

LAS TRANSFERENCIAS ALIMENTARIAS Y NUTRICIONALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

El documento propone un marco de análisis general y de discusión para las transferencias efectuadas por el Gobierno Nacional en favor de los Gobiernos Regionales o Locales, en un contexto en el que la Ley de Bases de la Descentralización establece el cumplimiento de la primera etapa del proceso: la descentralización de los programas sociales, entre los que se incluye los alimentario-nutricionales y los de inversión social.

Para el análisis se ha tomado el caso del Programa del Vaso de Leche como un caso de este tipo de transferencias. Aquí se discuten temas como: i) cobertura diferenciada en orden a niveles de pobreza (brecha o severidad); ii) grados de progresividad en esa distribución; iii) garantía de cobertura mínima a los distritos con mayor pobreza; y iv) importancia de la delimitación de la población objetivo.

Los resultados encontrados, en el ejemplo analizado, muestran que con una delimitación correcta de la población objetivo, el recurso actualmente transferido alcanza para una cobertura completa. Además, para este caso específico se observa que el marco legal es uno de los escollos principales que no permite una asignación adecuada.

La relevancia del estudio radica en que, para el proceso de descentralización, no sólo los recursos del Programa del Vaso de Leche, ascendentes a S/. 350 millones, serán destinados a los Gobiernos Regionales o Locales, sino también los programas sociales, entre los que se incluye los alimentario-nutricionales (ejecutados por el PRONAA) que ascienden a un monto aproximado de S/. 450 millones en el 2003. Estas cantidades representan un total de S/. 800 millones, monto importante que debe ser transferido con objetivos y reglas claras que permitan garantizar su alcance a la población objetivo, las familias en situación de pobreza.

En la actualidad ciertos distritos, muchos de ellos no considerados pobres, perciben una asignación monetaria mayor al 100% de lo que requieren para atender al total de su población objetivo, en desmedro de otros distritos, generalmente de mayor pobreza, cuya asignación no alcanza para atender ni siquiera a la población objetivo en extrema pobreza.

El problema toma aún mayor relevancia si se considera que, con la descentralización, los montos asignados a los gobiernos locales se incrementarán, en cuyo caso los resultados estadísticos muestran que, a mayor monto total asignado al programa o a mayores períodos con incrementos constantes anuales —aunque este incremento se efectúe solo en los distritos menos cubiertos— no se corrige la inequidad.

Los resultados del estudio nos permiten orientar la política de las transferencias de recursos en el marco de la descentralización de los programas sociales, en particular los alimentario-nutricionales.

LAS TRANSFERENCIAS ALIMENTARIAS Y NUTRICIONALES EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

De cara al proceso de descentralización, cuyo marco normativo establece la transferencia de programas sociales en el presente año, cabe hacerse la pregunta de si la lógica de la descentralización, que implica la transferencia de competencias y recursos respecto de estos programas sociales, va a seguir un patrón similar al de las transferencias directas como el Fondo de Compensación Municipal o el Programa del Vaso de Leche. Responder a esta interrogante, implica hacer una evaluación rigurosa del modelo de asignación que tienen estas transferencias directas en la actualidad.

Los programas alimentarios son quizás los primeros que ingresarán en el proceso de descentralización. En este sentido, debemos decir que durante el año 2002 más de S/. 800 millones se han gastado en programas de corte alimentario y nutricional, entre ellos S/. 350 millones correspondientes al Programa del Vaso de Leche y 450 millones en programas administrados por el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).

Frente a ello, debemos preguntarnos si ¿el mecanismo mediante el cual fueron asignados esos S/. 800 millones fue el correcto?, ¿los 800 millones llegaron efectivamente a la población objetivo, para la cual estaban pensados?, ¿esos 800 millones fueron ejecutados de manera tal que respondieron a una política de seguridad alimentaria?. Todas éstas, preguntas necesarias que deben ser respondidas previamente al inicio de la descentralización de los programas sociales.

En el presente estudio, nos centraremos en mostrar que los actuales mecanismos de transferencia vigentes por ley —y que probablemente persistan luego de iniciarse el proceso de descentralización— no son los mejores pues contienen vicios que si no son corregidos pueden hacer que las transferencias de los programas sociales incrementen la inequidad y la pobreza, en vez de reducirlas.

Consideramos importante debatir y definir los lineamientos que regirán el proceso de transferencias de los programas sociales. Para ello, es necesario evaluar los actuales mecanismos de asignación y los criterios asociados a ello; discerniendo si pueden servir de referencia o no en el proceso que se inicia.

Dentro de los mecanismos de asignación y transferencias vigentes, el Programa del Vaso de Leche es un caso particular que por su naturaleza —programa ya descentralizado— podría convertirse en el modelo de transferencia de recursos, lo cual, de ser así, afectaría seriamente la eficiencia y equidad dado que este mecanismo —incluida su normatividad— genera una serie de distorsiones que en este informe trataremos de dilucidar.

El propósito del presente estudio es discutir y presentar una serie de mecanismos alternativos para la asignación y transferencia de recursos dirigidos a programas sociales que buscan atender a la población en situación de pobreza. Para ello, se utiliza el Programa del Vaso de Leche como un ejemplo desde la perspectiva del conjunto de sus restricciones y de los problemas que se presentan en la determinación de sus índices de distribución.

Finalmente, no se pretende agotar el tema de los mecanismos de asignación y transferencia de recursos, pero sí fortalecer la discusión al respecto, de manera que este trabajo sea un insumo útil a los procesos de descentralización y a lucha contra la pobreza que actualmente el Perú experimenta.

2. TRANSFERENCIAS ALIMENTARIAS: EL CASO DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE

El Programa del Vaso de Leche fue creado para atender a la población materno-infantil, en un rango claramente determinado: i) niños de 0 a 6 años, ii) madres gestantes y iii) madres en periodo de lactancia.

A la fecha, excepto por acciones de control ex-post realizadas por la Contraloría General de la República y relacionadas con la ejecución de los recursos asignados, no hay una política general que regule la ejecución del programa en términos de seguridad alimentaria y del cumplimiento de las metas de nutrición establecidas para su población objetivo. Si a ello se le añade una ejecución individualizada basada en la autonomía municipal, heterogeneidad en la capacidad municipal para su ejecución, variada participación de organizaciones sociales e intereses económicos de proveedores, se tiene como consecuencia un programa muy desarticulado, heterogéneo, sin economías de escala y con elevados porcentajes de filtración y sub-cobertura.

Si bien la Ley 24509 permitió la institucionalización del Programa, su expansión a nivel nacional fue una respuesta política a un problema social, y no necesariamente una aproximación técnicamente válida para enfrentar el objetivo central de reducir la desnutrición crónica de los grupos vulnerables en situación de pobreza.

Con el devenir de los años se ha dado una serie de modificaciones que han conllevado un número mayor de municipios participantes y la incorporación de otros grupos etáreos como parte de la población objetivo, generando con ello mayores dificultades para la distribución de los recursos disponibles.

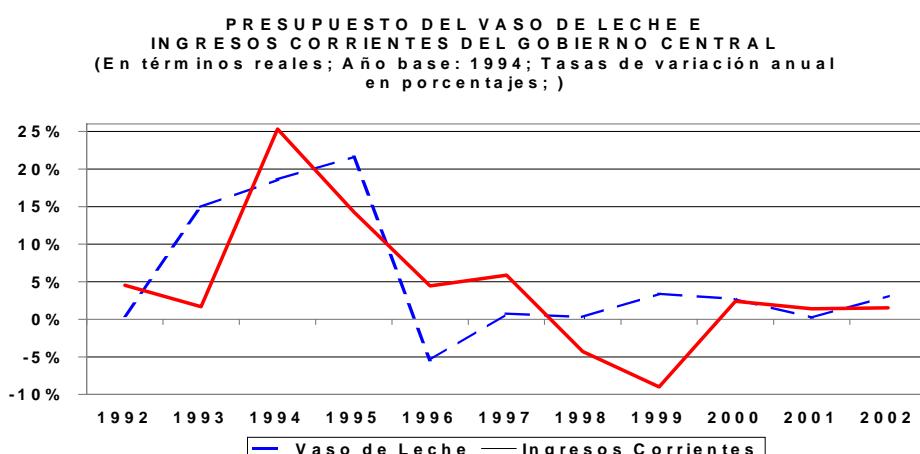
En síntesis, el marco legal del Programa ha generado una serie de distorsiones que no han ayudado a que el Vaso de Leche reduzca la desnutrición crónica de la población objetivo.

3. PROBLEMAS ASOCIADOS AL PROGRAMA Y SU EFECTO EN LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS

Los problemas en torno al Programa del Vaso de Leche están asociados a las siguientes restricciones, las cuales distorsionan el proceso desde la elaboración de los índices de distribución, hasta la llegada del recurso al beneficiario.

3.1. EL PRESUPUESTO Y LOS MONTOS MÍNIMOS ASIGNADOS

El presupuesto del programa está directamente relacionado con la disponibilidad presupuestal del tesoro público, habiendo evolucionado en los últimos años según lo que se muestra en los gráficos adjuntos.



Un factor que ocasiona fuertes distorsiones a la asignación de recursos es el conjunto de normas respecto a la población objetivo y al monto que deben recibir. Así, desde 1991, mediante Ley 25308 se exige al Ministerio de Economía y Finanzas "...transferir a los Consejos Provinciales para la ejecución del Programa del Vaso de Leche, los recursos financieros necesarios para garantizar un número de raciones no menor al que vino entregando durante 1990". Esta restricción al número de raciones, es contemplada en sucesivas leyes, como las Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 1998 y 1999.

Incluso, el Decreto de Urgencia 069-96 va más allá al fijar que, a partir de octubre de 1996, los municipios de las Provincias de Lima y del Callao deben recibir un monto anual aproximado de S/. 100 millones, poniendo con ello claros límites a una distribución más equitativa y adecuada de los recursos del Programa.

3.2. ATOMIZACIÓN DEL PROGRAMA

La Ley que crea el Programa del Vaso de Leche, establece que el beneficio del recurso vaya en favor de la municipalidades provinciales, que a la fecha implicarían 194 receptores. Sin embargo, en 1994 se amplía el beneficio a los distritos. El elevado número de municipios (actualmente 1828), atomiza la distribución de los recursos del programa, elevando los costos directos e indirectos asociados.

Esta atomización se muestra en el hecho que en el Perú existen 188 municipios con menos de 1,000 habitantes (10% del total). En este sentido, ¿Tiene el mismo poder de negociación un distrito que puede adquirir insumos por S/. 12 millones, frente a otro que no llega ni siquiera a S/. 2 mil?.

3.3. POBLACIÓN OBJETIVO

La población objetivo, originalmente establecida en el rango de niños de 0 a 6 años y madres gestantes y en periodo de lactancia, ha sido ampliada hacia otros grupos etáreos afectando con ello no sólo el espíritu del programa nutricional sino también la adecuada asignación de los recursos.

En 1996, la Municipalidad de Lima Metropolitana, amplió la población objetivo a los niños de 7 a 13 años, enfermos de TBC y adultos mayores. Dicha iniciativa, fue incorporada al ámbito nacional en la Ley de Presupuesto del Sector Público de 1998 y precisada en el año 2001 con la Ley 27470, que establece normas complementarias para la ejecución del Programa y que establece las siguientes prioridades:

Prioridad 1:

Los beneficiarios del Programa son niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, atendiendo de manera prioritaria a quienes presenten un estado de desnutrición y se encuentren en situación de pobreza.

Prioridad 2:

En la medida en que se cumpla con la prioridad 1, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, adultos mayores y afectados por tuberculosis en situación de pobreza.

En ese sentido, la población objetivo del Programa es aquella que se encuentra en la Prioridad 1 y, sólo en la medida en que los recursos lo permitan, se debería beneficiar a la población definida en la Prioridad 2.

En las siguientes secciones, se hace un análisis cuantitativo de los niveles de atención con los recursos actualmente disponibles, encontrándose que, el monto total asignado al Programa es suficiente para atender al 100% de los beneficiarios de la Prioridad 1.

Sin embargo, las distorsiones asociadas a la distribución de los recursos, no permite a muchos distritos atender al 100% de la población de la Prioridad 1, al mismo tiempo que otras municipalidades reciben

recursos que le permiten atender con comodidad los beneficiarios de las dos prioridades.

3.4. FOCALIZACIÓN: FILTRACIÓN Y SUBCOBERTURA

Existe un serio problema en las municipalidades al momento de determinar la población objetivo y atenderla según las prioridades, produciéndose las siguientes ineficiencias asociadas a la focalización:

- a) Atención indiscriminada a la población objetivo de ambas prioridades: Sin distinción alguna se reparte a los dos grupos de manera igual, motivando en muchos casos la atención insuficiente de la primera prioridad.
- b) Filtración: Hay elevados niveles de filtración, entendiéndose esto como la presencia de personas beneficiadas por el programa sin ser parte de la población objetivo.
- c) Exclusión: Por una inadecuada determinación de la población objetivo, parte importante de ella, especialmente aquella ubicada en el rango de la pobreza extrema, no es beneficiaria del programa, aun cuando le asiste ese derecho.
- d) Focalización nula: En muchos distritos, la tarea de focalización adecuada ha sido sustituida por una distribución "hasta donde alcance" a favor de todos los miembros de la comunidad.

4. ÍNDICES DE DISTRIBUCIÓN: METODOLOGÍA ACTUAL DE CÁLCULO E INEFICIENCIAS ASOCIADAS

Los criterios tomados en cuenta para la asignación de los recursos de este programa están normados en la Ley N° 27470 (Ley que establece Normas Complementarias para la Ejecución del Programa del Vaso de Leche). La población objetivo que interviene en el proceso de determinación de índices es la siguiente: los niños menores de 06 años, madres gestantes y lactantes en situación de pobreza¹ (3,06 millones) en primera prioridad, y los niños entre los 7 y 13 años y los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza (3,2 millones) en segunda prioridad.

En la construcción del índice actual se elaboró primero un índice referencial de distribución y sobre este índice se aplicaron las restricciones de ley referidas a mantener montos mínimos para los distritos del país.

POBLACIÓN OBJETIVO

Grupos Relevantes (miles de personas)	Pobres Extremos			Total Pobres
	0-6 años	Madres Gestantes-Lactantes	7-13 años	
Prioridad 1	916.3		1,690.4	2,606.7
		169.8	290.4	460.2
Prioridad 2		871.8	1,636.6	2,508.4
	257.8		499.1	756.9

¹ Esta definición incluye al total de pobres, en situación de extrema pobreza y pobreza.

4.1 ÍNDICE REFERENCIAL BASADO EN BRECHA Y SEVERIDAD DE POBREZA²

Llamamos Índice Referencial de Asignación a un índice que se elabora libre de restricciones, considerando variables de pobreza y desnutrición así como el precio de la ración que cumple con el valor nutricional mínimo del establecido por el Instituto Nacional de Salud, diferenciado por regiones. Para el índice referencial, los montos que se asignen a cada distrito debieran basarse exclusivamente en estos criterios.

Un ordenamiento sencillo para la distribución del recurso consiste en decir: destíñese mayor recurso real por poblador objetivo a los distritos con mayor severidad de pobreza. Y una forma simple de aplicar esto a la distribución es obtener la proporción que cada distrito siempre se llevará del total de recursos independientemente de cuán grande sea ésta³: si un distrito presenta k veces la brecha (o severidad) de otro distrito entonces un individuo objetivo del primero se debe llevar k veces lo que un individuo objetivo del segundo.

Concretamente este mecanismo se construye así:

El monto nominal $M_{i\lambda}$ que recibe cada distrito en consideración a su índice de pobreza $fgt_{i\lambda}$, se obtiene de la siguiente manera:

$$M_{i\lambda} = \left(\frac{fgt_{i\lambda} \cdot p_i \cdot r_i}{\sum_{i=1}^n fgt_{i\lambda} \cdot p_i \cdot r_i} \right) M ; \quad M_{i\lambda} = \phi_i \cdot M$$

Donde:

M es el monto a repartir, p_i es la población objetivo de cada distrito, r_i es el costo de la ración en el distrito i , y el Índice Referencial asignado al distrito “ i ” será la variable ϕ_i ; $fgt_{i\lambda}$ es el indicador de pobreza distrital.

Este índice no considera las restricciones de montos mínimos que dispone la Ley; por tanto, está basado en las características de la población objetivo de cada distrito, y es buen indicador de cómo debe ser una asignación progresiva.

Es fácil mostrar que la asignación real (en raciones) por poblador objetivo en una unidad de tiempo de un distrito que tenga el doble de brecha (o severidad) que un segundo distrito, será el doble de lo que reciba un poblador objetivo de aquel segundo distrito. Sobre este punto es necesario aclarar que puede resultar indiferente hablar de número de raciones por poblador objetivo, y de tasa de cobertura distrital de la población objetivo pues, dentro de un distrito y con la cantidad de recurso asignado a él, puede atender a un x porcentaje de su población objetivo o puede atender a toda la población objetivo con el x por ciento de la ración por unidad de tiempo. Por ejemplo, considerando un precio unitario (S/.1) para la ración diaria y un monto diario de S/. 60 asignado a un distrito con 100 pobladores objetivo. El recurso asignado en este ejemplo alcanza para atender completamente al 60% de la población objetivo, o a todos cubriendo sólo el 60% del costo de la ración diaria. En tanto el segundo caso es menos común de ser observado, en adelante

² Los índices FGT1 y FGT2, respectivamente, miden la brecha y la severidad de la pobreza del distrito i de la siguiente manera:

$$fgt_{\lambda}^i(Z_i, X_i) = (1/p_i) \sum_{j=1}^{p_i} \left(\frac{Z_i - X_{ij}}{Z_i} \right)^{\lambda} \text{ con: } Z_i - X_{ij} = 0 \text{ si } Z_i < X_{ij}.$$

El FGT1 utiliza lambda igual a 1 y el FGT2 lambda igual a 2. Mientras el primero mide qué porcentaje de lo que se necesita para cubrir la pobreza no se tiene, el segundo permite decir, por ejemplo, a qué grados relativos de pobreza llegan los pobres de dos distritos distintos.

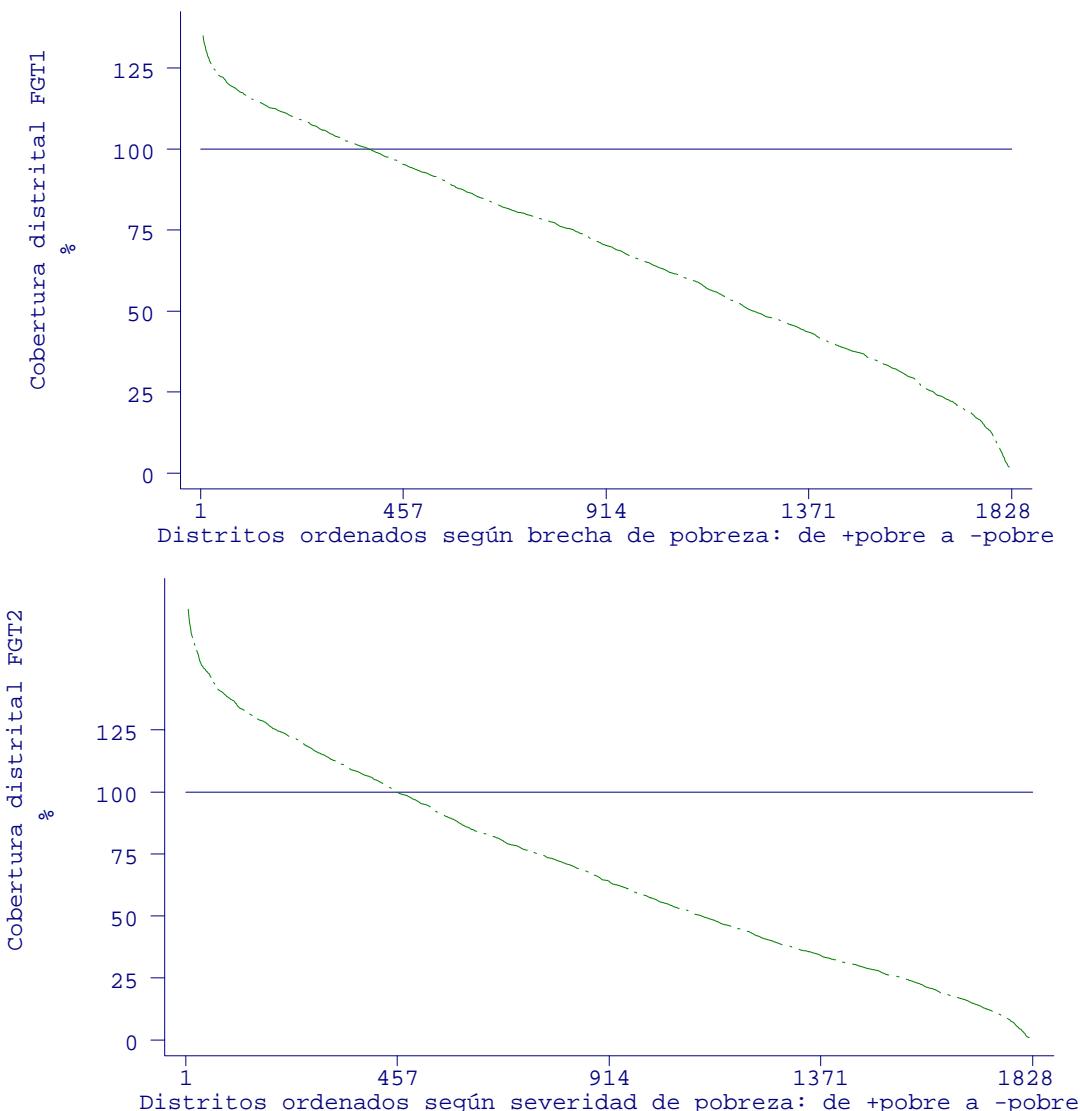
³ A menos que cambien los costos de la ración en ese distrito respecto del costo en los demás distritos.

haremos mención más frecuente a la tasa de cobertura distrital (que corresponde al primer caso).

La simulación de esta manera de repartir los recursos para el Programa del Vaso de Leche con el monto a ser transferido en el 2003 —S/. 356 millones entre los 1 828 distritos del Perú— se puede observar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO

COBERTURA DISTRITAL DE LA POBLACIÓN OBJETIVO, BASADA EN LOS INDICADORES DE BRECHA Y SEVERIDAD DE POBREZA (FGT1 Y FGT2)



La lectura del gráfico es como sigue: la línea discontinua indica, para cada distrito ubicado en el eje horizontal, la cobertura distrital alcanzada con la cantidad de recurso que se le ha asignado con este mecanismo. Observemos que, por el criterio de ordenamiento de pobreza, ningún distrito accede a mayor cobertura que otro que tenga mayor nivel de pobreza (brecha o severidad, para el primer y segundo gráfico, respectivamente). De ello podemos decir que con ambos criterios de distribución, se asegura cobertura completa a los primeros 400 y 450 distritos más pobres (25% de los distritos aproximadamente).

4.2 ÍNDICE DE ASIGNACIÓN ACTUAL

Debido a que las normas mencionadas anteriormente (Ley N° 26637 y Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 1998 y 1999), ordenan mantener montos mínimos equivalentes al presupuesto anterior para cada distrito, el Índice Referencial de Asignación debe ser modificado para incluir dicha restricción legal.

Esto quiere decir que, considerándose el presupuesto del año anterior, la nueva asignación sólo redistribuirá (según criterios de pobreza y desnutrición) el incremento del presupuesto del presente año respecto al 2002 (\$12,8 millones) entre todos los distritos en los que el monto que debieron recibir estuvo por debajo de lo que efectivamente les correspondería de acuerdo con el Índice Referencial de Distribución. El proceso es el siguiente:

Paso 1

Sea $M'_{i\lambda}$ el monto que debe recibir el distrito “*i*” (según el Índice Referencial de Asignación).

$$M'_{i\lambda} = \left(\frac{fgt_{i\lambda} \cdot p_i \cdot r_i}{\sum_{i=1}^n fgt_{i\lambda} \cdot p_i \cdot r_i} \right) M ;$$

Paso 2

Si lo que debe recibir un distrito es menor de lo que actualmente recibe, entonces se mantiene el presupuesto anterior (debido a las restricciones de Ley).

Si $M'_{i\lambda} < M_{i\lambda(t-1)}$, se mantiene $M_{i\lambda(t-1)}$, lo cual define el Índice de Asignación ($\phi'_{i\lambda}$) de la siguiente manera:

$$M_{i\lambda} = \left(\frac{M_{i\lambda(1-t)}}{M} \right) M ; \quad M_{i\lambda} = \phi'_{i\lambda} \cdot M$$

Si lo que debe recibir un distrito está por encima de lo que actualmente recibe, entonces el incremento del presupuesto es redistribuido proporcionalmente a este y a todos los distritos que presenten la misma situación.

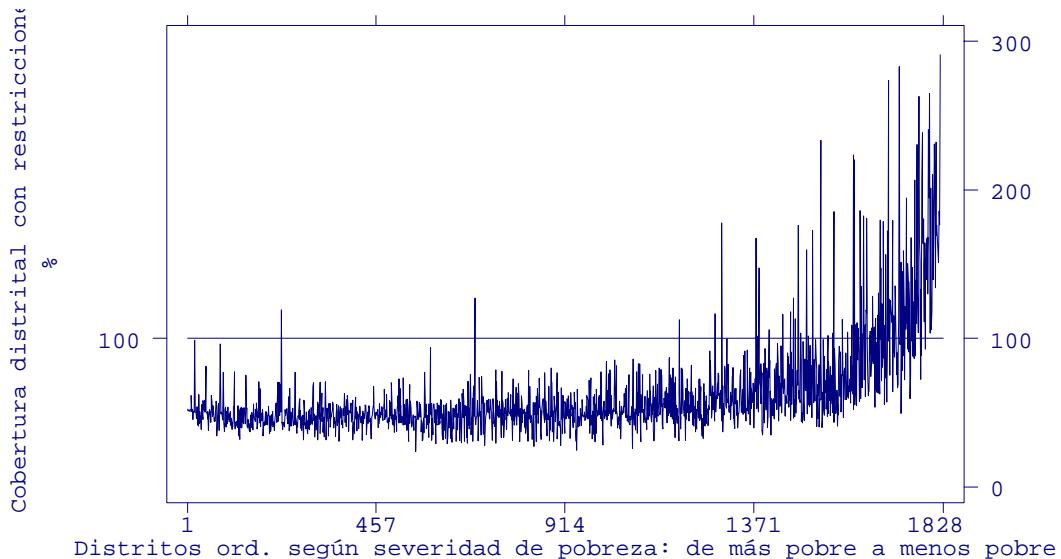
Si $M'_{i\lambda} \geq M_{i\lambda(t-1)}$, entonces el incremento del presupuesto se reparte proporcionalmente a la brecha de atención de cada distrito.

Quedando $M_{i\lambda(t-1)} + \delta \cdot (M'_{i\lambda} - M_{i\lambda(t-1)})$; lo cual define el ($\phi'_{i\lambda}$):

$$M_{i\lambda} = \left(\frac{M_{i\lambda(1-t)} + \delta \cdot (M'_{i\lambda} - M_{i\lambda(t-1)})}{M} \right) M ; \quad M_{i\lambda} = (\phi'_{i\lambda}) \cdot M$$

Veamos cómo este modo de asignar los recursos (sugerido por las leyes respectivas) distorsionan seriamente la distribución de los recursos. Por ejemplo, el gráfico siguiente muestra que las restricciones de ley, que obligan a mantener montos mínimos, genera distorsiones sobre los distritos que deberían ser los beneficiarios asignándoles montos en proporciones no equitativas, las que, en muchos casos, favorecen a

los distritos de mayores ingresos, presentándose incluso picos elevadamente altos para algunos distritos y mostrando con ello un exceso de cobertura.



El MEF, consciente que existía una asignación no equitativa para los distritos más pobres —dado que otorgaba montos que no podían cubrir ni siquiera a la población objetivo en extrema pobreza, mientras que otros distritos reflejaban un exceso de cobertura— decidió en el 2001 distribuir todo el incremento del Programa del Vaso de Leche solamente a los distritos donde la cobertura era deficitaria. De esta forma esperaba resolver en algo la situación mientras no se modifique la Ley que permite resolver todas las distorsiones.

4.3 ÍNDICE REFERENCIAL E ÍNDICE ACTUAL: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Es necesario mostrar cuánto de lo que un distrito recibió es lo que realmente debería haber recibido según criterios de población objetivo. Para esto, distribuimos el presupuesto del año fiscal 2003 usando los dos índices de asignación disponibles: El Índice de asignación publicado en la Resolución Ministerial 074-2003-EF/15 y el Índice Referencial que acabamos de construir en párrafos anteriores.

Aplicando ambos índices al presupuesto del año 2003, se observa que entre los 1 828 distritos, la asignación puede implicar una recepción de recursos mayor o menor que la que tendría que haber recibido cada distrito si no existiesen las restricciones de monto fijo mínimo.

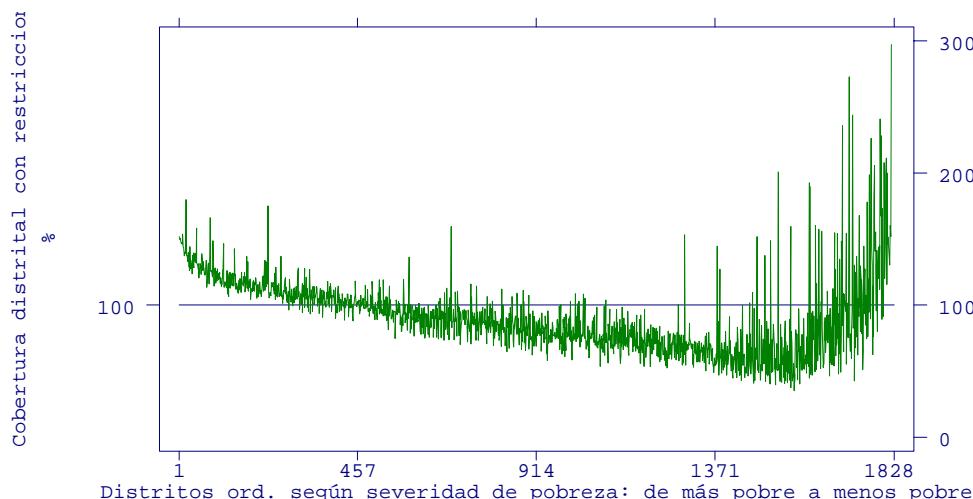
Si comparamos las coberturas que se logran según un índice referencial y el índice actual, el cual incluye necesariamente las restricciones de ley, podemos ver que existen algunos distritos donde la cobertura —y por tanto el monto asignado— es particularmente alta, aún luego de considerar sus indicadores de pobreza, población objetivo y el costo de su ración. Ello ha ido en desmedro de otros distritos donde la asignación presenta un elevado déficit, distritos con elevada tasa de pobreza extrema que, sin embargo, tienen un nivel de cobertura muy por debajo del 50%. La tabla siguiente puede dar una idea de estas diferencias, para un grupo de distritos seleccionados.

COMPARACIÓN ENTRE EL ÍNDICE REFERENCIAL Y EL ÍNDICE ACTUAL DE ASIGNACIÓN

	REGIÓN	PROV	DISTRITO	COBERTURA	COBERTURA
				con Restricción (S.)	Referencial (S.) P1+P2
Mayores Perjudicados	1 LORETO	MAYNAS	SAN JUAN BAUTISTA	Actual 26%	Referencial 61%
	2 LA LIBERTAD	CHEPEN	PACANGA	29%	67%
	3 ANCASH	YUNGAY	MANCOS	29%	62%
	4 LORETO	MARISCAL RAMON CASTILLA	YAVARI	30%	75%
	5 LORETO	MAYNAS	BELEN	30%	65%
	6 LORETO	MAYNAS	INDIANA	31%	70%
	7 LORETO	MAYNAS	LAS AMAZONAS	31%	73%
Mayores Beneficiados	1 LIMA	LIMA	SAN ISIDRO	350%	21%
	2 LIMA	LIMA	SAN BARTOLO	384%	32%
	3 TACNA	JORGE BASADRE	ITE	444%	23%
	4 AREQUIPA	AREQUIPA	AREQUIPA	470%	26%
	5 LIMA	YAUYOS	ALIS	506%	21%
	6 LIMA	LIMA	SANTA MARIA DEL MAR	637%	27%
	7 AREQUIPA	AREQUIPA	YANAHUARA	700%	24%

Los montos que registra el índice referencial están relacionados a una situación donde los distritos que tienen mayor pobreza extrema deberían tener recursos suficientes para poder remediar esa situación. Sin embargo, si comparamos los niveles de cobertura que logra el índice de asignación actual con el índice de asignación referencial se observa que algunos distritos ubicados en las provincias de Lima Metropolitana y el Callao, reciben recursos en montos que exceden incluso sus requerimientos. Obviamente, la asignación actual genera mucha inequidad, la misma que impide resolver el problema de la pobreza y el de la desnutrición crónica.

Entonces, ¿Qué tanto se pueden eliminar las inequidades, manteniéndose las restricciones de ley?. El gráfico siguiente muestra un escenario, en el cual suponemos (optimistamente) que durante 10 años el presupuesto del Vaso de Leche se incrementa constantemente a una tasa nominal de 7% anual, la inflación a una tasa anual de 2%, y la población a una tasa anual de 1,5%. La situación de desigualdad no cambia, aún trasladando todo el incremento del recurso nominal a los distritos que reflejan déficit de cobertura, por lo que toda mejora del Programa pasa por hacer cambios en su normativa legal, eliminando con ello todas las distorsiones que en los últimos años se han incorporado.



En el gráfico se puede apreciar que el nivel de cobertura de los distritos con mayor severidad de pobreza aumentará, lo que es explicado principalmente por el gran aumento de los recursos del programa. Sin embargo, las distorsiones que existían para los distritos menos pobres persisten en el tiempo.

Finalmente, ¿es el Índice Referencial un indicador preciso de cuánto debería recibir un distrito?, ¿si elimináramos las restricciones de ley que están distorsionando la asignación de los recursos, qué otros aspectos a discutir aparecen?. Por ejemplo: ¿es óptimo el otorgar montos que excedan la cobertura necesaria (100%) para los distritos con mayor severidad de pobreza como se desprende del Índice Referencial?.

En la siguiente sección se intenta responder algunas de estas cuestiones proponiendo distintos escenarios de política, y discutiendo sus potencialidades y limitaciones.

5. METODOLOGÍAS ALTERNATIVAS DE ASIGNACIÓN

Esta sección pretende discutir los beneficios y costos de distintos mecanismos de asignación de recursos y para ello primero abordaremos los aspectos teóricos de la asignación de recursos. Luego discutiremos cuestiones entre las que destacan preguntas como, ¿si se puede decidir qué tan progresivo⁴ se es en la repartición de recursos? o ¿si se debe diferenciar entre un poblador objetivo⁵ desatendido en un distrito *pobre* y un poblador objetivo desatendido en un distrito no pobre?.

5.1 ASPECTOS TEÓRICOS DE UNA ASIGNACIÓN RACIONAL DE RECURSOS

Si el problema a resolver es cómo dividir un recurso de la “mejor” manera entre agentes, individuos o distritos distintos, es inevitable que se va a tener que prefijar un criterio de ordenación social de todas las posibles reparticiones del mismo recurso, que podría verse reflejada en una función de bienestar social $W = W(m_1, m_2, m_3, \dots, m_n)$ que le ordene todas las posibles reparticiones de un recurso asignándole valores a cada combinación distinta (m_i es la cobertura distrital en el distrito i). Que ese criterio o mecanismo de asignación lleve a cumplir o no con ciertos principios deseables para toda ordenación social, no es el centro de la discusión que desarrollamos aquí. Sólo se asume que cada mecanismo posible de repartición del recurso ha sido aceptado como legítimo por los agentes involucrados.

Es bastante improbable que una ordenación social exhaustiva de las posibles reparticiones se vea reflejada en los marcos legales que guían las políticas de transferencias. Sin embargo, en ellos se puede hallar los criterios guía para iniciar el proceso de distribución de un recurso, conociendo el orden de los grupos de individuos (distritos, para el caso de transferencias) en los cuales la sociedad “ha decidido” atender ciertas necesidades. Es decir, a diferencia de conocer o hallar una función de bienestar definida y distribuir los recursos en consideración de ella, de los costos de atención y de la limitación de los recursos, en la práctica la sociedad (mediante marcos legales) define un primer criterio guía de la distribución (que reciba más el más pobre, por ejemplo) y luego queda en manos del que va repartir el recurso incorporar otras consideraciones en orden a que la repartición sea consistente con el criterio base pero incluya cuestiones de análisis fino como evitar la sobre-cobertura e impedir la excesiva sub-cobertura —que la definición del criterio guía que muestran los marcos legales no garantiza.

⁴ Para quienes no están familiarizados con esta acepción de la palabra *progresivo*, ésta refiere (para lo que nos concierne) a qué tanto más se desea asignar a los “más pobres” respecto de los “menos pobres”. Naturalmente el criterio de pobreza queda aún en libertad de ser cualquiera.

⁵ Denominaremos así al individuo que, según el criterio de política de asignación, debería acceder a una ración diaria.

Así, no es difícil demostrar que, conociendo el *tamaño de los recursos*, y pese a predefinirse explícitamente un criterio o característica que guíe la repartición, existe más de una forma de repartirlos. Un ejemplo muy sencillo lo hallamos si, por ejemplo, intentamos repartir 100 soles entre dos individuos y recibimos las instrucciones precisas de usar un *criterio de pobreza*. Darle los 100 al más pobre y nada al otro, cumple la instrucción, pero darles 51 y 49, respectivamente, también la cumple. Sobre este punto insistimos, pues debe quedar claro que hay mucha discusión entre la sola definición del criterio de asignación y la asignación efectiva de los recursos. Mientras la definición del criterio sólo determina un ordenamiento; para la distribución efectiva del recurso deben considerarse una cantidad de otras consideraciones.

5.2 METODOLOGÍAS ALTERNATIVAS

Lo que sigue a continuación es el análisis de distintas formas de distribuir recursos escasos destinados a objetivos específicos, una descripción de cómo operan, y una breve discusión de sus limitaciones y del margen que dejan para la inclusión de criterios adicionales al criterio ordenador. Un ejemplo de esto último es controlar el *grado de progresividad* en la repartición (criterio adicional) en el marco de una repartición guiada por niveles de pobreza (criterio ordenador o guía). Para esta discusión adoptamos dos criterios guía: la brecha de pobreza y la severidad de pobreza.

A. LA DISTRIBUCIÓN SEGÚN CRITERIOS DE POBREZA

Esta parte del estudio fija como criterios base de la asignación a los indicadores de pobreza que definen incidencia, brecha y severidad (FGT), y discute aspectos u otros criterios que deben tomarse en cuenta al aplicar la asignación.

Respecto al ordenamiento y repartición simple que permite asociar en proporcionalidad exacta los recursos reales que un distrito dispone por poblador objetivo con los niveles de pobreza que presenta respecto del resto, recalcaremos que no es la única forma de distribuir los recursos, e incluso puede ser visto como un caso particular de un mecanismo de repartición más general en el que se controle el grado de progresividad o regresividad de la asignación.

B. CONTROLANDO LA PROGRESIVIDAD DE LA REPARTICIÓN

Respecto a la simple aplicación de un criterio de proporcionalidad en el que los distritos con el doble de brecha (o severidad) de pobreza, reciben el doble de cobertura, veremos que hay mayor margen de acción a la hora de asignar aun respetando el ordenamiento, al incluirse, por ejemplo, grados de *progresividad* en las asignaciones.

Para ello sigamos en el marco de la distribución por proporciones fijas del total de recursos, agregando un parámetro ρ con el cual se puede controlar qué tanto más, respecto de los menos pobres, queremos que reciban los más pobres.

El monto nominal que recibirá cada distrito de acuerdo a esta variante más general del método proporcional, es como sigue:

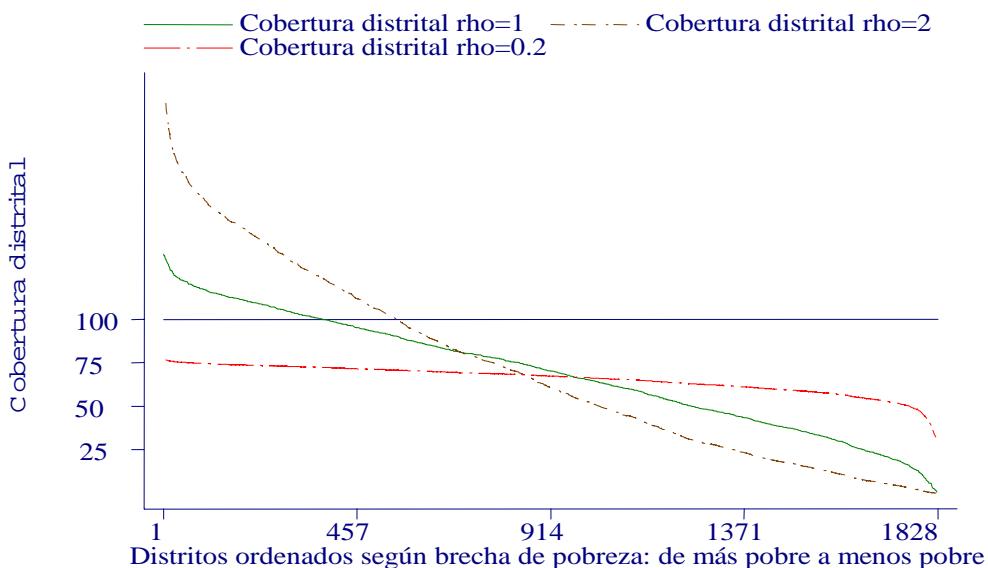
$$M_{i\omega} = \left(\frac{fgt_{i\omega}^{\rho} \cdot p_i \cdot r_i}{\sum_{i=1}^n fgt_{i\omega}^{\rho} \cdot p_i \cdot r_i} \right) M$$

Donde M es el recurso total nominal a repartirse; M_i es la cantidad de recurso nominal que recibe el distrito i , p_i es la población objetivo, r_i es el costo de la ración en el distrito i para el caso aplicado del Vaso de Leche (pero también podría ser el costo de algún servicio de infraestructura y aún de los costos administrativos de un municipio, esto para aplicaciones distintas del mismo marco conceptual a otras transferencias), y ρ es una variable de política (el parámetro que determina el grado de *progresividad*).

Controlando distintos valores de ρ se puede hallar nuevas proporciones que cumplan con el ordenamiento y con la restricción presupuestaria de agotar los recursos totales sin excederlos.

Se puede observar que el caso más simple discutido en el ejercicio anterior bajo el nombre de Índice Referencial era el caso en el cual $\rho=1$. Ahora, como los indicadores FGT toman valores de cero a uno, un parámetro ρ mayor a 1 asigna mayores coberturas, respecto del resto, a distritos con mayor pobreza, es decir hace más progresiva la repartición⁶.

El siguiente gráfico muestra la simulación de tres asignaciones proporcionales alternativas del mismo monto de S/. 356 millones de soles entre los 1 828 distritos del Perú, cada una más progresiva que la otra. Para dicho gráfico sólo mostramos el ejercicio con el criterio base de la brecha de pobreza (FGT1).



En suma, el grado de progresividad es también algo que debe considerarse en la discusión, pues no necesariamente la proporcionalidad que guardan los indicadores de la brecha (o severidad) de la pobreza entre dos distritos es exactamente la misma que debe observarse en la cobertura que reciben, aunque sí deba guardarse una relación.

Como se mencionó antes, un parámetro $\rho=0$ implica una cobertura plana (igual) en todos los distritos. En este contexto, si el recurso no alcanza para una cobertura completa a nivel nacional, puede convenir hacer la diferenciación entre las coberturas de dos distritos con niveles de pobreza distintos, y sobre ese punto volveremos un poco mas adelante. Una fijación de $\rho=0$, independientemente de cuán grandes sean los recursos, llevaría a que toda posible caída real en los recursos o todo incremento en el nivel general de los

⁶ El caso en el cual el parámetro ρ es igual a cero es aquél en el que todos distritos reciben la misma cobertura sin importar sus diferencias en pobreza, en ese caso extremo el respeto del ordenamiento ya no es estricto.

precios afecte la cobertura de todos los distritos por igual, lo cual no tiene por qué ser lo más deseado desde la perspectiva del hacedor de política económica.

Finalmente, considerando que la práctica de asignar recursos de manera proporcional simple respecto de un criterio es muy extendida y de hecho, también se ha aplicado en la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia niveles de gobierno subnacional; es útil que intentemos discutir más acerca de las características que tiene la función de bienestar social que implícitamente la sostiene. Como ya vimos, la repartición discutida tiene la característica de mantener fijas las proporciones relativas de cobertura entre distritos para cualquier monto nominal M a repartirse, y tales proporciones respetan un orden por el cual distritos con mayor pobreza obtienen mayor cobertura que los que tienen menor pobreza.

Este método de repartición es sostenido por una función de bienestar del tipo *Leontief* en la que los coeficientes fijos de las coberturas distritales (m_i) vienen a ser las inversas de sus indicadores de pobreza ajustados por el parámetro de progresividad— $fgt_{i\lambda}^{-\rho}$ — que ordenan a los distritos según su grado de necesidad:

$$W(m_1, m_2, m_3, \dots, m_n) = \min \left\{ \frac{m_1}{fgt_{1\lambda}^{-\rho}}, \frac{m_2}{fgt_{2\lambda}^{-\rho}}, \dots, \frac{m_n}{fgt_{n\lambda}^{-\rho}} \right\}$$

De modo que la proporción fija entre la cobertura de dos distritos siempre cumple:

$$\frac{m_i}{m_j} = \left(\frac{fgt_{i\lambda}}{fgt_{j\lambda}} \right)^{\rho}$$

La importancia de reconocer ello reside en poner en evidencia una cuestión difícil de discutir sin este marco teórico: ¿los cambios en los costos relativos de las raciones en unas regiones respecto de otras, deben ocasionar cambios en las coberturas que se decida que tenga cada distrito? o ¿debe haber sustituibilidad entre las coberturas distritales en la repartición?

Un ejemplo puede poner más claras las cosas: imaginemos dos distritos con igual población y precios por ración, pero con mayor pobreza en el primero. Supongamos que inicialmente se transfiere recursos de manera proporcional a la pobreza de modo que, con una cantidad limitada de recurso nominal total, el primero recibe una cobertura de 80% de su población objetivo y el segundo una de 50%. ¿Qué ocurre con el mecanismo de asignación proporcional si el precio de la ración cae a la mitad de lo que era al inicio en el segundo distrito? La respuesta es *nada*: las proporciones de cobertura entre los distritos se mantienen. Sin embargo, eso nuevamente no tiene por qué ser necesariamente lo mejor desde un punto de vista social, pues, si los precios en un distrito disminuyen significativamente respecto de otro distrito, puede tener sentido (y eso es materia de la política social del gobierno) trasladar algunos recursos de distritos con precios altos a otros en los que los precios son muy bajos. Aun en el caso en que el distrito con precios bajos presente un nivel menor de pobreza. En nuestro ejemplo: por cada poblador objetivo que se *desatiende* en el primer distrito, se puede, con ese recurso liberado, cubrir o *atender* dos individuos objetivo en el segundo distrito; y ello puede ser razonable en ocasiones aun cuando en el primer distrito haya más pobreza, pues un poblador objetivo debiera gozar de cierto tipo de equivalencia en su tratamiento esté en el primer o en el segundo distrito. Este análisis ayuda a esclarecer la discusión acerca del propósito de la política social, si debe estar centrado en el individuo pobre solamente o en las características del distrito pobre también.

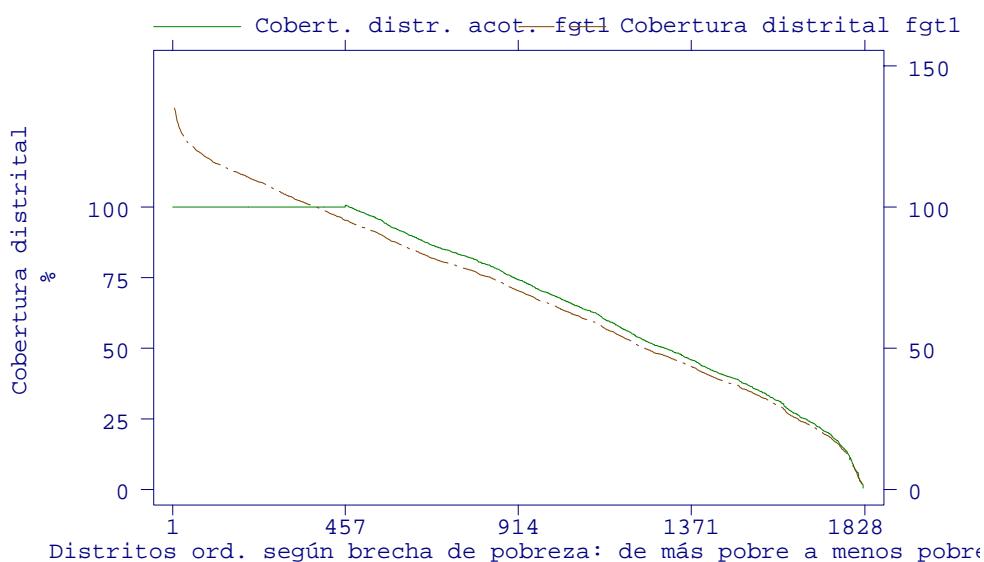
Finalmente, una cuestión importante que ha quedado libre en toda la discusión anterior, es la justificación de por qué se tiende a dar mayor cobertura a los distritos más pobres. No vamos a entrar en una discusión

muy detallada del asunto, pero sí se debe mencionar una justificación que recoge los conceptos de *valor del entorno y capital social*, que para nuestro caso operarían de la siguiente manera: si el recurso no alcanza para cubrir a todos, debemos preguntarnos: ¿tiene un individuo objetivo que no sea cubierto (atendido) en un distrito muy pobre, las mismas oportunidades para cubrirse de alguna manera alternativa al Programa que un individuo desatendido en un distrito no pobre? La respuesta probablemente sea que sus posibilidades son casi nulas. Sin embargo, qué tan distintas son esas oportunidades de *vivir sin el Programa*, es tema para una discusión más profunda y un necesario trabajo de medición. Asimismo, la respuesta a la pregunta de en qué medida se debe reflejar esas diferencias en las coberturas finales de los distritos, depende de los lineamientos de la política social que se definan, y uno de los instrumentos para tal propósito es el parámetro de progresividad discutido arriba.

C. COBERTURA SEGURA, Y TOPES A LA SOBRE-COBERTURA Y A LA SUB-COBERTURA

El centro de esta sección, trata de la incorporación de dos aspectos importantes al mecanismo de distribución: (a) Si se considerara que es imposible *vivir sin el programa* en los $x\%$ distritos más pobres del país, sería razonable que deseáramos asegurarles a esos distritos una cobertura completa, pues probablemente se trataría de poblaciones en situación límite (por ejemplo extrema pobreza muy alta); (b) Y acerca de los pro y contra de fijar una cobertura tope a nivel distrital. Al respecto, la pregunta es: ¿Se está aprovechando bien los recursos al *sobre-cubrir* a los distritos más pobres cuando se utiliza el mecanismo proporcional simple? o ¿deben los distritos muy pobres recibir recursos que equivalen a más del 100% de lo que necesitan para atender a toda su población objetivo?. La respuesta no tiene por qué ser inmediata, sin embargo, un argumento fuerte en contra de ello es que, con los recursos liberados, al impedir la sobre-cobertura en algunos distritos, puede incrementarse la cobertura en otros distritos que presentan sub-cobertura.

El mecanismo que mostramos y discutimos a continuación, ya no es *proporcional fijo* y tiene las siguientes características: asegura la cobertura completa en los $x\%$ distritos más pobres (25% en nuestro ejercicio), y fija un tope a la cobertura distrital, mediante la cual se libera recursos que se van a repartir entre los demás distritos, según criterio de pobreza nuevamente. En el ejercicio que simulamos para la repartición del Vaso de Leche con el monto presupuestal para el 2003, se reparten los recursos asegurando una cobertura de 100% en el primer cuartil (25%) de distritos más pobres y el resto de recursos se distribuyen siguiendo el procedimiento de asignación proporcional según niveles de pobreza.



Como se puede observar, al incluir un parámetro de cobertura total para el 25% más pobre de los distritos, se libera recursos de modo que la cobertura se incrementa para todos los distritos restantes en el ejercicio. En efecto, se observan distritos en los que la corrección de la cobertura los beneficia con un incremento de hasta 5% en su cobertura.

La presentación formal de los montos nominales que recibirían los distritos con este mecanismo es así:

$$M_i = \kappa \cdot p_i \cdot r_i$$

Si el distrito i pertenece a los m distritos más pobres que representan el $x\%$ del total de distritos (25% en nuestro caso), se le garantiza una cobertura fija de κ (i.e.: si $\kappa = 1$ la cobertura es de 100%, como en nuestra aplicación). De otro lado, si j es un distrito perteneciente al grupo restante de distritos, entre los cuales se aplica un mecanismo de repartición proporcional de lo que queda del recurso nominal total, tenemos:

$$M_j = \left(\frac{fgt_{j\lambda}^{\rho} p_j r_j}{\sum_{j=m+1}^n fgt_{j\lambda}^{\rho} p_j r_j} \right) M$$

6. LA IMPORTANCIA EN LA DELIMITACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

En esta parte del documento veremos que una parte vital de la política de transferencias es la delimitación fina y explícita de la población objetivo de cada fondo. En cualquier programa social serán insuficientes los recursos, si no se delimita claramente a la población que se desea beneficiar.

Veamos el caso en que se disponga de recursos para atender a todos los verdaderos beneficiarios. El considerar una mayor población que la verdadera susceptible de ser beneficiaria, distorsiona no sólo las proporciones con que efectivamente se distribuye el recurso, sino que puede llevar a elegir un mal mecanismo de determinación de esas proporciones, al permitir que, mientras el gobierno central decidiera ser progresivo en la repartición de los recursos —a fin otorgar mayores coberturas a los distritos más pobres— el resultado sea que esos distritos terminen con sobre-cobertura, dado que el recurso alcanzaba para una cobertura completa, y, al mismo tiempo, se esté desprotegiendo innecesariamente a pobladores que sí necesitan el recurso en los distritos menos pobres.

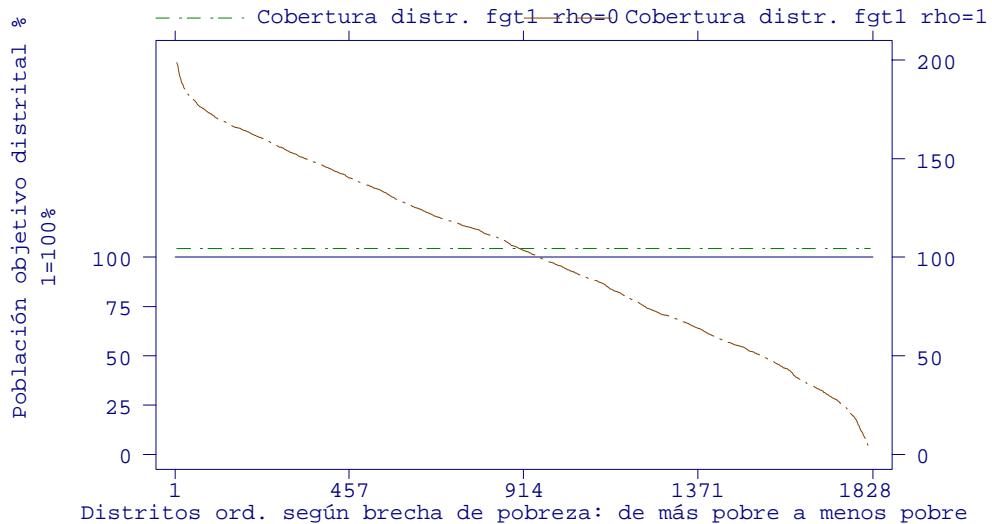
En suma, considerar una población mayor a la verdaderamente carente de la necesidad que se pretende cubrir, distorsiona en primer lugar la elección del mecanismo “adecuado” de distribución, y, aún cuando éste se elija correctamente, la magnitud distorsionada va a alterar las proporciones efectivas con que se distribuya.

En el ejemplo aplicado del Vaso de Leche la importancia de la delimitación de la población objetivo cobra especial relevancia debido a que: i.) por un lado se suele tomar por población objetivo a la porción pobre de los grupos etáreos relevantes (0 a 6 años, 7 a 13 años, madres gestantes y adultos mayores de 65 años) y ii.) por otro, el Programa del Vaso de Leche debiera cubrir sólo a los individuos de familias que demuestran insuficiencia en cubrir lo más elemental (los alimentos) de la canasta de consumo: los pobres extremos. Por tanto, la población objetivo debiera ser los niños menores de 6 años, madres gestantes y lactantes que presentan dicha carencia.

El tamaño actual de los recursos alcanza para cubrir holgadamente a este grupo prioritario inicial. No obstante, se debe considerar con cuidado el siguiente grupo objetivo. Dada una focalización adecuada, que

incluya la atención de los pobres de la Prioridad 1 (ya no solamente pobres extremos), además de los pobres extremos de la Prioridad 2, se puede concluir que el recurso disponible alcanza holgadamente para lograr una cobertura al 100%.

En este escenario, los recursos calzan bastante bien con el tamaño de la población objetivo. Como discutimos antes, lo más razonable es aplicar una cobertura plana completa a todos los distritos, como se muestra en la asignación de cobertura horizontal del siguiente gráfico. En efecto, coberturas diferenciadas sólo ocasionan una desatención innecesaria en algunos distritos.



7. COMENTARIOS FINALES

A lo largo del documento han sido desarrollados y discutidos algunos criterios y mecanismos de distribución de recursos que deben orientar las transferencias de recursos hacia los Gobiernos Regionales o Locales. De esta manera, el marco conceptual que presentamos es útil para la discusión específica a cada tipo de transferencias, más allá del caso particular del Vaso de Leche.

De hecho, los criterios que determinan la ordenación de cuáles distritos van a recibir más recursos que otros, pueden variar de acuerdo a los objetivos y circunstancias más específicos de cada programa que se transfiera.

En los casos en que la finalidad del programa sea atender carencias básicas identificables, cuya cobertura distrital o individual sea valorizable, cobra sentido la discusión sobre i.) asegurar coberturas mínimas a distritos en los que el grado de carencia o déficit sea muy serio; y ii.) poner topes a la cobertura para liberar recursos y aumentar la cobertura en el resto de distritos.

Los resultados encontrados, en el ejemplo analizado, muestran que con una delimitación correcta de la población objetivo, el recurso actualmente transferido alcanza para una cobertura completa. En efecto, para este caso específico se observa que el marco legal es uno de los escollos principales que no permite una asignación adecuada de los recursos.

Asimismo, se muestra que una asignación basada en un indicador simple de pobreza no necesariamente es lo más óptimo para asignar recursos que buscan compensar alguna carencia. Por ello se discute diferentes mecanismos que permiten incluir como variable de política, los grados de progresividad en la repartición y mejoras en la cobertura en ciertos distritos liberando recursos de distritos sobre-cubiertos.

Los resultados del estudio nos permiten orientar la política de las transferencias de recursos en el marco de la descentralización de los programas sociales, en particular los alimentario-nutricionales.

Considerando que la Ley de Bases de la Descentralización establece la transferencia de los programas sociales a los Gobiernos Regionales o Locales, los alcances del presente informe deben ser puestos en debate, como insumo útil a los procesos de descentralización y lucha contra la pobreza que actualmente el Perú experimenta.