un shock ine-

ludible, que el pueblo rechazó masivamente en las urnas. Sin muchas alternativas, a sólo un mes de gobierno, el nuevo Presidente aplicó el más severo programa de ajuste estructural en la historia peruana y latinoamericana. Este programa no hubiera funcionado de no haber cundido entre los peruanos una sensación de desesperanza terminal provocada por la hiperinflación del último año sumada a la desbordada violencia terrorista que azotaba al país. Y además, desde otra perspectiva, la aplicación del programa de ajuste o Fujishock no hubiera sido posible sin el coraje y la capacidad de resistencia de las mujeres de los sectores populares, que soportaron con estoicismo las medidas dictadas y contribuyeron con su trabajo gratuito y solidario en la construcción de una eficiente red de seguridad social.

El Programa de Emergencia Social - PES fue absolutamente insuficiente durante los primeros meses del ajuste y después fracasó del todo. Sin apoyo estatal, las familias populares se vieron obligadas a actuar como les fuera posible. Entonces las mujeres y sus comedores asumieron la tarea. La experiencia acumulada de los últimos doce años surgió como fuente inagotable de conocimientos y los comedores y las ollas comunes se multiplicaron por todos los barrios populares de la ciudad. Según cálculos estimados por YUNTA, CARITAS y PAD al 31 de agosto de 1990, luego de 23 días de aplicado el ajuste, el número de comedores en Lima Metropolitana, incluyendo las ollas comunes, ascendería a 7 mil, lo que significaría un incremento mayor al 100% respecto a las cifras arrojadas por el Primer Censo de Comedores - CARE para el primer trimestre de 1990. Según esta última fuente, los comedores en 1991, luego de los primeros efectos del ajuste, sumarían alrededor de 5 mil en la capital.

Si el Estado pareció un enemigo en la medida en que no reconoció ni apoyó esta red popular de sobrevivencia, el terrorismo de Sendero Luminoso contribuyó a desvirtuar y desalentar el trabajo de las mujeres populares. Del noventa en adelante, Sendero se encargó de boicotear el compromiso de las mujeres con la vida. Asesinando, amedrentando y golpeando a sus más importantes dirigentas, como fue el caso de María Elena Moyano de Villa El Salvador, asesinada y dinamitada el 15 de febrero de 1992 o de Emma Hilario de Villa María del Triunfo, que ante las amenazas y agresiones, debió asilarse; silenciando a algu-



nas y cooptando a otras, la prédica senderista buscó paralizar primero y captar para sus propósitos después, la acción colectiva femenina. Sin duda, la eficiencia de los comedores populares para hacerle frente a la pobreza y la capacidad de sus participantes para reaccionar ante la adversidad le pusieron freno a sus propósitos destructores.

Sin embargo, el miedo, la desconfianza y la inestabilidad debilitaron aún más los cimientos de una institución que ya se encontraba frágil para estas lides. Sendero supo aprovechar bien las diferencias y sacar provecho de los celos existentes. Encontró el lenguaje exacto para cada quien. En situaciones de incertidumbre y pobreza extrema, la razón disminuye y los temores y envidias aumentan. Las mujeres dudaron de sus dirigentas, dudaron de sus vecinas, dudaron de sí mismas y todos los que estaban a su alrededor se volvieron sospechosos. En esta situación, la tarea de la cocina colectiva se convirtió en un permanente reto a la muerte o la agresión. La ausencia de una seguridad legitimada, de un ejército o una guardia civil confiable, agravaron la situación.

Las ONG tuvieron que abandonar su trabajo en los barrios. Sin dejar de asesorar a las dirigencias, su presencia en cada comedor se trocó por el viaje de las dirigentas a sus locales en otras partes de la ciudad.

Lo que anteriormente había sido un tráfico fluido de los barrios a los centros residenciales y viceversa se interrumpió por la acción de Sendero.

La situación hubiera seguido igualmente álgida en cada aspecto de la vida de la organización de no ser por la captura del máximo líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, y de buena parte de su Comité Directivo. La caída de los cabecillas de Sendero abrió una ventana de esperanza para los ciudadanos peruanos y, en particular, para los sectores populares, afectados cotidianamente por su presencia descontrolada en los barrios. El 12 de setiembre de 1992 será recordado por todos como el día en que se recuperó al país minutos antes de su colapso total.

Las mujeres en sus comedores tardaron poco en reaccionar. Muchos comedores habían cerrado, ya sea por la presión senderista o por la de los maridos de las socias que les habían prohibido asistir. Otros continuaron su trabajo, pero con las puertas cerradas para pasar inadvertidos. En los siguientes meses se fue recuperando la vitalidad y, como un parque abandonado, poco a poco, los comedores populares autogestionarios fueron rehabilitando sus atracciones. No obstante, las secuelas de la guerra fueron graves y se dejan sentir hasta hoy.

El reto que tienen las mujeres populares es inmenso. La generación de ingresos es una demanda casi generalizada entre las mujeres de los comedores (*coincidiendo así con las nuevas exigencias de las agencias de cooperación y de las ONG*). No queremos asistencia, queremos trabajo, son frases recurrentes de parte de las participantes de las organizaciones. En esta perspectiva, después de todos estos largos años de crisis, *¿qué puede ofrecer un mercado de trabajo extremadamente debilitado a un sector de mujeres carentes de la suficiente calificación que les permita competir? ¿Pueden los comedores populares, con su casi obsoleta economía solidaria, convertirse de un momento a otro, en empresas rentables que generen ingresos a sus socias y compitan en el mercado?*

Recapitulando...

Los comedores populares surgieron hacia fines de la década del setenta con tres objetivos centrales:

Aliviar los problemas económicos de las familias de bajos ingresos. El creciente aumento del desempleo y la consecuente pobreza que se desató como efecto de los cambios políticos y económicos nacionales e internacionales le exigieron una respuesta de emergencia al nuevo gobierno democrático presidido por el arquitecto Fernando Belaúnde. El empleo informal y la asistencia alimentaria aparecían entonces como alternativas a la naciente crisis económica.

Crear mecanismos de inclusión e integración social para las mujeres populares. La formación de las barriadas desde mediados de los cincuenta en adelante contribuyó a desarrollar un poderoso movimiento barrial que adquirió relevancia y presencia social y política a mediados de los setentas. Las mujeres, si bien importantes como soporte de la nueva estructura social urbana, concentraron su participación en la construcción del ámbito doméstico y privado y, una vez logrado el lote y construida la vivienda, quedaron relativamente al margen de la vida social local recién inaugurada. No se constituyó un espacio de desarrollo y participación pública femenina. La organización social femenina promovida fundamentalmente por las iglesias, el gobierno y los organismos no gubernamentales, con la asistencia alimentaria y los recursos provenientes de convenios con la cooperación internacional, tuvo por objetivo dotar a este sector de la población de espacios de socialización y aprendizaje ciudadano que, al mismo tiempo, atendieran el problema de la pobreza y la precariedad familiar.

Promover el liderazgo femenino. Teniendo en cuenta el potencial de este sector de la población, las instituciones promotoras decidieron invertir esfuerzos, tiempo y recursos en promover un liderazgo femenino que contribuyera a reducir los márgenes de desigualdad entre hombres y mujeres, desarrollara la noción de derechos y deberes entre las mujeres y propusiera, con el tiempo, una agenda en la discusión política local y nacional que considerara los problemas directamente vinculados con los intereses de las mujeres, largamente postergados.

El modelo funcionó con éxito hasta mediados de la década del ochenta. Los comedores se multiplicaron al mismo tiempo que la organización se fortalecía bajo dos criterios centrales. Cierta autonomía con relación a las instituciones cooperantes. Y jerarquía y orden interno, que favorecieron la representación de las bases, el surgimiento de equipos de trabajo y una nueva generación de líderes más jóvenes. Sin embargo, los primeros signos de la crisis económica hacia fines de la década quebraron el modelo y obligaron a las instituciones a reformular sus métodos de trabajo. La concentración de la ayuda alimentaria, el debilitamiento y la fragmentación de los partidos políticos, el repliegue progresivo del Estado a través del debilitamiento de sus políticas sociales y el embate del terrorismo plantearon nuevos desafíos a la organización femenina.

Es precisamente en este punto en que se observa un primer problema. El modelo inicial de los comedores, que fuera perfeccionándose hasta pasada la mitad de la década, perdió eficiencia y se vio rebasado por la realidad en extremo cambiante, conflictiva e inestable que afectó a los peruanos y peruanas de fines de los ochenta. La hiperinflación, el terrorismo y la debilidad del Estado operaron como mecanismos de fragmentación del tejido social, al tiempo que la situación económica se agravaba, aumentando la demanda de atención de los comedores populares. Se masificó la participación popular a costo de alterar los sistemas de representación, participación y control interno de las socias. Es decir, no se diseñó un modelo de organización alternativo que respondiera a los requerimientos de la nueva situación social, política y económica del país.

Con el cambio de gobierno, el presidente Alberto Fujimori aplicó un severo programa de ajuste y se asentó en la estructura organizativa de los comedores



¿Quiénes comen en los comedores populares de Lima?

Suponiendo que una ración alimenta a una sola persona, los comedores producen comida diaria para cerca del 6% de la población de Lima, donde el 60% son considerados pobres y el 40% restante son no pobres pero muy cercanos a la línea de pobreza.

para llevar adelante su programa social de emergencia. Una vez más, se cargó sobre la organización femenina una inmensa responsabilidad, sin dotarla, necesariamente, de los instrumentos organizativos, de la capacitación y los recursos humanos y económicos necesarios para hacerle frente a tamaño desafío. Esta situación improvisada, aunada a los ataques de Sendero Luminoso, terminó por erosionar el modelo original sin ofrecer alternativas. Se mantuvieron, sin embargo, muchas de las prácticas y muchas de las líderes entrenadas en el viejo esquema, al mismo tiempo que surgieron miles de nuevos comedores sin mayor orden ni concierto.

Como si esto fuera poco, surgieron dos problemas adicionales. El nuevo gobierno divulgó un discurso neoliberal que por un lado promovía el individualismo, el pragmatismo y la filosofía del “*todo vale*” para surgir, y por otro incentivaba el desarrollo personal en desmedro de la organización colectiva y solidaria, confundiendo el escenario social. Muchas de las mujeres de los comedores, sin duda, soñarían con tener una micro-empresa, pero sus posibilidades reales distaban mucho de lograr tal fin. Por otra parte, un fenómeno que fuera pensado para una realidad urbana y muy basado en los problemas de los pueblos jóvenes capitalinos, con el tiempo y el incremento de la crisis, se convirtió en una organización

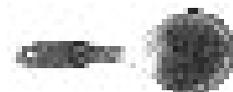
nacional, con los problemas que esta ampliación supuso. En suma, una nueva ideología circulada como panfleto, sin asideros en la sociedad y economía nacionales y las dificultades de la heterogeneidad social y cultural presionaban una débil institucionalidad social como la de los comedores populares.

Creemos que fueron precisamente estos problemas los que llevaron a los comedores populares a la problemática situación en la que hoy se encuentran, pues fortalecieron los vínculos de dependencia con el gobierno y favorecieron prácticas clientelares entre sus participantes. Si retomamos los objetivos iniciales para los que fueron creados, podríamos señalar que, actualmente, los comedores:

Atienden, en efecto, a familias pobres. Sin embargo, aún cuando se habla de una masificación del servicio, los comedores no llegan a atender a los sectores de la población en condición de extrema pobreza. Teniendo en cuenta que el problema de la pobreza se ha incrementado considerablemente, ocuparse de los pobres extremos debiera ser un objetivo central de estas organizaciones.

Se han constituido en una escuela de aprendizaje ciudadano, pero ya no siempre tienen una organización eficiente que los reproduzca en esos términos. Entre otras cosas, la desorganización ha favorecido el desarrollo de prácticas clientelares y obsecuentes para con el principal donante de los alimentos. La debilidad de organizaciones otrora muy poderosas que, por distintos motivos, fueron perdiendo unidad, objetivos comunes, capacidad de negociación con sus interlocutores y representación política como movimiento social resulta evidente y preocupante.

En cuanto al liderazgo femenino, nos encontramos con una cohorte de mujeres dirigentas que, a pesar de haber vivido un proceso de emancipación como líderes sociales de sus comunidades, por la precariedad de su formación, por las características de un mercado deprimido y de una arena política caótica y sin partidos, no logran encontrar aún una manera de traducir esta experiencia social en el lenguaje del bienestar económico o del poder político.



Ficha de Registro

Comunidad Solidaria

La Comunidad Solidaria es una institución compuesta por representantes del gobierno y de la sociedad civil que actúan conjuntamente promoviendo la participación ciudadana en la lucha contra la desigualdad y la exclusión social. De esta manera, desde un marco de esfuerzo y espíritu solidario, gobierno y sociedad crean soluciones para reducir el analfabetismo, incrementar el acceso a los puestos de trabajo y promover el voluntariado.

País: Brasil

Tiempo de desarrollo: Desde 1995

Régimen: Se inició a mediados de la administración del presidente Fernando Henrique Cardoso.

Institución responsable: La Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria es responsable de la coordinación y articulación de programas sociales del Gobierno Federal dirigidos a los segmentos más necesitados de la población, que son ejecutados por los distintos ministerios sectoriales. Cabe a la Secretaría identificar, en todo el país, la áreas donde se concentran las poblaciones más pobres a seleccionar.

Instituciones colaboradoras: Socios institucionales:

- Miembros Gubernamentales (Brasil): Ministerios de la Casa Civil, de Agricultura, de Educación y Deporte, de Economía, de Salud, de Justicia, de Planeamiento y Finanzas, de Bienestar y Asistencia social, de Trabajo, y Ministerio Especial de Deportes.
- Miembros de la Sociedad Civil: Universidades, ONGs, Fundaciones, Iglesias, Asociaciones Filantrópicas, Particulares.
- Organizaciones Internacionales: UNESCO; PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo); BID (Banco Interamericano para el Desarrollo).

Apoyo financiero: Secretaría Ejecutiva del Programa de la Comunidad Solidaria y diferentes empresas privadas de Brasil.

Ámbito de la innovación: Nacional.

Población beneficiaria: Poblaciones más pobres del país.

Estrategia de focalización: Los municipios más pobres se definen de acuerdo al índice de condición de sobrevivencia de los niños de 0 a 6 años de edad de UNICEF. Estos estados sirven como referencia para la selección de las áreas que reciben atención especial de las comunidades solidarias.

La Secretaría Ejecutiva ha usado estudios realizados por dos instituciones gubernamentales: el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y el Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas (IPEA). El documento técnico producido por los dos institutos ha indicado las áreas de mayor concentración de pobreza en el país.

Cobertura: En 1995, por medio de la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria, la actuación del Gobierno en bolsas de pobreza se concentró prioritariamente en 302 municipios. En 1996, este número llegó a 1.111, con la actualización de los municipios de la región Norte. En julio de 1997, la atención prioritaria se extendía a 1.368 municipios.

Líneas de Acción:

1. Fortalecimiento de la Sociedad Civil: implica el trabajo con organizaciones sin fines de lucro (llamadas "Tercer Sector") quienes se involucran en proyectos de interés público. Desde este eje se implementan programas de capacitación para individuos e instituciones voluntarias y una red informática para facilitar la integración de los diferentes sectores.

2. Programas Innovadores: se trata de proyectos que integran acciones sociales provenientes del gobierno y de la sociedad civil dirigidos hacia los sectores desfavorecidos y marginados. En este contexto, en 1997 se creó el "Programa de Alfabetización Solidaria" para adolescentes (de 12 a 18 años) provenientes del norte y noreste del país, que no han tenido acceso a la lecto-escritura; "Programas de Entrenamiento Vocacional para la Juventud Urbana" que incluye el aporte de ONGs, cooperativas y

sectores privados y "Universidad Solidaria" (1996), basada en el trabajo voluntario de estudiantes universitarios para promover la participación comunitaria en actividades dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población en estado de pobreza, en las áreas de salud, educación y administración local.

3. Mediación Política: apunta a la promoción del diálogo entre gobierno y sociedad con el fin de elaborar una Agenda Social Básica que contemple las prioridades del estado y la sociedad civil en la lucha contra el hambre, la pobreza y la exclusión. Se intenta entonces construir un consenso sobre los tópicos centrales de esta agenda y estimular la búsqueda de soluciones, acelerar y monitorear la implementación de acciones y contribuir a la superación de obstáculos.

Estrategias: Ante la gravedad de los problemas de exclusión social en Brasil, el Consejo de la Comunidad Solidaria ha diseñado estrategias cuyas premisas de base apuntan a fortalecer las capacidades de las personas y comunidades para satisfacer necesidades, resolver problemas y mejorar su calidad de vida, alejándose de los modelos tradicionales que transforman a la población en beneficiarios pasivos y permanentes de programas asistenciales. De esta forma, se incentiva, promueve y apoya la participación de los ciudadanos y las formas innovadoras de movilización y asociación entre los múltiples actores a fin de generar solidaridad social y procesos de desarrollo sustentables.

El balance de los dos primeros años de actividades indicaba varios resultados positivos en las seis áreas prioritarias de la Agenda Básica:

Reducción de la mortalidad infantil

Mejora de la alimentación para escolares y familias pobres

Apoyo a la enseñanza básica

Mejora de las condiciones de la vivienda y el saneamiento básico

Fortalecimiento de la agricultura familiar

Creación de empleo y renta y formación profesional.

En esta área destacan dos programas:

El Programa de Generación de Empleo e Ingreso (PROGER-1994), y el Plan de Calificación Profesional (PLANFOR-1996). Solamente el PLANFOR tuvo explícitamente como prioridad beneficiar a las mujeres. En el caso del PROGER, por ejemplo, 32,0% de las personas beneficiadas son mujeres y la participación femenina en el conjunto de las ocupaciones promovidas por el programa es alta (42,0%). En los programas de calificación del PLANFOR, el porcentaje de mujeres incorporadas a éstos superó la meta inicialmente establecida (49% de los beneficiarios).

La Secretaría acompaña el desarrollo de dichos programas, promoviendo la articulación con los gobiernos de los estados y de los municipios con el objetivo de integrar las acciones de combate de la pobreza y coordinar la aplicación de los recursos del Gobierno Federal en el área social. La Secretaría Ejecutiva está vinculada a la Casa Civil de la Presidencia de la República.

EL PLANFOR – Plan Nacional de Calificación del Trabajador, empezó en 1995 y fue uno de los mecanismos de la Política Pública de Trabajo y Renta (PPTR), en el ámbito del FAT – Fondo de Amparo al Trabajador. El FAT auspició diversos tipos de acciones destinadas a generar trabajo y renta, mejorar las condiciones de acceso o permanencia en el mercado de trabajo y proteger a la persona desempleada, como por ejemplo: el seguro de desempleo, la intermediación de mano de obra, el pago de abonos salariales, las inversiones productivas, el crédito popular, la información sobre el mercado de trabajo y la calificación profesional.

Recopilación: **Natalia González**

Una propuesta de tipología

Carolina Trivelli

A pesar de la poca heterogeneidad encontrada en los comedores, queremos proponer una manera de agrupar a los comedores, más allá de si son autogestionarios o subsidiados, que nos permita identificar fortalezas y limitaciones de los mismos. Y en base a ello proponer alternativas de apoyo para promover el desarrollo y fortalecimiento de estas organizaciones.

a. la propuesta

Proponemos definir cuatro tipos de comedores en función de dos ejes centrales, uno ligado a la organización y el otro a la productividad de los comedores. El primer eje que nos interesa analizar es el referido al “*capital organizacional*” que poseen los comedores. Uno esperaría que los comedores con mayor cohesión y fortaleza institucional sean más propensos a emprender actividades colectivas centradas en su organización que aquellos menos consolidados organizacionalmente. El segundo eje tiene que ver más bien con la capacidad productiva y/o económica de los comedores.¹ Uno espera que los comedores con mejores resultados económicos sean más propensos a emprender nuevos desarrollos productivos (*microempresas, nuevos negocios, ampliar su actual negocio*) que aquellos que tienen problemas para llevar a cabo su actual producción.

Si combinamos ambos ejes se puede esperar que existan comedores que poseen una sólida organización y a la vez han logrado un nivel productivo que les permite no perder recursos y alcanzar sus metas productivas. Estos comedores serían idealmente aquellos con mayores posibilidades de avanzar hacia su consolidación como unidades económicas y organizacionales. Por el contrario, comedores que no poseen ni una producción adecuada ni una organización sólida, difícilmente lograrán salir adelante por sí solos y requerirán más bien procesos de acompañamiento continuo o cambiar de rubro de actividad.

El siguiente gráfico (*cuadro 1*) presenta la lógica de esta tipología basada en los dos ejes propuestos. En

cada cuadrante se detalla lo que identifica al grupo y con las flechas se propone la vía por la cual podrían desarrollar o el tipo de medida que podría apoyar un proceso de desarrollo de esos comedores.

De los cuatro cuadrantes, resulta interesante notar que el denominado con la letra C es el único en realidad problemático, los otros tres tienen al menos una fortaleza que puede aprovecharse para que estas organizaciones avancen y se desarrollen. Por otro lado, los comedores que se ubiquen en el cuadrante A serán los más interesantes pues poseen una base sólida para iniciar una senda de desarrollo. Lo que no debe olvidarse es que este ejercicio asume que todos quieren moverse desde su situación actual hacia otra (*mejor*), lo cual no es necesariamente cierto.

Partimos proponiendo cuatro tipos (*A, B, C, D*). De ellos esperaríamos que:

Los comedores en A sean los ideales, comedores cohesionados, bien organizados, con una producción eficiente (*sostenible*) y que idealmente (*en la práctica*) no dependan de los subsidios del PRONAA.

Los comedores en D sean atractivos económicamente (*idealmente no dependientes del PRONAA*) pero que no tengan buena organización y sólo existan como grupo por factores externos (*quizá para recibir apoyo del PRONAA*).

Los B no logren ser rentables pero sean un grupo cohesionado con capital social activo y valioso. Es probable que exista, en alguna medida, una relación perversa entre ser más sólido en términos de organización y por ello priorizar el beneficio de las socias antes que la eficiencia del comedor como unidad productiva.

Los C ni sean buenas organizaciones ni sean rentables, por lo que son aquellos que realmente constituyen un problema y tienen un pronóstico adverso en términos de sostenibilidad, como organización y como agente productivo.

Para los comedores en A se esperarían propuestas de desarrollo tipo cooperativas de servicios o de usuarias, que cumplan un rol social y económico (*salida productiva y colectiva*) que aprovecha su capacidad económica tanto como su solvencia como equipo.

¹ Idealmente con un resultado económico de los comedores, pero dadas las diferencias que impone en el resultado económico la existencia de subsidios diferenciados entre los comedores, esta opción se vuelve inviable. Asimismo, sería ideal contar con variables que capturen la sostenibilidad del sistema productivo de cada comedor.

Para los comedores en D se deberían contemplar salidas más individuales que se pueden unir para aprovechar el potencial económico y productivo que ya tienen (*microempresas, por ejemplo*) y que no los obligue a mantener una asociación forzada sino más bien empresarial.

Para los comedores en B se debería promover actividades que ayuden a las socias a rentabilizar su negocio sin poner en riesgo su organización (*sino más bien aprovechándola*).

Este tipo de instrumento debería ayudarnos a definir acciones diferenciadas para los distintos tipos o estados de los comedores y así hacer más eficiente la ayuda que se les brinde. Es importante, sin embargo, tener presente que las tipologías sirven para ver situaciones medias de grupos definidos por el propio análisis y con ello se pierde especificidad en el análisis, se terminan definiendo casos tipo en cada grupo y debe cuidarse de no olvidar la existencia de variaciones, aun al interior de cada grupo respecto de este caso tipo. Del mismo modo, es sencillo referirnos al capital organizacional y/o productivo pero no tan simple hacer de esta idea un concepto operativo, como veremos a continuación.

b. La tipología aplicada a los comedores de Lima

A continuación, intentamos aplicar la tipología propuesta a los comedores que participaron en la Encuesta de Comedores Populares del IEP en el 2003 en Lima Metropolitana. Está claro que es difícil hacer operativas propuestas de este tipo. Lo primero es definir cómo “mediremos” cada uno de los ejes para poder definir qué comedores corresponden a cada uno de los cuadrantes propuestos. Una vez definidos los ejes, procedemos a operativizar estas mediciones y analizar los resultados.

b.1. la implementación

La primera tarea es definir sobre la base de qué variables ordenaremos a los comedores. Tanto los temas organizacionales como productivos pueden ser aproximados por un conjunto de variables, la decisión final que hemos tomado responde a criterios prácticos (*factibilidad, posibilidad de mantener un análisis simple, etc.*) como a razones estadísticas (*asegurarnos que existen diferencias significativas entre los comedores asignados a cada uno de los cuatro cuadrantes y que un comedor no puede estar en más de un cuadrante*).

Propuesta para tipología de comedores (Cuadro 1)



¿Cuánto generan los comedores populares? En soles:

Los comedores de Lima generan aproximadamente 400 mil soles diarios por la venta de raciones. El precio promedio por ración que pagan las socias es de 1 sol, mientras que el precio al público es de 1.40 soles.

De acuerdo a nuestra encuesta, el aporte del PRONAA equivale, en promedio, a unos 110 mil soles diarios (ó 31,000 dólares diarios), es decir, al 25% de los ingresos totales de los comedores. El 75% restante es cubierto por los aportes del comedor.

Para medir el nivel de la organización ensayamos distintas medidas a partir de diversas características reportadas. Seleccionamos dos variables agrupadas en un factor (*estandarizado*) llamado Korg que resultaron útiles para ordenar a los comedores de tal modo que aquellos que obtuvieran mayores valores en Korg coincidieran con los que tenían la mayor cantidad de características que revelaban fortaleza institucional. Las dos variables seleccionadas fueron el ratio entre socias activas y socias registradas y la tenencia o no de proyectos colectivos (*definidos como aquellos proyectos que buscan potenciar el comedor y/o ampliar sus actividades hacia rubros donde el grupo se involucre*). Dado que se trabajó con variables estandarizadas, la variable Korg tiene media igual a cero y varianza igual a 1. Por lo que diremos que aquellos comedores que tienen va-

lores positivos en Korg tienen un componente organizacional fuerte, positivo. Lo que en la práctica es relativo pues es respecto al conjunto de comedores y no a un estándar absoluto definido a priori.²

Para medir el nivel productivo, luego de muchas pruebas, decidimos utilizar el costo real por ración que tiene cada comedor. Esta variable captura el manejo económico que cada comedor hace de sus recursos (*al margen del tipo de recursos que tiene disponible*) y nos permite tener con mayores niveles de K_{prod} a aquellos comedores que logran generar las raciones a menor costo (*recordemos que hemos asumido homogeneidad en la calidad*). Esta variable puede estar teniendo un sesgo en contra de los comedores con más servicios, por ejemplo, donde los costos por unidad producida pueden estar siendo mayores.

En el tema productivo se tuvo que decidir entre trabajar con una variable de “*resultado*” como el costo por ración que refleja el resultado del proceso productivo o con variables de capacidad o dotación de activos para la producción. Si bien lo segundo era atractivo por sus implicancias en cómo apoyar el aprovechamiento de estas capacidades, enfrentábamos tres problemas. En primer lugar, no resultaba claro cuáles eran las capacidades y/o servicios o activos que se requieren o pueden explotarse mejor para desarrollar el comedor en términos productivos (*vemos que hay comedores emprendedores y aparentemente eficientes que no cuentan con capacidad productiva aparente, no tienen servicios, se basan en subsidios encubiertos de las propias socias, etc.*). En segunda instancia, las diferencias en la dotación de activos productivos no era del todo heterogénea, sobre todo si restringíamos el análisis a los activos claves para producir raciones (*cocina, ollas, etc.*). Finalmente, en tercer lugar, dado que la mayor parte de activos y/o acceso a servicios fueron obtenidos como donaciones del sector público no reflejan un esfuerzo propio resultado de la generación de excedentes o ahorros con el fin de adquirir o capitalizar el negocio del comedor.³ Por estas razones nos mantuvimos con la variable de resultado.

Al igual que en el caso anterior, la variable se estandarizó. Es así que los valores positivos de K_{prod} representan los casos en los que los costos por ración

² Si bien se podría definir un estándar arbitrario (que el porcentaje de socias activas sobre socias registradas sea superior al X% y que el comedor tenga un proyecto colectivo), no tenemos ningún elemento para fijar estas condiciones.

³ Como veremos más adelante, un activo que sí refleja bien la decisión de invertir en una herramienta para la producción es la tenencia o no de licuadora, un electrodoméstico menor, de bajo precio, muy utilizado.

están por debajo del promedio del conjunto de comedores. Nuevamente, no hay una línea absoluta con la que contrastar a los comedores sino que aplicaremos un criterio relativo.

Este criterio relativo nos exige tener en mente que cuando hablamos, por ejemplo, de los mejores comedores, será respecto al conjunto de comedores, lo que no implica necesariamente que su nivel de Korg o Kprod nos aseguren un estándar competitivo o comparable con el de otras organizaciones (*no comedores*). Designar a algunos como mejores o peores se restringe al universo de los comedores exclusivamente.

Este último tema es crucial pues es el que nos permite fijar la posición de los ejes de la figura anterior. Idealmente uno podría fijar un estándar absoluto, es decir, asumir que los comedores serán exitosos en términos productivos o eficientes si su costo por ración es menor que una cantidad fija o que para tener una organización cohesionada se requiere cumplir con tal o cual característica. Sin embargo, esto es muy difícil de lograr en un trabajo exploratorio como el presente donde no hay un estándar pre-definido y cualquier definición sería también arbitraria. Es en este sentido que hemos preferido enfatizar las comparaciones intra comedores (*es decir relativas al universo de comedores de Lima*).

b.2 los resultados

A partir de lo anterior entonces se crearon Korg y Kprod para la muestra de comedores que tenemos. Ambas son lo que llamamos variables proxys de la solidez de la organización y de la capacidad productiva de cada comedor. A cada comedor se le asignó un único valor para cada una de las variables Korg y Kprod y, en base a ellas, se les agrupó en 4 conjuntos: A si tenían valores positivos en ambas variables, B si tenían un valor positivo en Korg y negativo en Kprod, C si tenían valores negativos en ambas variables y D si tenían valores positivos en Kprod y negativos en Korg. Los comedores con valores positivos de Korg se ubicarán en los conjuntos A o B y los con valores positivos de Kprod en A o D tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Características por cuadrante

	A	B	C	D
Korg	+	+	-	-
Kprod	+	-	-	+

Las dos variables creadas, Korg y Kprod, fueron contrastadas con otras variables que dan información sobre las características de cada comedor para verificar su pertinencia. Es así que encontramos que Korg está asociada positivamente con el número de días que trabaja el comedor, es decir Korg es mayor para los comedores que trabajan más días, lo cual era deseable. Asimismo, está asociada a que el comedor tenga un local independiente (*propio o alquilado*) y al tamaño del comedor. Como vimos, el tamaño del comedor no varía demasiado y son los comedores más grandes los que tienen más posibilidades organizacionales. Finalmente, esta variable está asociada negativamente con el monto de donación que el comedor recibe del PRONAA, los mayores niveles de Korg corresponden a menores niveles de subsidio del estado.⁴ El tipo de comedor (*subsidiado o autogestionario*) no resultó asociado con los valores de la variable, es decir, se encontraron valores altos de Korg tanto en comedores subsidiados como en autogestionarios.

En el caso de Kprod, encontramos asociaciones negativas (*débiles*) con la tenencia de servicios de luz y agua y utensilios de cocina, confirmando nuestro temor de que la variable utilizada tenía un sesgo en contra de los comedores con mayor dotación de servicios.⁵ Esta variable resultó estar relacionada al tipo de comedor, los mayores valores de Kprod están asociados a comedores autogestionarios, que son los que tienen menores costos por ración. Asimismo, hay un efecto escala que es importante, pues los comedores que preparan más raciones cada día tienen menores costos por ración, como era de esperarse. El tipo de local, ubicación, realización de actividades colaterales, etc. no mostraron estar relacionadas con los valores de Kprod.

Trabajamos con una muestra total de 651 comedores que tenían información completa sobre las variables necesarias para la tipología. De éstos, dado que hemos

⁴ En todos los casos mencionados encontramos significancia en la relación con 99% de confianza.

⁵ Sin embargo, la significancia de esta relación es sólo al 90% de confianza.





tomado los ejes como los promedios de Korg y Kprod, las cantidades de comedores por cuadrante son relativamente homogéneas, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Korg y Kprod están estandarizados para tener promedio igual a cero.

Distribución de comedores por grupo

	A	B	C	D
# de comedores en cuadrante	179 (27.5%)	119 (18.3%)	153 (23.5%)	200 (30.7%)
korg promedio del cuadrante	0.65	0.66	-0.51	-0.61
kprod promedio del cuadrante	0.70	-0.84	-0.95	0.63
TOTAL			651 (100%)	

Esta distribución nos está diciendo además que 45.8% de los comedores de Lima tienen una organización sólida (*superior al promedio*) y que 58.2% tiene costos por ración menores que el promedio de los comedores de Lima.⁶

Con el fin de ilustrar las diferencias si comparamos variables seleccionadas entre los cuadrantes, encontramos que entre las variables que diferencian a los comedores ubicados en los cuadrantes A y B (*es decir que diferencian a los comedores que teniendo una buena organización tienen diferencias en su producción*) están la tenencia de luz eléctrica (*mayor en A que en B*) y la tenencia de activos menores como licuadora. Los comedores en A tienen, en promedio, menos socias que los ubicados en B y trabajan más días que los comedores en B. Por su parte, los comedores en el cuadrante B tienen un mayor nivel de actividad (*mayores ingresos y gastos*) que los comedores ubicados en el cuadrante A.

Respecto a los comedores que se ubican en el cuadrante D (*Korg negativo y Kprod positivo*) los comedores en A no presentan diferencias en cuanto a su nivel de actividad (*similares niveles de ingresos y gastos*), como era de esperarse. Los comedores ubicados en A trabajan en promedio más días que aquellos ubicados en D, tienen más socias activas que los comedores en D y en

promedio entregan menos raciones a las socias que cocinan que los comedores en D. Los comedores en D venden una mayor cantidad de raciones a las personas del barrio (*no socias*) que los comedores en A y tienen algunos activos menores en mayor proporción que los comedores en A (*horno, por ejemplo*).

Los comedores en C, es decir los que tienen ambas variables con signo negativo, tienen elevados niveles de ingresos y gastos (*mayores que los comedores de A y D*) y menos socias que los comedores del resto de cuadrantes. Los comedores ubicados en el cuadrante C trabajan menos días en promedio que los comedores del resto de cuadrantes y entregan un mayor número de raciones a las socias que cocinan. Asimismo, tienen menores activos que los comedores de los demás cuadrantes, sobretodo que los comedores ubicados en A y D, aunque en promedio tienen más habitaciones en el comedor y locales más grandes que el resto.

Los comedores más jóvenes (*con menos años de funcionamiento*) están mayoritariamente en los cuadrantes A y D. Los comedores que destinan mayor número de raciones a la venta a socias son los ubicados en los cuadrantes A y B, mientras que los que más casos sociales entregan son los comedores ubicados en B y C.⁷ Los comedores que más raciones producen al mes son los ubicados en el cuadrante B, seguidos de los comedores en el cuadrante A.

No se encuentran diferencias en cuanto a realización de turnos de cocina o compras, ni al tipo de local que poseen los comedores. Tampoco hay diferencias respecto a la realización de actividades que generen ingresos, ni en general a la tenencia de utensilios y activos. Las diferencias en acceso a servicios son menores, a pesar de existir cierta correlación negativa con Kprod.

Si vemos la distribución de los comedores en los cuadrantes por tipo de comedor encontramos que la mayor parte de los comedores autogestionarios se ubican en los cuadrantes A y D, mientras que los subsidiados se ubican mayoritariamente en los cuadrantes B y C. Sólo un tercio de los comedores subsidiados se ubica en los cuadrantes A o D. El 45% de los comedores subsidiados se ubica en los cuadrantes A o B.

⁶ Lo que implica que los que tienen costos superiores al promedio tienden a estar más lejos del promedio que los que tienen costos menores.

⁷ Lo que nos hace pensar que de entregarse un subsidio en función de los casos sociales que cada comedor entrega, serían estos comedores (en B y C) los que más se beneficiarían.

Distribución de comedores por cuadrante por tipo de comedor

	A	B	C	D	TOTAL
# de comedores en cuadrante	179 (27.5%)	119 (18.3%)	153 (23.5%)	200 (30.7%)	651 (100%)
# de comedores autogestionarios	136 (34.6%)	47 (12.0%)	51 (13.0%)	159 (40.5%)	393 (100%)
# de comedores subsidiados	43 (16.7%)	72 (27.9%)	102 (39.5%)	41 (15.9%)	258 (100%)

Los resultados presentados nos muestran que los comedores autogestionarios, a pesar de su menor dotación de recursos y de recibir menores subsidios del estado, logran producir raciones a bajo costo. Sin embargo, esta producción a bajo costo no siempre está acompañada de una organización fuerte, pues una parte importante de los comedores autogestionarios está ubicado en el cuadrante D. Lo que sí es claro es que los comedores autogestionarios con valores positivos en Korg tienden a ser eficientes en términos productivos también. Tres cuartos de los comedores autogestionarios con valores positivos en Korg tienen

también valores positivos en K_{prod}. La figura opuesta se registra para el caso de los comedores subsidiados que, aún con sólidas organizaciones, no logran producir raciones a tan bajo costo como los comedores autogestionarios. Sólo 13% de los comedores autogestionarios se ubican en el cuadrante C.

Si vemos las posiciones relativas de los comedores subsidiados y autogestionarios al interior de los cuadrantes, encontramos que en los cuadrantes A y D los comedores autogestionarios en promedio tienen mayores valores de K_{prod}, mientras que no siempre mayores valores de K_{org}. En el caso del cuadrante D los comedores subsidiados presentan mayores valores promedios de K_{org} que los comedores autogestionarios.

b.3. las implicancias

La tipología propuesta revela que, a pesar de existir poca heterogeneidad entre los comedores de Lima en términos gruesos, hay características de los comedores que sí permiten diferenciarlos (*al menos en cuanto a sus*



posibilidades a futuro). Los comedores ubicados en el cuadrante A de nuestro análisis no sólo son los que presentan mejores resultados productivos (*asumiendo que no existen diferencias de calidad en el producto –ración*) respecto al resto de comedores, sino que a la vez cuentan con las organizaciones más consolidadas. Estos comedores serían candidatos de fuerza para desarrollar no sólo actividades complementarias a las del comedor, sino para ser apoyados en la consolidación de su actividad (*producir alimentos a bajo costo a partir de organizaciones de base*). Por ejemplo, estos comedores podrían articularse con otras iniciativas del sector público y actuar como aliados en la lucha contra la pobreza, ya que no sólo producen alimentos a bajo costo, sino que tienen capacidades de gestión y organización para respaldar esta alianza. Esquemas que consideren compra de raciones para atención de pobres extremos o para atender otros programas sociales (*públicos o privados*) deberían considerar a este tipo de comedores como proveedores. Sin embargo, como discutimos antes, no es claro que estén listos para ello (*en términos absolutos*), pero sí son los mejor preparados dentro del grupo de comedores para hacer el intento.

Los comedores ubicados en el cuadrante B son interesantes en tanto poseen una organización articulada y sólida. En muchos casos es posible que su proceso productivo sea adecuado pero menos eficiente que el de los comedores ubicados en A, probablemente por la relativa mayor holgura en el acceso a recursos con el que han contado, pues una parte importante de estos comedores recibe además de alimentos un subsidio en efectivo. En todo caso, estos comedores deben ser potenciados para mejorar su producción y reducir sus costos agregados si es que desean incursionar en otros mercados y segmentos de consumidores. Como vimos, es posible que éste no sea un objetivo atractivo para estos comedores que priorizan la atención a las socias de manera clara. Recordemos que en su mayoría tienden a compartir los mayores subsidios que reciben con las socias a través de menores precios a socias que el resto de comedores.

Los comedores en D son productivamente atractivos pero no logran consolidar un conjunto de organizaciones estables y sólidas en el tiempo, por ello pueden fácilmente dejar de ser organizaciones sociales si encuentran una figura distinta de colaboración (*quizá una más empresarial que social*) que les permita mantener el servicio a las personas que atienden.

Las socias de los comedores populares en Lima:

Más de 100 mil mujeres participan como socias activas de algún comedor popular.

En más del 80% de los comedores, las socias fundadoras continúan siendo activas.

El 90% de las socias ha recibido capacitación y tiene experiencia en gestión. Se estima que al menos 25 mil mujeres (activas) han ocupado cargos directivos.

Los comedores siguen siendo una organización vecinal: el 89% de las socias se reconocen como vecinas del mismo barrio.

De las actuales presidentas, sólo el 20% tiene secundaria completa, oscilan entre los 36 y 56 años de edad, son madres, fundadoras de un comedor popular y más del 60% son migrantes.

A modo de cierre

Para cerrar, cabe señalar que si bien lo aquí presentado constituye una herramienta para leer y entender la dinámica de los comedores hay que enfatizar que no es más que eso. Los comedores, aún los mejores, enfrentan serios problemas de acceso y acumulación de activos, lo que los pone en una posición bastante vulnerable. Los comedores en general son muy dependientes de las donaciones y subsidios, no necesariamente por su cuantía, sino justamente por su incapacidad de acumular. Por otro lado, los comedores analizados enfrentan serios problemas de escala y mercado. Son pequeños y no hay rutas de agregación de comedores, hay mucha competencia entre

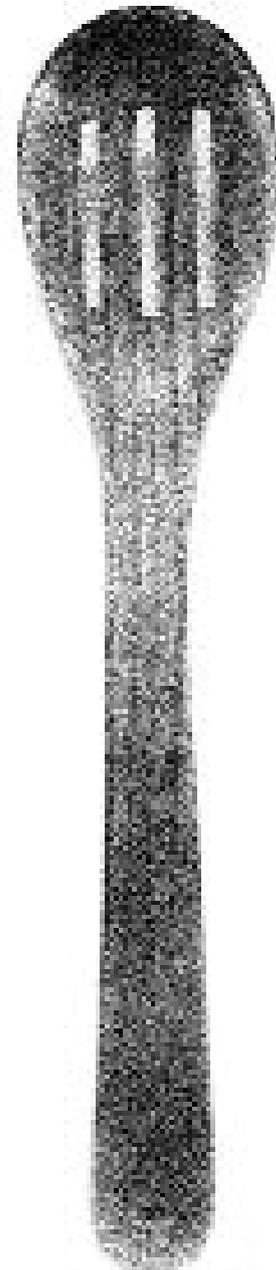
comedores y el segmento del mercado que abastecen, si bien no es extremadamente pobre, es lo suficientemente pobre como para no poder aceptar incrementos en los precios de las raciones.

La idea de que los comedores, aún los mejores, se convertirán en pequeños restaurantes exige un mínimo de condiciones que pocos comedores cumplen. Ubicación, infraestructura, eficiencia productiva y sobre todo una vocación para aceptar como público principal a uno que no conocen o conocen poco que es el público de paso, el que no es del barrio y que obviamente no está formado por las socias. Si bien atender a un público de fuera no es excluyente de atender a las socias, las prioridades pueden cambiar y con ello alterar las relaciones de colaboración dentro de las organizaciones. Recordemos que el éxito de unos comedores frente a otros está fuertemente relacionado con la capacidad de las socias de organizarse y colaborar, gratuita y voluntariamente, en la mayor parte de los casos.

Asimismo, las posibilidades de que a partir del comedor y basándose en la organización las señoras emprenderán nuevos negocios es posible y factible, pero requiere de la coordinación de varios factores y esfuerzos. Prácticamente todos los comedores han participado de capacitaciones, muchos en cursos relativamente especializados, sin embargo sólo en algunos pocos casos han logrado sacar adelante empresas complementarias. Las señoras tienen gran voluntad y la capacitación las ayuda pero requieren también de otros elementos, capital para la parte productiva y acceso a mercados para que el negocio se concrete. Además, hay que tener presente que las señoras que participan en el comedor en su mayoría tienen otras actividades, económicas y familiares, que atender limitando también su tiempo y capacidad de colaborar.

Finalmente conviene señalar que existen algunas características poco valoradas en los comedores. La primera es la capacidad de apalancar recursos de las socias, ya sea vía subsidios indirectos (*tiempo, insumos, infraestructura*) o a través de la venta de raciones a socias (*que representan la mayor parte de los recursos que movilizan los comedores populares de Lima*). La segunda es su posicionamiento estratégico a nivel micro, en el barrio. Esta red de organizaciones, los comedores populares, tiene sucursales en la mayor parte de distritos pobres y muy pobres de la capital.

Es una red organizada y supervisada por la Federación de Comedores Autogestionarios de Lima y la Federación de Clubes de Madres y por organismos del Estado (*PRONAA*) y con una experiencia relativamente larga en acción colectiva. Esta red está siendo subutilizada para labores de identificación de casos que requieren ayuda social y para promover acciones en beneficio de las propias localidades, familias y socias de los mismos.



Propuesta de reestructuración del PRONAA, Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

Economista Roxana Barrantes (2002)

(Consultoría encargada por el Despacho de la Ministra Cecilia Blondet del PROMUDEH, Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano en abril 2002)

Cualquier propuesta de reestructuración de los Programas Sociales en general, y del PRONAA en particular, debe partir definiendo los objetivos. En este trabajo se recoge el objetivo del PRONAA establecido en la ley, es decir, brindar apoyo alimentario y coadyuvar a aliviar la extrema pobreza y seguridad alimentaria –que se entiende en los términos adoptados por la FAO. Atendiendo el objetivo de alivio de la extrema pobreza, la población objetivo será aquella clasificada como pobre extrema. La atención del objetivo de seguridad alimentaria nos obliga a mirar más ampliamente, es decir, a toda la población cuyo acceso a alimentos sea inseguro, y esto incluye a los pobres y a la población en emergencia (por los llamados desastres naturales) como parte de la población objetivo. Según las últimas estimaciones, la población objetivo sería así equivalente a alrededor del 54% de la población peruana.

Definidos los objetivos del programa y su población objetivo, es importante identificar los principios fundamentales sobre los que debe basarse su diseño e implementación:

Neutralidad. El gasto social no puede estar condicionado al apoyo político del Gobierno de turno.

Transparencia. La sociedad tiene derecho a conocer los procedimientos de asignación, los beneficiarios y los montos que son transferidos.

Rendición de cuentas. Los funcionarios públicos que implementan los programas se deben a la sociedad, y no al partido, y deben mantener a la opinión pública oportuna y verazmente informada de todas sus acciones y decisiones.

Responsabilidad funcional. Cada Ministerio debe ocuparse de aquello en lo que es competente. Los Ministerios tienen la obligación de trabajar de manera coordinada y armónica.

Los criterios antes señalados contribuyen a ordenar los elementos necesarios para elaborar una estrategia:

Distinguir urbano y rural, en tanto involucran realidades diferentes y, por lo tanto, impactan en los costos de atención por parte del Estado.

La política social no es universal, pero una vez definida la población objetivo, la atención es universal. En otras palabras, la política social, en tanto política de ingresos, es específica a una determinada población objetivo, definida por su carencia de ingresos para atender sus necesidades (pobres extremos e inseguros alimentarios). Una vez definida la población objetivo, la atención es universal, debido al margen de maniobra para conductas clientelistas, y eventualmente corruptas, si se discrimina dentro de la población objetivo.

La clasificación de las familias en pobres y pobres extremas es dinámica. Son las líneas de pobreza las que identifican a la población objetivo. Sin embargo, debido a la dinámica previamente

identificada, es razonable vivir con un nivel de filtración que atienda esta movilidad entre pobres y no pobres alrededor de la línea de delimitación. Más aún, debido a las limitaciones en los instrumentos de identificación, que no se basan en censos de hogares, la clasificación dependerá de la clasificación que se haga de un distrito.

Potenciar el capital social de las organizaciones para ampliar la cobertura de los programas. En un esfuerzo de democratización, las organizaciones ya constituidas se convierten en puntos de partida de los esfuerzos de hacer la implementación de la política social más participativa e integradora de las propias acciones de la población.

Lograr alianzas con organizaciones privadas (ONG; Iglesia) para atender a los grupos más vulnerables. Estas organizaciones tienen una reputación que cuidar, por lo que sus incentivos a ser eficientes y transparentes son bastante altos.

PRONAA está orientado a brindar apoyo alimentario, no a asegurar ingresos campesinos. Este criterio es consistente con la definición de seguridad alimentaria de la FAO, que coloca el énfasis en la familia, y a los alimentos como un componente, junto al saneamiento y otros, para no sufrir hambre. El tema de la promoción de cultivos y la sostenibilidad de la agricultura le compete al Ministerio de Agricultura, no al PROMUDEH, Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano,¹ siguiendo el principio de Responsabilidad Funcional.

La desconcentración de las actividades y de la toma de decisiones. Cuanto más cerca del beneficiario se encuentre la toma de decisiones, ésta reflejará mejor sus intereses. El pobre no puede estar expuesto a que, sobre su situación de deficiencia de ingresos, el Estado afecte su dignidad, al no hacerlo participe de la toma de decisiones sobre sus alimentos. Cuanto más desconcentrada esté la toma de decisiones, más se sentirá el beneficiario representado por el Estado. Al mismo tiempo, siendo recursos públicos, es decir, de todos los peruanos, es imprescindible que el Estado, en representación de todos, monitoree y evalúe el impacto de las decisiones. Pero no puede haber monitoreo y evaluación sin lineamientos y seguimiento y sin empoderamiento a través de la capacitación.

El PRONAA como Programa Social de Apoyo Alimentario

A la luz de lo discutido, la propuesta de reestructuración del PRONAA es ambiciosa, en la medida que se fundamenta en la transformación del PROMUDEH en el Ministerio de Bienestar Social, y propone la desconcentración de funciones. En tanto tal, el PROMUDEH sería el responsable de la equidad en el país y eje de los esfuerzos de coordinación de la política social. En el marco de la seguridad alimentaria, tal como la entiende la FAO, el PRONAA refuerza su rol de organismo responsable de brindar apoyo alimentario, pero ahora coordina estrechamente con el Ministerio de Salud y el de Educación, así como con FONCODES.

La propuesta toma como punto de partida el mantenimiento del PRONAA como mecanismo de obtención y distribución de ayuda alimentaria. La institución tiene una ventaja comparativa en dicha tarea, por lo que se busca reforzar ese rol. De este modo, el

¹ En julio de 2002, se cambió el nombre del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH), por el de Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).

PRONAA tomaría la responsabilidad de proveer alimentos a todos los Proyectos de Alimentación y Nutrición. Para ello, es necesario discutir algunos aspectos:

¿Pobreza o Desnutrición? Ningún Ministerio en el aparato del Estado tiene un mandato específico de alivio / atención de la pobreza. El mandato del Promudeh debe interpretarse en ese sentido, en tanto ministerio encargado de atender los problemas de equidad. En esa medida, el problema para el cual el Promudeh tiene responsabilidad funcional no es el de la desnutrición, sino el de pobreza y su tarea frente a la pobreza es aliviarla. En la misma línea, no le toca al Promudeh embarcarse en brindar opciones productivas (como la creación de empresas) o de financiamiento (como sería la administración de un programa de microcrédito). De otro lado, es el Ministerio de Salud el responsable de los problemas vinculados a la nutrición, y el de Educación responsable de que la población lea y escriba. El hecho de atender a la población pobre no significa que el Promudeh sea el responsable de acabar con la desnutrición o con los analfabetos. Pero sí es responsabilidad del PROMUDEH diseñar, liderar y coordinar políticas que atiendan dichos problemas en los pobres extremos y constituirse en el mecanismo que, optimizando el punto de vista de aquellos que enfrentan inseguridad alimentaria, apunte a superarla.

¿Alimentos o “vouchers”/dinero? La teoría económica dice que los individuos prefieren transferencias en dinero que transferencias en especie. Si esto es cierto, la recomendación sería entregar dinero en efectivo o cheques en lugar de crear, administrar, o supervisar un Programa como el PRONAA. Dicho esto, es importante considerar las restricciones institucionales en el Perú. La restricción más evidente es la ausencia de un sistema bancario esparcido y con llegada en cada localidad que necesite este tipo de transferencias. La siguiente restricción es la falta de seguridad para la entrega de dinero en efectivo en áreas rurales. Una de las restricciones más importantes es la rigidez de las transferencias al alza: una vez aprobado un monto, aumentarlo, en presencia de inflación o de cambio en precios relativos, es bastante difícil, por lo que puede haber una preferencia por transferencias en especies,² que aseguran a los beneficiarios un determinado peso en las transferencias y cierta combinación de nutrientes y alimentos.

¿Compra local vs compra centralizada? Es claro que cuanto más descentralizada sea la decisión sobre el contenido de la dieta, es más probable que se tienda a la compra local. Sin embargo, hay productos necesarios, principalmente aquellos transformados, como el aceite, que se producen centralmente y de reducido nivel de perecibilidad para los cuales la compra centralizada puede resultar más eficiente. Dicho esto, subsiste el dilema entre cuánto se gana por economías de escala de la compra centralizada (en la medida que se ahorra en el precio por el volumen de la compra) comparado con cuánto se gasta en almacenaje, distribución, y merma por perecibilidad. Además, por los criterios de democratización y empoderamiento, no solamente es importante que, como ahora, un Comité Local decida las compras, sino que en ese comité participen representantes de la

población o de la Mesa local de Concertación de Lucha contra la Pobreza. En el balance, lo que se ahorra por economías de escala es más que compensado por lo que se gana en ahorro de costos logísticos y en empoderamiento de la población local.

¿Cómo llegar a los pobres extremos rurales? Los pobres extremos rurales constituyen la población más vulnerable de más difícil atención, particularmente en lo que a costos administrativos se refiere. La ausencia del Estado en estas localidades se hace evidente en dos frentes: de un lado, no hay presencia física del Estado en cada localidad —no hay posta médica, no hay escuela, menos local policial, etc.—; y de otro lado, la ausencia de vías de comunicación, que hace altamente costoso que estas familias tengan acceso a las localidades donde el Estado sí está presente. En tanto el Estado no está presente en cada localidad rural,³ es necesario buscar asociaciones (partnerships o joint ventures) con instituciones de la sociedad civil que lleguen a esas localidades, y que sean éstas las encargadas de repartir los alimentos a cada familia identificada. Hay dos maneras de lograrlo: una es a través de las instituciones religiosas, como la Iglesia Católica o las diferentes Iglesias Evangélicas; y otra es a través de las ONG. Cualquiera de estas instituciones podría concursar por la distribución de alimentos en estas localidades sin presencia del Estado.

¿Cómo llegar a los pobres extremos urbanos? Atender a los pobres extremos urbanos es una tarea relativamente menos complicada y menos costosa que atender a los pobres extremos rurales. En el lenguaje de los comedores populares, hay “casos sociales” que atender. Se propone aprovechar las ventajas comparativas de diferentes organizaciones de la sociedad civil. De un lado, las socias de los comedores tienen ventajas en la preparación de raciones alimenticias. De otro lado, las Iglesias tienen ventajas en la identificación de casos sociales; esta misma ventaja la tienen las Postas Médicas. Serán así las Iglesias y las Postas las responsables de distribuir tickets de almuerzo a los casos sociales, quienes los llevarán a un determinado Comedor (que recibe apoyo del PRONAA). Los tickets serán posteriormente redimidos por dinero.

¿Descentralización / Municipalización? Frente al éxito del Programa del Vaso de Leche,⁴ suena razonable pensar que el PRONAA tendría que municipalizarse. Hay dos importantes objeciones a esta propuesta. De un lado, el Programa del Vaso de Leche es un programa consolidado, que surgió en un contexto de relativamente menor pobreza y con apoyo fuerte de la población organizada. Todavía esta situación no describe al PRONAA. Adicionalmente, la municipalización no resuelve el problema de la atención a pobres extremos rurales, ya que el municipio tiene tantas o más carencias que la misma población. A cambio, lo que se propone es un fortalecimiento de la institución en tanto desconcentra sus actividades, para, posteriormente, pensar en una municipalización, diseñada sobre una experiencia exitosa de desconcentración.

² Ver al respecto el estudio realizado por el IEP (2001) sobre el impacto de la sustitución de víveres por dinero en los Comedores Populares de Lima.

³ Se ha estimado que existen 70,000 localidades rurales en el Perú.

⁴ En 2003, se publicó un estudio que mostró un nivel promedio de filtración en el Programa del Vaso de Leche equivalente al 70%. La definición de filtración fue estrictamente técnica (dinero presupuestado en el Programa que no llega a la población objetivo). Lo que no se discutió fue el contenido de los costos administrativos y en qué magnitud éstos se elevan cuando es la propia población la que administra un Programa, y cuáles pueden ser las externalidades positivas que se recogen mediante esta administración directa. Ver Alcázar, Lorena; José Roberto López-Calix y Eric Wachtenheim (2003), *Las pérdidas en el camino*, Lima, sin editorial.

El PRONAA y las políticas de asistencia alimentaria

Víctor Caballero

Ex jefe del PRONAA

Veinte años después de haberse constituido el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONAA, se ha puesto en evidencia que tanto su impacto sobre el alivio a la pobreza extrema como su contribución a la superación de los índices de desnutrición que afectan a la población más vulnerable (*niñas y niños*) han sido muy limitados.

Entre las principales razones que explican que el PRONAA no haya cumplido sus objetivos se cuentan sus frecuentes crisis y reorganizaciones, pero también el juego de presiones ejercidas por los diferentes actores sociales y políticos y por los grupos de influencia que intervienen en la definición de las políticas sociales.

El juego de presiones es el que ha definido los siguientes problemas:

a) La inestabilidad de las instituciones abona a la pérdida de capacidades institucionales

Las continuas reorganizaciones de los programas sociales han generado una gran inestabilidad en los mismos pero, sobretodo, han significado una pérdida de capacidades institucionales por la repetida remoción de personal y el cambio sistemático de metodologías de intervención.

Se quiso solucionar la dispersión e irracionalidad en la administración de las políticas sociales con la fusión de programas y con el fortalecimiento de instancias especializadas. La fusión de los programas fue entendida como una acción para ahorrarle al Estado recursos desperdiciados en gastos administrativos y de funcionamiento, pero los problemas continuaron aún bajo las nuevas formas o nuevos espacios que se crearon para su ejecución.

b) La continua migración de los programas de un sector a otro ha hecho que se pierdan capacidades de supervisión y monitoreo

Baste saber, por ejemplo, que el Programa de Desayunos Escolares que estuvo bajo la administración de FONCODES hasta el año 2000 (*diciembre*),

pasó a la administración del Instituto Nacional de Salud hasta el mes de diciembre del 2002. En enero del 2003, pasó a ser administrado por el PRONAA; y en marzo del 2004, fue transferido a las municipalidades provinciales.

Cabe resaltar que, con cada transferencia, se perdieron capacidades institucionales con la salida de personal especializado. La transferencia de los programas bajo la lógica de fusión no incluía la socialización de la experiencia previa, de ahí que los programas sociales fueran perdiendo eficiencia y racionalidad.

c) La búsqueda de réditos políticos de corto plazo distorsiona y desvirtúa los programas de lucha contra la pobreza

En torno a los programas sociales se desarrolló una cultura de gestos para la construcción de imagen popular, de ceremonias públicas con las que se pretendía demostrar el compromiso y la voluntad política de luchar contra la pobreza. En el caso del PRONAA, por su relación con los programas de comedores populares y desayunos escolares, el uso de los símbolos y la repetición de ceremonias y ritos – *inauguraciones de comedores, entrega de ollas y alimentos, tomar desayuno al lado de los niños* – fue considerada parte integral de una lucha por obtener resultados políticos para las principales autoridades. Estos gestos públicos, sin embargo, contrastaban con la reflexión privada que señalaba la necesidad de producir cambios u orientar mejor la inversión hacia sectores prioritarios.

La focalización de los programas sociales alimentarios fue otro intento fallido

Los diferentes programas sociales dicen tener una especial preocupación por focalizar la inversión social en la población ubicada en los quintiles 5 y 4 considerados como Pobres Extremos y Muy Pobres, pero en la práctica, la experiencia en el PRONAA nos ha mostrado que la asistencia alimentaria no llega, en su mayoría, a este grupo poblacional. Esto se explica por las siguientes razones:

a) Por la dispersión de la población en extrema pobreza; por lo inaccesible de su ubicación; ésta se encuentra localizada en distritos y caseríos de las zonas rurales, alejadas de las capitales de provincias y departamentos. Incluso en Lima Metropolitana,

donde se ubica un porcentaje importante de este sector poblacional, se encuentra disperso.

b) Porque los recortes del presupuesto afectan principalmente a este sector debido a los altos costos en volumen y tiempo de llegar hasta él con alimentos.

c) La población pobre extrema y muy pobre tiene, en realidad, poco peso político y no genera presión social por su poca capacidad de movilización. La preocupación de los diferentes actores sociales que intervienen en el juego de las políticas públicas sobre los programas sociales no considera a los pobres extremos como un sector social con el que se deban negociar compromisos políticos.

El clientelismo y la manipulación de los poderes públicos, como factor de crisis y de inestabilidad de los programas sociales

Si bien las organizaciones sociales de base: comedores populares y clubes de madres, fueron un instrumento de participación ciudadana en la lucha contra la pobreza, no lograron superar la relación clientelista establecida desde el Estado, ni modificar el juego de imágenes que se estableció entre las autoridades políticas y los beneficiarios debido a su fragilidad organizativa y al establecimiento de prácticas parasitarias en su relación con las autoridades políticas.

Durante el régimen fujimorista se reforzó la manipulación de los beneficiarios de los programas alimentarios cuando se usó la ayuda social para subordinar a las organizaciones de comedores, condicionando la entrega de alimentos a manifestaciones de apoyo al gobierno.

Ayudó mucho a la manipulación de los beneficiarios la debilidad existente en las propias organizaciones sociales de base, el divisionismo que predominó, y la reducción de sus demandas a más y más recursos, sin evaluar los graves y serios problemas existentes en las bases y en sus propias estructuras organizativas. El divisionismo fue muy fuerte en la década del noventa y entonces no se logró construir espacios de concertación entre gremios, salvo para la movilización exigiendo mayores presupuestos. La debilidad organizativa en las regiones fue mayor, al punto que no existen OSB capaces de exigir participación en el proceso de descentralización de los programas.

La transferencia de los programas alimentarios a los municipios va a generar conflictos entre los beneficiarios

El principal problema de la fusión de los programas impulsada desde el MIMDES es la falta de un diseño coherente, y sobre todo, la falta de comprensión del rol del Estado en las políticas sociales dentro del marco de un proceso descentralista. Lo que ha predominado es la fusión de programas como parte de un proceso de racionalización de la administración pública, y la descentralización de los programas sociales como un proceso de transferencia del presupuesto. No se han evaluado las enormes implicancias que tiene una transferencia de programas sin norte ni estrategia adecuada.

La descentralización de los programas sociales, particularmente los programas alimentarios a los municipios, tiene actualmente serias y graves limitaciones:

a) Existe una gran desproporción entre los municipios provinciales y distritales. Lima se beneficiará con cerca del 40% del total de los fondos para los programas de comedores populares, mientras que otras provincias no recibirán más del 2% del total de recursos destinados para este programa. Dada la forma como se ha presentado el tema de la transferencia, el interés que ha dominado todo este proceso ha sido el monto del presupuesto y la ejecución del mismo.

b) La preocupación mayor se está presentando en las propias organizaciones sociales de base, quienes ven que no tienen espacio en este proceso de transferencia. Para empezar, las municipalidades ya trabajan con sus propias organizaciones sociales: los comités del vaso de leche, las rondas urbanas, los comités cívicos y hasta organizaciones de comedores municipales. El temor de las organizaciones sociales de base, sobre todo en Lima, es el de ser subsumidas dentro de procesos manejados por el alcalde provincial, donde ellas no tengan capacidad de negociación ni de representación.

La transferencia de los programas sin los recursos correspondientes puede generar expectativas entre los gobiernos locales y los beneficiarios —*expectativas que pueden ser muy fácilmente defraudadas*. Esto puede terminar generando una corriente de crítica a las capacidades de los municipios, y una añoranza por las políticas centralizadas de los programas sociales, con todas las implicancias que ello tendría.





Cucharas en alto
se terminó de imprimir en mayo de 2004
en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pje. María Auxiliadora 156-164 Breña
Telef: 332-3229 / 424-8104
E-mail: tareagrafica@terra.com.pe
Lima, Perú

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Jesús María, Lima 11- Perú

Telf: (511) 332-6194 Fax: (511) 332-6173

E-mail: postmaster@iep.org.pe

Web: www.iep.org.pe

