



TÍTULO

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS *MÁS POBRES* – *JUNTOS COMO MEDIO DE INCLUSIÓN SOCIAL*

AUTORA

Yovana Bethsabé Maguiña Guzmán

	Esta edición electrónica ha sido realizada en 2013
Directora	Oneida Álvarez
Tutor	Juan Casero Céspedes
Curso	Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas
ISBN	978-84-7993-934-1
©	Yovana Bethsabé Maguiña Guzmán
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2013



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



Sede Santa María de la Rábida

**“EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO
A LOS MÁS POBRES – JUNTOS COMO MEDIO DE INCLUSIÓN SOCIAL”**

AUTORA

Yovana Bethsabé Maguiña Guzmán

Directora de Tesis: Doctora Oneida Álvarez

Tutor: Juan Casero Céspedes

Tesina presentada a la Universidad Internacional de Andalucía como requisito previo a la obtención del título del IV Máster Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas.

**Palos de la Frontera – España
2013**

RESUMEN

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú, brinda asistencia directa de alivio temporal a la pobreza monetaria de los hogares en situación de pobreza, a fin de garantizar las condiciones para que la siguiente generación no herede la pobreza y la exclusión que sufrieron sus padres, lo cual implica impulsar que más hogares en situación de pobreza ejerzan su derecho a la buena nutrición y salud, así como a la educación de calidad para los niños y niñas.

Este trabajo tiene por finalidad valorar el diseño de este programa, por medio de una evaluación de racionalidad y coherencia, enfocado en los elementos que justifican la necesidad y estrategia de intervención del Programa, ofreciéndose para ello recomendaciones que pueden ser de utilidad para la mejora del programa.

AGRADECIMIENTOS

A mi madre por ser el más grande regalo que Dios me ha dado, por el gran amor y devoción que tiene hacia sus hijos, por el apoyo ilimitado e incondicional que siempre me brinda y que acompaña los esfuerzos de este tipo.

A mis hermanos Mirtha y Ciro Andrés por ser ejemplos de vida, por sus consejos que forjan proyectos como éste a que se concreten.

A mi tutor de tesis, Juan Casero por su atención y compromiso con el que asumió la tarea de orientación para la elaboración de la presente tesina, sin el cual no hubiera sido posible la terminación y llegada de destino del mismo.

A mi directora de tesis, Oneida Alvarez, quien con su sabiduría, enseñanza y compañerismo me alentó a la culminación de la presente tesina.

A los docentes de la UNIA por transmitir sus conocimientos y así formar hombres que fomenten más desarrollo para América Latina.

Al personal de la UNIA y a los compañeros del Máster con quienes en la convivencia se forjaron lazos de amistad y por las experiencias vividas hicieron más enriquecedora nuestra estadía en la Rábida y el estudio del Máster.

A todos ellos, muchas gracias.

Marzo de 2013.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I: ANTECEDENTES

1.1 OBJETIVOS

1.1.1. Objetivo General

1.1.2. Objetivo Especifico

1.2 Justificación

1.3 Ámbitos específicos

1.4 Delimitación temporal y espacial de la tesis

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. POLITICAS PÚBLICAS

2.1.1. Concepto de Políticas Públicas

2.2. POBREZA Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

2.2.1 Pobreza

2.2.2 Situación de la pobreza en Perú y la reducción de la
pobreza como política de Estado

2.2.3 Programas de Transferencias condicionadas a nivel de
Latinoamérica

2.2.4 Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres –
JUNTOS: fundamentación de la medida

CAPITULO III: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES - JUNTOS

3.1 Surgimiento de la Institución

3.2 Financiamiento del programa

3.3 Reglamentación, diseño e implementación

3.4 Rediseño en la implementación del Programa JUNTOS - 2012

CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS

4.1 Metodología aplicada

4.1.1. Evaluando la racionalidad del Programa Juntos

- a) Relevancia
 - a.1 Diagnóstico
 - a.2 Población Objetivo
- b) Pertinencia

4.1.2 Evaluando la Coherencia del Programa Juntos:

- a) Coherencia Interna
- b) Coherencia Externa.

CAPÍTULO V: PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

- a) Conclusiones en torno a la racionalidad.
- b) Conclusiones en torno a la coherencia.

5.2. RECOMENDACIONES

- a) Recomendaciones en torno a la racionalidad.
- b) Recomendaciones en torno a la coherencia.

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

La presente tesina integra el IV Máster Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, realizado en la Universidad Internacional de Andalucía - España en el año 2011. La investigación se titula “La evaluación del diseño del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres como mecanismo de inclusión social” y busca estudiar en profundidad la eficacia de la política pública, aplicando dicha herramienta evaluativa.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, se circunscribe dentro de la política social y de lucha contra la pobreza del Gobierno del Perú, habiendo sido creado el 7 de abril de 2005 mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM. Tiene por finalidad contribuir a la reducción de la pobreza en corresponsabilidad Estado – Hogar, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud – nutrición y educación; bajo un enfoque de restitución de derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad. Con ello se verá si coadyuva a la inclusión social, línea de base y diseño de política social a la cual se enfoca el actual gobierno.

Basado en estos conceptos, se realizará el estudio evaluativo sobre dicho programa actualmente incluido como un programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio del Poder Ejecutivo que ejerce la rectoría de la nueva política social del Perú creada e implementada desde el inicio del Gobierno del Presidente Ollanta Humala. Dicho trabajo tiene como objetivo general analizar si el Programa cuenta con racionalidad y coherencia en su diseño, considerando que el público objetivo son las familias que viven en extrema pobreza y que, a raíz de la aplicación de este programa, se espera logren mejores condiciones de salud, educación y nutrición en dichos hogares pobres.

Dado que muchos programas se ponen en ejecución sin cumplir ciertos requisitos de planificación, como quizás haya podido ocurrir en el caso del

Programa Juntos, lo que se buscará es verificar si el diseño cumple, o no, con los objetivos que persigue; y si dichos objetivos responden, o no, a los problemas que se pretenden resolver con la intervención. Es así como se propone evaluar el Programa aplicando herramientas evaluativas a fin de comprobar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de problemas y objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia entre ambos y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna como de forma externa (relación con otras políticas y programas).

El desarrollo de la presente tesina se ha esquematizado considerando en el capítulo I, el objetivo general y los objetivos específicos de la evaluación y metodología a aplicar. En el capítulo II, se presentará el marco teórico y se analizará cómo el Estado interviene en asuntos de políticas públicas y como éstas se desarrollan; así también se describirá y comprenderá la situación de pobreza, cómo ésta es entendida, cómo se mide y se describirá cómo es la situación de la pobreza en el caso concreto de Perú, punto de partida para la implementación del primer programa de transferencias condicionadas. Además se hará mención a las características propias de los programas de transferencias condicionadas y de qué manera éstas se han ido desarrollando en Latinoamérica.

En el capítulo III, se desarrolla y hace una descripción de cómo se diseñó, rediseñó; y cómo se ejecuta el Programa Nacional de Apoyo Directo A los Más Pobres - Juntos.

En el capítulo IV, se desarrolla el plan de evaluación de diseño del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres-Juntos, analizando su racionalidad y coherencia, finalizando la tesina con el capítulo V, en el cual se presentan las conclusiones generales y recomendaciones a partir de los hallazgos alcanzados en la investigación, a fin de que ello coadyuve a mejorar la eficacia y eficiencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a Los Más Pobres – JUNTOS.

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo general

Verificar la existencia de racionalidad y coherencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres – JUNTOS como mecanismo de inclusión social de los hogares rurales y urbanos que viven en situación de pobreza y pobreza extrema.

1.1.2 Objetivos específicos

- Verificar la relevancia/pertinencia del diagnóstico socioeconómico realizado por el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS.

- Verificar la existencia de objetivos pertinentes, claramente definidos y medibles, adecuados al diagnóstico presentado.

- Verificar la correlación de la estrategia del programa con los objetivos establecidos y su adecuación a los problemas para el desarrollo.

- Verificar si el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres – JUNTOS es compatible tanto en los objetivos como en la estrategia con otras políticas y programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad, en el tiempo y en el espacio.

1.2 Justificación

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos es una de las políticas de apoyo social fomentada por el Gobierno para reducir las causas subyacentes de la exclusión social, causas que se ubican en las precarias condiciones de salud, educación, nutrición y participación ciudadana que inciden en el desarrollo y crecimiento de los hogares ubicados en zonas rurales y urbanas y que son catalogados como pobres;

sin embargo, el citado programa incide en reducir dicha brecha social y para ello el porqué de su creación.

Atendiendo a esta circunstancia se considera que la propuesta para realizar una evaluación de diseño del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – Juntos es viable, toda vez que se analizará su racionalidad y coherencia, aplicando la metodología basada en el enfoque del Marco Lógico, lo que permitirá conocer los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula para llegar a su fin social, como es la de promover la inclusión social.

1.3 Ámbitos específicos

El objeto de la presente tesina está insertado en el ámbito de las políticas públicas, en relación con el campo de la evaluación.

1.4 Delimitación temporal y espacial de la tesis

El horizonte temporal del desarrollo de la tesina comprenderá desde el año 2005, fecha de creación del programa; y 2012, fecha en la cual se ha ampliado su cobertura a un total de 994 distritos – cuya población supera el 50% de pobreza monetaria – 19 departamentos del Perú y se ha planteado su rediseño.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO
EL ESTADO HACEDOR DE POLITICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA
REDUCCIÓN DE LA POBREZA. LA POBREZA EN EL PERÚ Y SU
RELACION CON LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA
CONDICIONADAS

En esta segunda parte se desarrollará un marco teórico sobre las políticas públicas bajo la óptica de la intervención y capacidad del Estado. Y como éste maneja los asuntos públicos referidos al tema de la pobreza, especialmente la pobreza en el Perú.

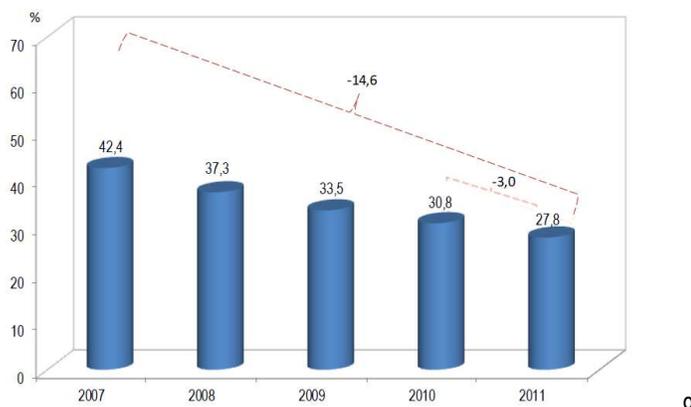
Se hará la conceptualización, caracterización de las políticas públicas y como éstas se vienen implementando en el Perú para enfrentar la situación de pobreza y pobreza extrema en la que vive las familias peruanas que se encuentran en ámbitos que presentan los más bajos niveles de desarrollo humano del país y con mayores limitaciones para participar en los beneficios que genera el crecimiento económico.

Seguidamente, se dará a conocer la situación de la pobreza en el Perú, que según el Instituto de Estadística e Informática – INEI¹, en el año 2011, el 27,8% de la población del país se encontraba en situación de pobreza, es decir, 28 personas de cada 100 tenían un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos. Entre los años 2010 y 2011 la incidencia de la pobreza disminuyó en 3,0 puntos porcentuales y en el período 2007-2011, decreció en 14,6 puntos porcentuales, al pasar de 42,4% a 27,8%, tal como se muestra en la siguiente figura

¹ Es el órgano rector del sistema estadístico nacional en el Perú. Norma, planean, dirige, coordina, evalúa y supervisa las actividades estadísticas oficiales del país. WWW.INEI.GOB.PE.

PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL, 2007-2011
(Porcentaje respecto del total de población)

FIGURA Nº 1



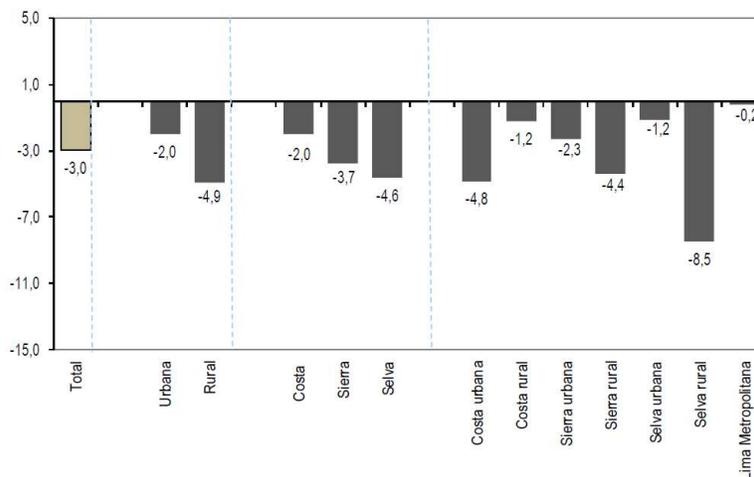
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG): 2010-2011 – Informe Técnico Evolución de Pobreza 2007 - 2011

De igual manera la pobreza por regiones naturales, en el año 2011 incidió en el 41,5% de la población de la Sierra, en el 35,2% de la Selva y en el 17,8% de la Costa. De acuerdo al área de residencia en las regiones la pobreza afectó mayormente a los residentes del área rural, así el 62,3% de la población de la Sierra rural, el 47,0% de la Selva rural y el 37,1% de la Costa rural se encontraban en situación de pobreza.

Asimismo, según indica el INEI comparando los niveles de pobreza de los años 2010 y 2011, la pobreza se redujo en 8,5 puntos porcentuales en la Selva rural, seguida por la Costa urbana en 4,8, Sierra rural en 4,4, Sierra urbana en 2,3, Costa rural en 1,2 y Selva urbana en 1,2 puntos porcentuales.

**PERÚ: VARIACIÓN DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN ÁMBITOS GEOGRÁFICOS,
2010/2011**
(Puntos porcentuales)

FIGURA Nº 2



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAH): 2010-2011 – Informe Técnico Evolución de Pobreza 2007 - 2011

De igual manera, se desarrollará el ítem referido a las lecciones de los Programas de Transferencias Condicionadas que han sido implementados en forma amplia a nivel internacional y en América Latina, entre ellos, México (Programa Progres- Oportunidades), Nicaragua (Red de Protección Social), Colombia (Programa Familias en Acción), Brasil (Bolsa Familia), entre otros.

Finalmente, se describirá sobre los nuevos lineamientos que ha planteado el actual gobierno sobre la política social en el Perú a través de la implementación de estrategias y directrices a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, quien ha tomado la dirección de ejercer la rectoría de los programas sociales, entre ellos, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, programa que es materia de evaluación de la presente tesina, que es entendida como un programa de transferencias monetarias condicionadas que tiene por finalidad romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza y generar capital humano en los hogares pobres del Perú, otorgando un incentivo económico a los hogares usuarios equivalente al monto de S/. 200.00 cada dos meses, condicionado al

cumplimiento de compromisos adquiridos con el Programa, en educación y salud.

2.1. POLITICAS PÚBLICAS

Cuando se habla de política pública no podemos dejar de relacionarlo con el rol transcendental del Estado en la sociedad civil, los procesos políticos y las instituciones, por eso es importante distinguir entre el término política, entendida como la construcción de consensos y la lucha por el poder político, y políticas o actividades de intervención gubernamental en ámbitos concretos de la sociedad, que son válidas y pertinentes en todo lo relacionado con el diseño, negociación, ejecución, seguimiento y evaluación de las mismas.

Por otro lado, se puede entender al Estado, como *una construcción social institucionalizada que adopta una forma de organización del poder, que define las normas que regulan una sociedad, que posee soberanía sobre un territorio determinado a los fines de crear las condiciones de bienestar general y cohesión social*².

En el Estado se concentra el poder político de una sociedad, es decir, el poder de tomar las decisiones que afectan al conjunto de la población. Es un aparato que reúne cuatro condiciones o capacidades: la de **institucionalizar** su autoridad; la de **diversificar** su control para crear instituciones que sean obedecidas; la de **internalizar** una identidad colectiva; y la de **externalizar** su poder de coerción legal, actuando bajo los principios de la patria, los intereses del propio Estado y los de la ciudadanía.

Por otro lado, el Estado presenta una nueva visión como interventor económico y social que fundamentalmente en América Latina se ha

² Definición realizada por el grupo del IV Máster Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas.

caracterizado por ser la de: a) un Estado planeador y promotor del desarrollo; b) un Estado regulador; y c) un Estado subsidiario dentro del modelo de economía de mercado.

En la primera visión como bien lo señala Edgar Ortégón Quiñones en su libro *Fundamentos de Planificación y Políticas Públicas*³, el Estado se concentra en un enfoque social y responsable por las demandas sociales. En la segunda, pregona la condición de instrumento o árbitro al servicio de clases o grupos específicos. Mientras que en la tercera visión el Estado se coloca en un punto intermedio para administrar los equilibrios o desequilibrios que se presentan frente a la sociedad civil mediante incentivos y mecanismos de competencia.

Como podemos advertir el Estado se puede concebir como una estructura institucional que detenta poderes exclusivos y pone reglas que tienen que ser cumplidas por los habitantes de manera obligatoria, las cuales están plasmadas en la Constitución de cada país.

Por tanto, el Estado tiene funciones esenciales como la potestad y capacidad para equilibrar la situación económica y mantenerla estable en el tiempo. Además, debe garantizar el desarrollo económico y social equitativo, mantener la credibilidad ejecutando sus promesas a medio plazo, llevar a cabo las políticas necesarias e incluso vigilarlas para que no se vean alteradas respecto de su objetivo inicial.

En concordancia con lo anterior, Edgar Ortégón Quiñones en su libro *Fundamentos de Planificación y Políticas Públicas*, define tres funciones u objetivos centrales que deben orientar y dirigir las políticas del gobierno:

³ *Fundamentos de Planificación y Política Pública*. Edgar Ortégón Quiñones. Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Alcalá y Centro Guaman Poma de Ayala. Pag. 23.

- a. Función de asignación: la provisión de bienes y servicios sociales o el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y bienes sociales.
- b. Función de distribución: el proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.
- c. Función de estabilidad: la garantía de estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria como medio para obtener empleo, estabilidad en el nivel de precios y una elevada tasa de crecimiento económico.

A decir del Estado peruano, estas funciones se han ido materializando, desde 1990, año en el que se aplica un conjunto de medidas de ajuste estructural, el PIB ha venido creciendo de manera sostenida, es así que este periodo largo de crecimiento ha coincidido, por primera vez, con una reducción, sostenida también, en las tasas de crecimiento poblacional. El resultado neto es un crecimiento del PIB per cápita, lo que ha impulsado el aumento del ingreso promedio. En el año 2010 respecto al 2009, el Producto Bruto Interno peruano creció en 8,8%. Principalmente impulsado por los mayores gastos de inversión del gobierno así como del gasto de consumo en bienes y servicios.

Asimismo, considerando que la orientación de la economía tuviera un efecto de arrastre en las personas de bajos ingresos, también a inicios de la década de los años 90 se inició la implementación de programas sociales temporales, dirigidos a apoyar la nutrición y los ingresos de las personas en situación de pobreza, creándose programas sociales como lo fueron FONCODES (Fondo de Compensación y Desarrollo Social) y el PRONAA (Programa Nacional de Asistencia Alimentaria), programas destinados a desarrollar obras de infraestructura y la distribución de alimentos a los comedores populares. Posteriormente se creó el Programa Nacional Wawa Wasi, programa cuya finalidad era el cuidado de niñas y niños para que las madres se inserten al mercado laboral y a oportunidades educativas.

Esta mezcla del crecimiento sostenido del PIB per cápita y del gasto social del Estado ha tenido como efecto la reducción de la pobreza monetaria, que entre los años 2004 y 2011 disminuyó, según el INEI, en 30,7 puntos porcentuales.

Hasta la fecha, el Estado peruano ha orientado sus funciones a la inclusión social, definida ésta como: *“una situación en la que todas las personas, en todo el territorio nacional, ejercen sus derechos, accedan a servicios públicos de calidad y estén en capacidad de aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico, de manera que el origen social o el lugar de nacimiento o residencia no constituyan una traba para la participación en la comunidad nacional en condiciones de igualdad.*

La inclusión social como orientación significa la construcción de un marco de políticas públicas dirigidas a cambiar las restricciones, la precariedad y la vulnerabilidad en las que se desenvuelve la vida y la actividad económica de sectores de peruanos y peruanas, y que reproducen en ellos, así como en sus entornos y en sus descendientes, condiciones de exclusión.

De esta manera, una política de inclusión social es una política que, para garantizar el ejercicio de derechos universales, requiere focalizar su intervención.”⁴

Como se ha visto hasta ahora la intervención del Estado es un asunto técnico y político que tiene que ver con la calidad de la intervención, la cual debe contener las siguientes características:

- a. Estabilidad en el tiempo.

⁴ Desarrollo e Inclusión Social en Una Nueva Política del Estado Peruano. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

- b. Adaptabilidad cuando fallan o cambian las circunstancias.
- c. Coherencia y coordinación con políticas afines y como resultado de acciones bien coordinadas entre los agentes que participan en su formulación e implementación.
- d. Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- e. Orientación hacia el interés público.
- f. Eficiencia al asignar recursos escasos que aseguran elevados retornos sociales.

Por todo lo señalado anteriormente se puede concluir que los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas; y más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

Es un hecho ampliamente aceptado que en el sistema económico vigente el mercado no asigna de manera eficiente los recursos y, por lo tanto, le corresponde al Estado intervenir para corregir fallos, regular su funcionamiento o asumir un rol activo mediante el uso de instrumentos y mecanismos de diversa índole a favor de determinadas políticas.

La interacción de las fuerzas del mercado produce diferencias de renta entre los individuos que el mercado no corrige sino que, por el contrario, puede incrementar. Esta situación se ve agravada por la enorme desigualdad en cuanto a ingresos existentes entre individuos y por las inequitativas condiciones de acceso a servicios básicos. Así, con el propósito de construir una sociedad más igualitaria y justa, el Estado interviene y regula el mercado a fin de compensar diferencias y garantizar un desarrollo más equitativo y menos excluyente.

Entonces podemos considerar que las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, tales como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno, las actividades de la oposición, los esfuerzos analíticos sobre estos temas.

Una política pública de excelencia, según Eugenio Lahera P.⁵ corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados.

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las políticas públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas e, incluso, puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que se habría dado es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación.

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados, y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa.

⁵ Eugenio Lahera P. Política y políticas públicas. CEPAL Serie de Políticas Sociales. Publicación de las Naciones Unidas. Página 7 – 9.

En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política.

También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución.

2.1.1. Concepto de políticas públicas

Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, tales como la seguridad, la salud o los trabajadores inmigrantes, entre otras muchas.

Edgar Ortégón considera las siguientes definiciones de políticas públicas:

- *“Cursos de acción puesto en marcha por autoridades gubernamentales”.*
- *“Las políticas públicas son instituciones creadas por estructuras de poder que se imponen como directrices para abordar las prioridades de la Agenda Pública”.*
- *“La política pública es un mecanismo de mediación, persuasión, comunicación y consenso que los gobiernos incorporan en su proceso de toma de decisiones” (Majone).*

- *“Política pública es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto” (Subirats 1989).*

Tomando en cuenta las acepciones antes descritas se han identificado diversas características relevantes que tienen las políticas públicas:

- a) Constituyen una acción permanente, un Estado en actividad se materializa en la administración de los asuntos públicos, que trasciende los ejercicios esporádicos de redactar planes, leyes, decretos legislativos. De esta manera la política pública se entiende como un trabajo de largo alcance con horizontes de medio y largo plazo y que conlleva una visión de país.
- b) Compone un flujo permanente de decisiones y acciones en busca del bien común, donde teoría y práctica se conjugan como un proceso de aproximaciones sucesivas hacia una decisión realizable en la cual hay interacción entre la evidencia y su posible aplicación.
- c) Presupone, para hablar de calidad, un cierto nivel de enforcement o cumplimiento de metas y objetivos, independientemente de los grados de intervención del Estado, del predominio del mercado o de las alianzas público – privadas.
- d) Consta de un contenido con propósitos específicos de un programa de acción, de orientaciones normativas y de factores de coerción o impositivos que provienen de la fuerza del Estado y de su legitimidad social en las dimensiones espaciales y temporales.

- e) Sobrelleva o se desarrolla en un contexto de valores, ideologías y creencias. Esto hace que en la búsqueda del mayor beneficio de la sociedad, los hábitos, las costumbres y las tradiciones estén siempre presentes.
- f) Conlleva en su retórica o discurso político elementos de negociación y persuasión, se vale de la retórica y la reflexión para convencer y generar apoyos.
- g) Recoge de manera comprensiva los fundamentos de diversos enfoques, económicos, político, institucional y organizacional-sistémico con el objetivo de mejorar tanto la capacidad de decisiones como la justicia redistributiva.
- h) Involucra recursos escasos y actores e instituciones de diversa índole; y su hechura se inserta en un sistema político donde importan tanto los medios como los resultados.
- i) Parte de la base de que la homogenización, la estandarización, la predicción, el control, la certeza y el consenso son escasos o inexistentes tanto en su fase de diseño como de ejecución.

Ahora bien, considerando las concepciones y características de las políticas públicas, éstas se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública, entendida ésta como el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen; son las cuestiones que preocupan a la sociedad.

Debido a su naturaleza esta agenda es amplia y diversa, dependiendo del grado de organización de los actores del papel de los medios de comunicaciones y de los recursos con que cuenten los grupos sociales para difundir y hacer prevalecer sus demandas.

Entonces la agenda es un instrumento donde se priorizan problemas para solucionar o para debatir. En consecuencia, las políticas públicas, en función de la agenda, traducen las ideas de todos los actores en acciones a partir de la discusión participativa e informada. Sin embargo, dependiendo de la distribución de poder, el referente normativo de la agenda puede terminar en retórica o en decisiones que favorezcan a los grupos de poder.

El éxito de una agenda dependerá de la forma como facilite una especie de “densificación” o incorporación de sentido de pertenencia o red de articulaciones mediante la complementariedad y la coordinación de los actores. Algunos actuarán al margen de las redes, otros formarán parte de las mismas o se organizarán como cluster para sacarlas adelante, incluso puede haber actores que obstaculicen su desarrollo. Dependiendo de la fortaleza de la interrelación o asociación de los actores, las posibilidades de éxito de la Agenda serán mayores o menores.

Es así que las políticas públicas traducen las ideas de todos los actores en acciones a partir de la discusión participada e informada, Sin embargo, dependiendo de la distribución de poder, el referente normativo de la Agenda puede terminar en retórica o en decisiones que favorezcan a los grupos de poder.

Se señala que la política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental. En ese sentido se puede considerar dos

facetas de la actividad gubernamental: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas.

La gestión interna es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas especificables e individualizables. La autoridad dispone de medios como personal, materiales, una imagen, etc., que los utiliza para transformarlos en productos, siendo que esta actividad pública está regulada, en principio, de manera interna a la autoridad considerada. Ésta es responsable de su eficiencia, de ajustar los recursos y los productos, ejerciendo una función de producción, por ello se deduce que toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos.

Ahora bien, la política pública pasa por diferentes fases con características propias conforme se detalla a continuación⁶:

- Fase 1. Diseño y contenido: definición del problema y definición de la agenda.
- Fase 2. Formulación: objetivos y metas, alternativas y selección de opciones.
- Fase 3. Negociación: persuasión.
- Fase 4. Toma de decisión: coalición y consenso.
- Fase 5. Ejecución: puesta en marcha, gestión y administración.
- Fase 6. Evaluación: seguimiento, evaluación de resultados y medición de impactos.

Por otro lado, como toda acción pública, las políticas públicas se construyen para ello se tienen que tomar en cuenta cinco elementos⁷:

⁶ Fundamentos de Planificación y Política Pública. Edgar Ortegón Quiñones. Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Alcalá y Centro Guaman Poma de Ayala. Pag. 23.

1. Contenido. Se refiere al conjunto de información sobre el tema o problema en estudio; también al conjunto de actividades intelectuales que se desarrollan sobre una política para conocer su génesis, actualidad y proyección. El contenido se sustenta en modelos descriptivos y prospectivos. Comprende la descripción de sus objetivos y los instrumentos para lograrlos. Hace alusión a la movilización de recursos y actores. Y, finalmente, explicita la orientación y los procesos que se implementarán en función de las prioridades.
2. Estrategia. Describe la articulación y coordinación de acciones, proyectos y esfuerzos para generar sinergias. Se trata de un conjunto coherente e integrado de acciones que se consideran causalmente necesarias y decisivas para realizar los fines-metas o para crear las condiciones que facilitan su logro. Comprende acciones o programas orientados a lograr el objetivo y enlazados para ello.
3. Orientación. Las orientaciones del análisis político son cuatro: empírica, normativa, política y semántica.

La orientación empírica se dirige a analizar, describir, explicar, generalizar y proyectar fenómenos tratando de demostrar relaciones causa–efecto, o de correlación entre variables. Para ello, se apoya en el análisis estadístico mediante todo tipo de técnicas, tales como estudio de caso, encuestas, muestreo, paneles de expertos, sondeos de opinión y medición de la aceptación.

⁷ IDEM

La orientación normativa destaca los aspectos éticos, religiosos y filosóficos; y, por tanto, hace relación con las preferencias, finalidades, valores e intereses que se busca propugnar.

La orientación política analiza escenarios posibles, deseables o realizables, dadas determinadas circunstancias. Muestra cursos de acción entre un punto de partida y uno de llegada; y también el esfuerzo que es necesario realizar para lograr el objetivo, teniendo en cuenta restricciones y recursos.

La orientación semántica es ante todo el discurso, la lógica y el lenguaje que se utilizan en la divulgación y comunicaciones de la política. Es la forma como se narran los temas y los hechos y la capacidad para explicar conceptos y significados a fin de que sean comprendidos y aceptados por la población.

4. Coerción. A partir de la interacción entre individuos o grupos de la sociedad, como características fundamental de los sistemas políticos, éstos se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores, lo que proviene de la autoridad legal y el monopolio de la fuerza que reside en el Estado. Esta capacidad de asignar valores y tomar decisiones relativas a la sociedad subyace como función básica del sistema político y de la política.
5. Sistema. La aplicación del enfoque de sistemas en el estudio de las organizaciones e instituciones está cada vez más extendida y es cada vez más útil. Este enfoque analiza el problema de las partes y del todo y aborda problemas complejos a través de una forma de pensamiento basada en la totalidad. De esta manera, contrasta fuertemente con el método científico basado en el reduccionismo, la repetitividad

y la refutación, porque incorpora un alto número de variables que a la ciencia le cuesta manejar y porque brinda espacio para que factores desconocidos entren en escena, considerando al hombre como sujeto y objeto.

Ahora bien debemos tener en cuenta que todo este proceso de construcción de políticas tiene que estar ligado a la creación de valor público por parte de los gestores y gerentes públicos.

Mark Moore en su libro “Gestión estratégica y creación de valor en el sector público”, propone un marco conceptual de creación de valor público mediante la integración estratégica de tres actividades: gestión pública, gestión programática y gestión operativa. Así, un buen gerente no solo debe ser eficiente y eficaz en el uso de los recursos, sino saber qué impactos o resultados son los que los ciudadanos colectivamente consideran valiosos y ser capaz de gestionar los mandatos políticos para poder, en definitiva, proveer los bienes públicos necesarios, o implementar las políticas públicas adecuadas para crear dicho valor público.

Lo importante a destacar en este concepto es cómo se diseñan los procesos y cómo se solucionan los problemas, entre ellos la situación de pobreza y extrema pobreza en la que viven las familias y hogares. Para tal efecto en las líneas siguientes se describirá cómo a través de las políticas públicas denominadas programas de transferencias condicionadas coadyuvan a reducir dicha situación.

2.2. POBREZA Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

En la Declaración del Milenio del 2000⁸ se plantearon objetivos para el desarrollo y erradicación de la pobreza, señalándose entre otros aspectos, los siguientes:

- *“Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.”*
- *“Velar porque, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y porque tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.”*
- *“Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.”*

En el informe 2010 de las Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se ha señalado con relación a la reducción de la pobreza, entre otros temas, los siguientes:

“Se sigue progresando en lo que respecta a la reducción de la pobreza, a pesar del importante revés que ha supuesto la crisis económica, energética y alimenticia del 2008-2009.”

⁸ <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Los países en vías de desarrollo en su conjunto todavía permanecen en camino de alcanzar la meta de reducción de la pobreza para 2015. Se espera que la tasa total de pobreza caiga a un 15 por ciento para entonces, lo que supondría que habría unos 920 millones de personas viviendo bajo la línea internacional de la pobreza; es decir, la mitad de los que había en 1990.”

El número de personas desnutridas continúa aumentando, mientras que el lento avance hacia la reducción del hambre en el mundo se ha detenido o incluso revertido en ciertas regiones entre los años 2000 y 2002 y los años 2005 y 2007. Aproximadamente uno de cada cuatro niños menores de 5 años padecen insuficiencia ponderal, principalmente a causa de falta de alimentos; mala calidad de la comida; servicios de saneamiento, agua y salud inadecuados; y condiciones precarias de higiene y alimentación.

Se estima que 1,4 mil millones de personas todavía vivían en condiciones de pobreza extrema en el año 2005. Además, los efectos de la crisis financiera global probablemente persistirán: las tasas de pobreza serán algo mayores en 2015 o incluso más en 2020, de lo que hubiesen sido si la crisis no se hubiese producido.

Se debe tener en cuenta que el progresivo cumplimiento de los objetivos del desarrollo del milenio se ha visto afectado por la crisis económica. Tal es así que en el documento elaborado por la ONU se ha señalado lo siguiente:

“la crisis económica mundial ha ralentizado el progreso, pero el mundo sigue en el camino de satisfacer la meta de reducción de la pobreza.

Las últimas estimaciones del Banco Mundial sugieren que en 2009 la crisis habrá dejado a 50 millones de personas más en pobreza

extrema, a unos 64 millones para fines de 2010 (suponiendo que la crisis no persista), principalmente en África subsahariana, en Asia Oriental y en el sudeste asiático. Además, los efectos de la crisis probablemente continúen: las tasas de pobreza serán levemente mayores en 2015 e incluso después, hasta 2020, de lo que lo habrían sido si la economía mundial hubiera crecido sostenidamente al ritmo previo a dicha crisis.

La brecha de pobreza mide el déficit en ingresos de la gente que vive por debajo de la línea de pobreza. Si bien la línea internacional de pobreza está fijada en un nivel típico de países muy pobres, mucha gente vive incluso con menos de esa cantidad. El crecimiento económico y las mejoras en el consumo o la distribución de los ingresos reducen la profundidad de la pobreza. Desde 1990 la profundidad de la pobreza ha disminuido en todas las regiones menos en Asia Occidental. En 2005 el promedio de los ingresos de la gente que vivía por debajo de la línea de pobreza era de 0,88\$ de EEUU. La profundidad de la pobreza era máxima en el África subsahariana, pero desde 1999 ha mejorado hasta llegar al nivel que Asia Oriental tenía en 1990.”

El proceso de generación de políticas de superación de la pobreza en la región latinoamericana es un proceso en marcha que tiene múltiples dinámicas y ha puesto en interacción diferentes discursos y enfoques conceptuales. Desde los años noventa y aún en la actual década han surgido perspectivas y programas para enfrentar las formas tradicionales y recientes de la pobreza y los nuevos riesgos sociales que las políticas sociales no han logrado eliminar. De manera que en la actualidad la política social asume variadas funciones de protección, bienestar y cohesión social (Serrano, 2005a).

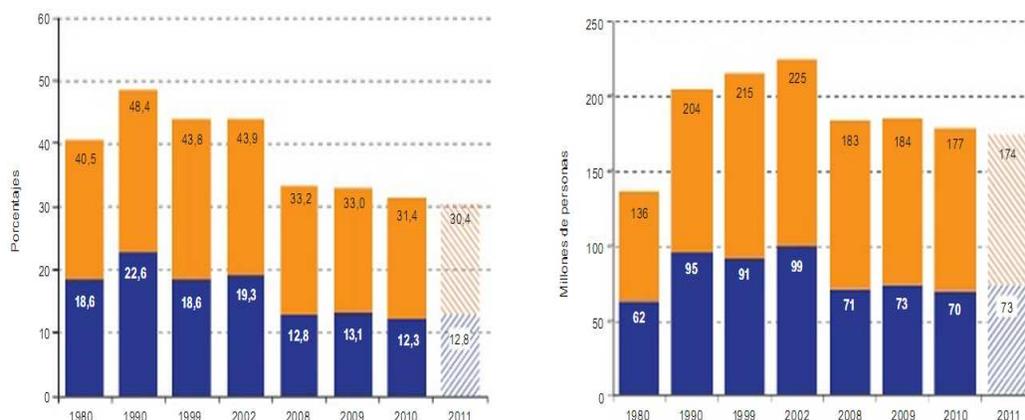
La conceptualización de la pobreza utilizada en los nuevos programas alerta sobre las múltiples dimensiones en que se expresa y sobre la

dinámica del fenómeno, lo que se manifiesta en entradas y salidas de la pobreza en relación con situaciones relativas a empleo, desempleo, salud, enfermedad y otros.

Por otro lado, el CEPAL en el documento del Panorama Social en América Latina 2011, ha señalado que: *“los resultados descritos implican un progreso adicional hacia la consecución de la meta 1A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema. América Latina tiene un porcentaje de avance del 91% si se calcula la reducción acumulada de indigencia entre 1990 y 2010 (10,2 puntos porcentuales) y se divide entre la reducción implícita en la meta (11,3 puntos porcentuales). Dicho porcentaje es mayor que el del tiempo transcurrido para el cumplimiento de la meta, equivalente a un 80%.”*

FIGURA Nº 3

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2011^a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación para 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). Las cifras sobre 2011 corresponden a una proyección.

2.2.1 Pobreza

En la bibliografía sobre el bienestar y los niveles de vida, el término pobreza no tiene una definición clara y universal debido a que, en el análisis de este fenómeno, se tiende a relacionarlo con muchos aspectos de la condición humana. Como estos aspectos se refieren no sólo a la privación de bienes y servicios, sino también a cuestiones de tipo valorativo y moral, que cada individuo sopesa de manera diferente en un momento determinado, difícilmente podría tenerse un criterio único para definir o medir la pobreza⁹.

Es por ello que mientras algunos autores asocian la pobreza con la capacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, otros utilizan criterios relacionados con la salud, vivienda, educación, ingresos, gastos o con aspectos más amplios como la identidad, derechos humanos, participación popular, entre otros, llegando con ellos a diferentes magnitudes de pobreza. Es decir, es posible tener tantas definiciones y cuantificaciones de ella, como aspectos, indicadores o criterios existan para medirla.

De una manera general, y a pesar del carácter multidimensional y complejo que puede tener, se dice que la pobreza es una condición en la cual una o más personas tienen un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario para la supervivencia. Esta definición general de pobreza es prácticamente la premisa básica para iniciar el proceso de su medición, cualquiera que sea el método a utilizar. Es decir, son los indicadores del "nivel de bienestar" y los criterios para determinar el "mínimo necesario" los que hacen diferente un método de medición de otro.

⁹ <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0329/CAP0101.HTM>

Asimismo, la pobreza se asocia fuertemente con la exclusión social y la desigualdad, que apelan a la falta de justicia y equidad en la distribución de los recursos como un factor central en su generación y persistencia.

El modo en que se concibe y mide la pobreza es relevante para definir políticas para su superación. La forma habitual de aproximarse a su cuantificación es asimilándola a la falta de recursos económicos, ya que es el ingreso el medio que permite la subsistencia y la satisfacción de necesidades del ser humano¹⁰.

Criterios utilizados para medir pobreza en Perú

El Instituto de Nacional de Estadística e Informática – INEI ha señalado que definir la pobreza como un estado objetivo susceptible de medición, es muy complejo. No existe consenso a nivel internacional que permita obtener un único método de medición. Y es que la pobreza está relacionada con las distintas condiciones de insatisfacción y privación del ser humano. Por ejemplo, la capacidad adquisitiva o el gasto en consumo de las personas por debajo de un mínimo requerido, podría ser un criterio de medición. El no acceso de un hogar a un servicio básico de agua o de luz, las limitaciones en el acceso a los servicios de salud y educación, también podrían ser considerados como otros criterios de medición.

El INEI mide la pobreza en sus múltiples dimensiones, sea por carencia de servicios básicos de agua, desagüe, luz, hacinamiento, desasistencia escolar, desnutrición, pobreza monetaria, entre otros. No existe contradicción entre la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional, un pobre monetario

¹⁰ Tesis: Evaluación de Diseño de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Patricia Colombo

puede carecer de servicios de agua, desagüe, luz, pero también sus gastos pueden no ser suficientes para cubrir una canasta mínima de consumo. No existen pobres invisibles para el Estado. El INEI, mide la evolución de la pobreza en el tiempo con la misma metodología, en el año 2011 la situó en el 27,8%. Lo cual implica que en el país al 2011, existían aproximadamente 8,3 millones de peruanos en situación de pobreza. Este porcentaje de pobres ha venido disminuyendo en los últimos 10 años, donde la pobreza superaba el 50% de la población.

A lo largo del tiempo el INEI ha venido midiendo la pobreza utilizando como método la línea de pobreza monetaria. Metodología estándar y universal para medir pobreza. Para esta medición utiliza como indicador el gasto per cápita, que significa la capacidad de compra de bienes y servicios necesarios o canasta básica de consumo. Se considera que el gasto por persona del hogar, proviene de varias fuentes: el ingreso por trabajo, principal y secundario. Hay personas que trabajan horas adicionales, para complementar su ingreso, que le permite un gasto mayor. Así un policía que trabaja doble turno; un trabajador dependiente que hace taxi en horas extras; un campesino que atiende en la chacra y vende abarrotes, etc. También, el gasto considera las transferencias públicas y privadas, monetarias y en especie, donaciones o subsidios, que en los últimos años se han incrementado.

De otro lado, el INEI también mide la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, pobreza estructural, la misma que también ha venido disminuyendo a menos de 30% de la población peruana. Esta mide las carencias estructurales, vivienda digna, el hacinamiento y el acceso a servicios básicos, así como la asistencia de niños a la escuela y la capacidad económica del hogar. Ambos tipos de medición, la pobreza monetaria y

estructural, han venido decreciendo en el país, hasta ubicarse en casi un tercio de la población peruana.

Sin embargo, el INEI señala que debido a que se han producido diversos cambios demográficos, sociales y económicos que hacen necesario actualizar la metodología para la medición de la pobreza, dicha entidad conjuntamente con la Comisión Consultiva de la Pobreza¹¹, ha venido trabajando algunas mejoras metodológicas en la medición de la pobreza, más consistentes y acordes con la realidad.

Es así que, en el mes de marzo de 2012, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) presentó la actualización metodológica en la medición de la pobreza monetaria, ello debido a cambios en la estructura de poblacional urbano/rural¹², Cambios en los patrones de consumo¹³, cambios en los requerimientos calóricos¹⁴ y cambios en la estimación del gasto de los hogares¹⁵.

La medición de la pobreza monetaria se calcula comparando los gastos de los hogares con la línea de pobreza. Dicha línea es aquella que permite adquirir una canasta básica de consumo

¹¹ La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza fue creada por Resolución Suprema N° 097-2010-PCM. Son funciones de la Comisión Consultiva: (1) asesorar en los procesos de medición de la pobreza y otros indicadores relacionados, así como supervisar los procesos que se adopten; (2) evaluar y validar los resultados de las estimaciones que se efectúen periódicamente; y (3) proponer, cuando sea pertinente, modificaciones a las metodologías a partir de la evaluación de su validez y la experiencia internacional, siempre que se asegure la comparabilidad en el tiempo de los indicadores. Son integrantes de la Comisión Consultiva las siguientes instituciones: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Institut de Recherche pour le Développement (IRD) del Gobierno francés, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Desarrollo e Integración Social (MIDIS), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN), Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad del Pacífico. Finalmente, integran la Comisión Consultiva investigadores independientes, con reconocida trayectoria nacional e internacional. La Comisión Consultiva está presidida por el Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y tiene como Secretaría Técnica a la Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales.

¹² Las anteriores estimaciones de los indicadores de pobreza (con año base 1997) se basaban en las estructuras poblacionales urbano/rurales provenientes de los resultados del Censo de Población y Vivienda del año 1993, donde el 65,0% de la población pertenecía al área urbana y el 35,0% a la rural. Sin embargo, los resultados del Censo de Población y Vivienda 2007 revelaron que la distribución de la población por área de residencia se habían modificado, correspondiendo el 72,0% al área urbana y el 28,0% al rural. Los nuevos resultados censales permitieron elaborar nuevas proyecciones de población urbana y rural para el periodo 2000-2015, los cuales posibilitan realizar los ajustes actualizados de los factores de expansión para cada año.

¹³ Con la actualización metodológica se identifican los nuevos patrones de consumo alimentarios en el Perú teniendo como fuente a la ENAHO 2010, que considera 650 productos definidos a nivel más fino de variedades. Al igual que en la metodología anterior, con el fin de determinar qué productos contiene la canasta básica de alimentos se consideran aquellos que son relativamente homogéneos y tienen una contribución mínima en la frecuencia y el valor del gasto de los hogares.

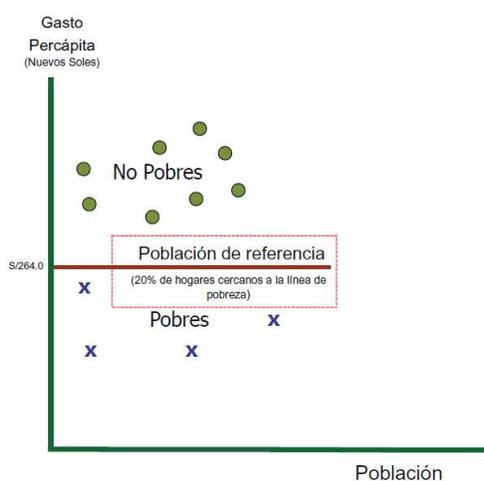
¹⁴ La nueva tabla considera las recomendaciones de los informes sobre requerimientos calóricos publicados por la FAO/OMS/UNU2001-2004. Anteriormente, ante la falta de información, se consideraba que toda la población mayor de 10 años realizaba una actividad física moderada, resida ésta en área urbana o en el área rural. A las personas de 18 y más años de edad se les imputó el mismo peso promedio (según dato de la FAO), ya que tampoco se disponía de información antropométrica de la población adulta peruana. En la actualización de los requerimientos, se consideró algunos componentes propios de nuestro país que caracterizan al poblador peruano, como es la talla, peso y nivel de actividad física, con la finalidad de ajustar los requerimientos calóricos a nuestra población. Para ello, el CENAN diseñó un cuestionario que permitió recoger información antropométrica individual (peso y talla). Para determinar el nivel de actividad física, se utilizó los datos provenientes de la encuesta aplicada a nivel nacional por el CENAN 2009-2010, en esta encuesta se recogen datos sobre actividad física de la población. Para obtener el nivel de actividad física, se aplicó la metodología IPAQ (Cuestionario internacional de actividad física) lo que posibilitó determinar por grupo de edad, sexo y área geográfica el nivel de actividad física de la población. Ello ha hecho posible estimar el requerimiento calórico propio a la población peruana que pertenece a la población de referencia.

¹⁵ Otra modificación de la metodología de la pobreza son los dos cambios en la estimación del gasto de los hogares. El primero se refiere a los métodos de imputación de los ítems para los cuales no se tienen valores monetarios. El segundo a los componentes del gasto.

suficiente para satisfacer requerimientos nutricionales y otras necesidades básicas de los hogares. De esta manera se define como pobre a la población que vive en hogares cuyo gasto, por persona, es inferior al monto establecido en la línea de pobreza, que para el año 2010 se estableció en 264 nuevos soles.

Por tanto, se puede esquematizar la medición de la pobreza conforme a siguiente figura:

Figura N° 4
Medición de la Pobreza Monetaria



Fuente: INEI – “Mejoras Metodológicas para la medición de la pobreza, en: http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_MedicionPobreza.pdf, última consulta el 10 de marzo de 2013

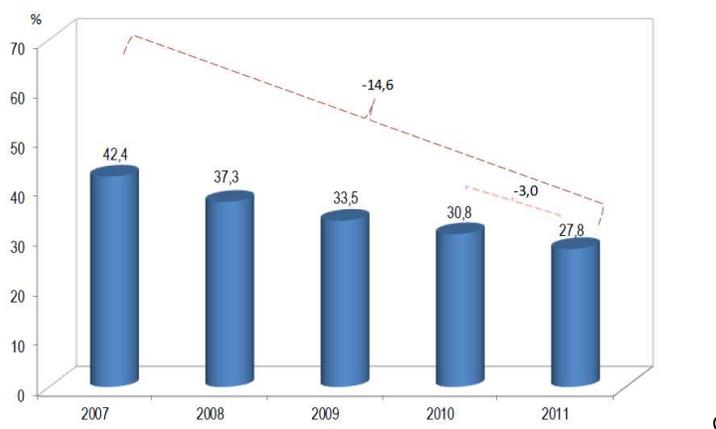
2.2.2 Situación de la pobreza en Perú

Según lo señalado por el INEI en el Informe Técnico Evolución de la Pobreza 2007-2011¹⁶, en el año 2011, el 27,8% de la población del país se encontraba en situación de pobreza, es decir, 28 personas de cada 100 tenían un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos.

¹⁶ http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_InformeTecnico.pdf

Entre los años 2010 y 2011 la incidencia de la pobreza disminuyó en 3,0 puntos porcentuales y en el período 2007-2011, decreció en 14,6 puntos porcentuales, al pasar de 42,4% a 27,8%, tal como se describe en la siguiente figura:

Figura Nº 5
PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL, 2007-2011
(Porcentaje respecto del total de población)



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAH): 2010-2011.

Según el INEI, al analizar la incidencia de la pobreza por área de residencia, se observa que ésta ha afectado de manera diferenciada. Así, mientras en el área urbana la pobreza incidió en el 18,0% de subpoblación, en el caso de los residentes del área rural la pobreza afectó al 56,1%, siendo 3,1 veces más que en el área urbana. Entre los años 2010 y 2011, la pobreza disminuyó en 4,9 puntos porcentuales en el área rural del país y en 2,0 puntos porcentuales en el área urbana. En el período 2007-2011, la pobreza en el área rural se redujo en 17,9 puntos porcentuales y en el área urbana en 12,1 puntos porcentuales.

Por regiones naturales, en el año 2011 la pobreza incidió en el 41,5% de la población de la Sierra, en el 35,2% de la Selva y en el 17,8% de la Costa. De acuerdo al área de residencia en las

regiones, la pobreza afectó mayormente a los residentes del área rural, así el 62,3% de la población de la Sierra rural, el 47,0% de la Selva rural y el 37,1% de la Costa rural se encontraban en situación de pobreza.

Comparando los niveles de pobreza de los años 2010 y 2011, la pobreza se redujo en 8,5 puntos porcentuales en la Selva rural, seguida por la Costa urbana en 4,8, Sierra rural en 4,4, Sierra urbana en 2,3, Costa rural en 1,2 y Selva urbana en 1,2 puntos porcentuales; mientras que en Lima Metropolitana disminuyó levemente (0,2 puntos porcentuales).

En el período 2007 - 2011, la incidencia de la pobreza disminuyó más en la Selva, siendo el descenso de 20,6 puntos porcentuales (en la Selva rural decreció en 22,2 puntos y en la Selva urbana en 18,0 puntos porcentuales). En la Costa, la pobreza descendió en 11,5 puntos porcentuales, en la Costa urbana (no incluye Lima Metropolitana) en 13,5 puntos y en la Costa rural en 16,7 puntos porcentuales. En Lima Metropolitana se redujo en 9,5 puntos porcentuales, tal como se muestra en la figura 6:

Figura N° 6

**PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN
ÁMBITOS GEOGRÁFICOS, 2007-2011**
(Porcentaje respecto del total de población)

Ámbitos geográficos	Años					Variación (en puntos porcentuales)	
	2007	2008	2009	2010	2011	2011-2010	2011-2007
Total	42,4	37,3	33,5	30,8	27,8	-3,0	-14,6
Área de residencia							
Urbana	30,1	25,4	21,3	20,0	18,0	-2,0	-12,1
Rural	74,0	68,8	66,7	61,0	56,1	-4,9	-17,9
Región natural							
Costa	29,3	25,3	20,7	19,8	17,8	-2,0	-11,5
Sierra	58,1	53,0	48,9	45,2	41,5	-3,7	-16,6
Selva	55,8	46,4	47,1	39,8	35,2	-4,6	-20,6
Dominios geográficos							
Costa urbana	31,7	27,4	23,7	23,0	18,2	-4,8	-13,5
Costa rural	53,8	46,6	46,5	38,3	37,1	-1,2	-16,7
Sierra urbana	31,8	26,7	23,2	21,0	18,7	-2,3	-13,1
Sierra rural	79,2	74,9	71,0	66,7	62,3	-4,4	-16,9
Selva urbana	44,0	32,7	32,7	27,2	26,0	-1,2	-18,0
Selva rural	69,2	62,5	64,4	55,5	47,0	-8,5	-22,2
Lima Metropolitana	25,1	21,7	16,1	15,8	15,6	-0,2	-9,5

Fuente: INEI.- Encuesta Nacional de Hogares (ENAH): 2007-2011.

Asimismo, el INEI indica en relación a la pobreza extrema, que en el 2011, del total de población del país, el 6,3% eran pobres extremos, es decir, personas que tenían un gasto per cápita inferior al costo de la canasta básica de alimentos. Otro grupo que compone la población pobre son los pobres no extremos que representa el 21,5% de la población total y se caracterizan por tener un gasto per cápita superior al costo de la canasta de alimentos, pero inferior al valor de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos (Línea de Pobreza).

Entre el 2010 y 2011, la pobreza extrema se redujo en 1,3 puntos porcentuales y entre el 2007 y 2011 en 4,9 puntos porcentuales, al pasar de 11,2% a 6,3%.

En el año 2011, la brecha promedio de los gastos de los hogares pobres respecto al costo de la canasta básica de consumo fue de 7,8% comparado con lo obtenido en el año 2010 disminuyó en 1,2 puntos porcentuales y respecto al año 2007, se redujo en 6,4 puntos porcentuales.

2.2.3 Reducción de la pobreza vs Programas de Transferencia Condicionadas

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se consideran como un mecanismo que consiste en una transferencia directa en dinero y por un tiempo determinado a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema; y se solicita como contrapartida el cumplimiento de ciertas metas en el ámbito de la educación (reduciendo el absentismo y la deserción escolar y aumentando la tasa de matrícula), salud (especialmente la asistencia a controles de los hijos menores) y nutrición.

La unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, más que los individuos que la componen; y en su interior se asigna un papel protagonista a la mujer. En la gran mayoría de los programas las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular. Asimismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y, a veces, actúan como promotoras de los programas.

Los PTC han sido implementados en forma amplia a nivel internacional y en América Latina, tal como se describe a continuación:

Figura N° 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS

País	Programas en operación (año inicio)	País	Programas en operación (año inicio)
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009); Programa Ciudadanía Porteña "Con todo derecho" (2005)	Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006); Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	Paraguay	Tekoporá (2005); Abrazo (2005)
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (2003)	Perú	Juntos (2005)
Chile	Chile Solidario (2002)	República Dominicana	Solidaridad (2005)
Colombia	Familias en Acción (2001); Red Juntos (Red para la superación de la pobreza extrema) (2007); Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005)	Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2006)
Costa Rica	Avancemos (2006)	Uruguay	Asignaciones Familiares (2008)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)		
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales (ex Red Solidaria) (2005)		
Guatemala	Mi Familia Progresá (2008)		
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990); Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición (2010)		
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (2002)		
México	Oportunidades (ex Progresá) (1997)		
		País	Programas finalizados (años)
		Argentina	Familias por la Inclusión Social (2005-2009); Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2005) ^a
		Brasil	<i>Bolsa Escola</i> (2001-2003) ^b ; <i>Bolsa Alimentação</i> (2001-2003) ^{b,c}
		Costa Rica	Superémonos (2000-2006)
		Ecuador	Bono Solidario (1998-2002)
		Honduras	PRAF/BID II (1998-2005); PRAF/BID III (2007-2009);
		Nicaragua	Red de Protección Social (RPS) (2000-2006); Sistema de Atención a Crisis (SAC) (2005-2006)
		Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc>. Última consulta el 10 de marzo de 2013.

- Aunque el programa terminó oficialmente en 2005, siguió pagando beneficios hasta que se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.
- Aunque el programa terminó oficialmente en 2003, siguió pagando beneficios durante los años siguientes y se fue extinguiendo gradualmente a medida que fue aumentando el número de destinatarios de *Bolsa Família*.
- Incluye el programa *Cartão Alimentação*, vigente durante los mismos años.

Sin embargo, se debe reconocer que existe todo un debate internacional sobre la capacidad de los PTC de lograr impactos positivos de largo plazo – en los indicadores finales de resultados - como, por ejemplo, mejoras significativas sostenibles en la situación nutricional o progresos en la capacidad de aprendizaje de los niños de las familias beneficiarias¹⁷.

¹⁷ Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales, 2007. Franco, Rolando y Ernesto Cohen. Transferencias con responsabilidad. Una mirada latinoamericana. México DF: FLACSO México – SEDESOL.

Los Programas de Transferencia Condicionadas, presentan las siguientes características¹⁸:

- a) Tiene definido una población objetivo: es variada porque la definición cambia de un país a otro.
- b) Mecanismos de focalización: para la selección de los destinatarios se utilizan mecanismos de focalización el cual está definida por etapas: i) selección de unidades geográficas que presentan mayores niveles y pobreza; ii) unidades familiares u hogares.
- c) Instrumentos de selección y registro de destinatarios: se utilizan sistemas de información y registro que mantienen información detallada sobre los potenciales beneficiarios.
- d) Criterios de egreso: se establecen reglas de salida como beneficiario del programa dependiendo de los objetivos del mismo.

También se debe considerar que los objetivos finales de la mayoría de los programas son de medio y largo plazo y no pueden ser alcanzados ni registrados en las primeras etapas de ejecución de estas intervenciones.

2.2.4 Los Programas de Transferencia Condicionada como parte de la Política Social en Perú:

La formulación de las políticas sociales en Perú prioriza la inclusión y el combate a la pobreza y la desnutrición infantil.

Los criterios para la formulación e implementación de la política social en Perú son los siguientes¹⁹:

¹⁸ Simone Cecchini y Aldo Madariag. Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. CEPAL – ASDI. 2011

¹⁹<http://www.fondoespanapnud.org/2010/05/los-ejes-de-la-politica-social-en-peru-articulo-de-la-vice-ministra-de-desarrollo-social-aura-quinones/>

Criterio territorial (ámbitos urbano y rural): este enfoque supone la superación de la fragmentación sectorial y focalizar el gasto social en espacios específicos en función de las brechas en el acceso a activos básicos, las potencialidades y las características de la población.

Tipo de programa (protector, habilitador o promotor de oportunidades económicas): estos deben tener pesos diferentes en función del ciclo económico y de las carencias y potencialidades de la población objetivo.

Población objetivo y ciclo de vida: se define en función de sus distintos niveles de vulnerabilidad, de necesidades y potencialidades de las familias y sus miembros, lo que facilita la identificación de los programas sociales relevantes a cada una de estas etapas y condiciones de la población intervenida.

Por otro lado, se observa que el diseño de la política social peruana se basa en tres ejes²⁰:

El primero de ellos es la **protección social**. Los programas están dirigidos a la población vulnerable en pobreza extrema, en atención a su ciclo de vida, y por condiciones o circunstancias específicas (menores en abandono o riesgo social y moral, madres adolescentes, personas con discapacidad), así como a la población afectada por la violencia y por emergencias.

El segundo eje es el **desarrollo de capacidades** de las personas, sobre todo en ciclos intermedios de vida (adolescentes, jóvenes y adultos en edad productiva). La mayoría de estos programas sociales tienen que ver con la educación y la capacitación laboral. Por ello su valor estratégico es mayor en los ciclos expansivos de la economía.

²⁰<http://www.fondoespanapnud.org/2010/05/los-ejes-de-la-politica-social-en-peru-articulo-de-la-viceministra-de-desarrollo-social-aura-quinones/>

Y, por último, en la **promoción de oportunidades**, en la que se busca potenciar los activos productivos de los pobres y articularlos a los mercados internos y externos. Por ello se dirigen a personas en pleno ciclo productivo (jóvenes y adultos) que requieren mejorar su empleabilidad o elevar su productividad²¹.

Son muchos los estudios que se han realizado y que analizan la política social vigente y sus problemas teniendo en cuenta su relación con la pobreza, el crecimiento económico y los programas sociales. Es así que los planteamientos y creación de programas sociales tienen como meta la reducción de la pobreza extrema que no sólo importa el crecimiento del PIB sino también una distribución adecuada de los recursos.

Como parte de la política social de superación de la pobreza y en el marco del Plan Nacional para la superación de la pobreza²², el 7 de abril de 2005 mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM se aprobó la creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Mas Pobres – JUNTOS. Es el primer programa de transferencias condicionadas, o subsidio directo, que se aplica en el país, siendo su objetivo principal la reducción de la pobreza rural y urbana en un horizonte de medio plazo (2015) mediante una estrategia triple:

- Transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rural y urbana, con mujeres embarazadas y/o las familias rurales y urbanas más pobres, con mujeres embarazadas o menores de cinco años en el hogar, en los distritos seleccionados.

²¹ <http://www.fondoespanapnud.org/2010/05/los-ejes-de-la-politica-social-en-peru-articulo-de-la-viceministra-de-desarrollo-social-aura-quinones/>

²² Mediante Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano, se aprobó el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004 – 2006 cuyos ejes estratégicos están orientados al: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales; promoción de oportunidades y capacidades económicas; y, establecimiento de una red de protección social.

- Mejorar su acceso y uso a los servicios sociales que presta el Estado (identidad, nutrición, salud y educación).
- Promover actividades económicas en estas comunidades y localidades.

Siendo este programa materia de evaluación de la presente tesina en líneas siguientes se procederá a una descripción y análisis en detalle.

Posteriormente, en el año 2007 se emitió el Decreto Supremo N° 055-2007-PCM del 1 de julio de 2007, con el que se aprobó la estrategia CRECER y su Plan de Operaciones aprobado por Decreto Supremo N° 080-2007-PCM, que consiste es una estrategia de articulación de diez programas nacionales (MIMDES-PIN, MINSA-SIS, PCMJUNTOS, RENIEC-Acceso de la Población a la Identidad, MINEDU-PRONAMA, MVCS-Agua para Todos, MINAG-PRONAMACHCS, MTC-Construyendo Perú, MTC - Provías Nacional y MEM-(Electrificación Rural) para reducir la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años, en especial entre los menores de 3 años.

El 20 de octubre del 2011, el presidente de la República, Ollanta Humala, promulga la Ley N° 29792, que crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Con ello se da inicio al diseño de un nuevo marco de políticas públicas orientadas a cerrar las brechas de pobreza y de falta de acceso a servicios.

El objetivo del MIDIS es que todos los peruanos y peruanas, sean cuales fueren el lugar en el que nacieron o en el que viven, la lengua y la cultura de sus padres, o su condición social o educativa, reciban servicios universales de calidad y tengan las mismas oportunidades de aprovechar los beneficios del crecimiento económico, construyendo el bienestar de sus familias, de sus pueblos y del país, pues se trata de un nuevo modelo de

política social que abarca tres horizontes temporales, conforme se señala en la siguiente figura:

Figura N° 8



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: "Una Política para el Desarrollo y la Inclusión Social en el Perú". Pag. 12.

Al efecto, como se puede observar, el nuevo gobierno se ha planteado lineamientos y directrices para una nueva política social cuya rectoría está a cargo del MIDIS que desde su fecha de creación empezó a gestionar cinco programas sociales anteriormente dispersos: Wawa Wasi, PRONAA, FONCODES, Pensión 65 y Juntos. En el primer mes de su adscripción se inició el proceso de evaluación y reorganización para adaptar estos programas al nuevo marco de la política social. La evaluación buscó centralmente identificar aspectos de mejora en la provisión y gestión del servicio de los programas.

Los cinco programas sociales canalizan los recursos del Estado a cargo del MIDIS y atienden a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en los diferentes momentos de su ciclo vital, colaborando con los ejes estratégicos de la política de inclusión

social y llevando a la práctica el modelo de política social que combina acciones de alivio y acciones de desarrollo.

Los cinco programas sociales — que cuentan con equipos propios de dirección y con presupuesto; y que desarrollan culturas organizacionales asociadas a sus especialidades — forman parte, sin embargo, de un solo Comité de Programas formalizado por Resolución Ministerial, presidido por el viceministro de Prestaciones Sociales. Su adscripción al MIDIS no diluye su especificidad, sus especialidades, pero sí los ubica al interior de estrategias comunes, formas de organización, cultura de calidad a través de estándares y sistemas comunes y compartidos de gestión e información y evaluación.

La Comisión Nacional de Supervisión y Transparencia, integrada por destacadas personalidades y organizaciones de la sociedad civil, realiza la veeduría ciudadana del conjunto de programas sociales.

CAPITULO III

Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS

3.1 El surgimiento, diseño e implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS

Se estima que para el año 2004, un año antes de la creación del Programa JUNTOS, casi la mitad de los peruanos podía ser clasificado como pobre. La mitad de ellos sobrevivía en una realidad de pobreza extrema, es decir, sin posibilidades de cubrir sus necesidades básicas de nutrición, vivienda, salud y educación, tanto en el área urbana y rural, tal como se ve en la siguiente figura:

Figura N° 9

Area	Población total		Pobres		Pobre extremo		Pobre no extremo		No pobres	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Total	27,652,727	100.0	14,271,066	51.6	5,319,265	19.2	8,951,800	32.4	13,381,661	48.4
Urbana	17,962,103	100.0	7,245,915	40.3	1,416,915	7.9	5,829,000	32.5	10,716,189	59.7
Rural	9,690,624	100.0	7,025,151	72.5	3,902,351	40.3	3,122,800	32.2	2,665,473	27.5

Fuente: ENAHO-2004

Ante este escenario era urgente buscar nuevos caminos para las políticas sociales que no sólo fueran capaces de amortiguar esta situación en los sectores más necesitados de la población, sino que también pudieran jugar, para ellos, un papel de soporte a fin de generar su desarrollo y quebrar la pobreza.

Tal como se ha explicado en el capítulo anterior el tema de la pobreza y su lucha constante debe tener soluciones que deben ser incorporadas a la agenda de las políticas públicas para que sean eficientes y eficaces frente a este problema multidimensional.

Ante esta situación, el Estado consideró que para la dirección y conducción de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza, se

requería de una instancia que congregue a los representantes de la sociedad civil y el Estado, vinculados con el desarrollo, gestión, implementación y ejecución de planes, proyectos y programas y acciones de servicios sociales básicos a favor de los sectores de extrema pobreza.

Para lograr estos fines se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, como un programa social de Estado que contribuye a reducir la brecha de ingresos de los hogares más pobres del país, realizando transferencias de dinero condicionadas como un incentivo para la participación en los servicios de salud, nutrición, educación e identidad que mejoran el capital humano.

Surgimiento de la Institución

Mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM del 07 de abril de 2005 se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, como un programa de emergencia social dentro del Plan Nacional Para la Superación de la Pobreza²³, cuya finalidad es ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa otorgará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción.

Dicho programa fue adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 062-2005-PCM, se amplió la cobertura del programa incluyéndose que entre las prestaciones que facilitará, está la de nutrición y la de registro e

²³ Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004 – 2006, fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, cuyos objetivos estratégicos son: desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales; promoción de oportunidades y capacidades económicas; y, establecimiento de una red de protección social.

identificación. Asimismo, se dispuso denominar como “JUNTOS” al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres.

Sin embargo, de acuerdo a la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29729 se dispuso la adscripción de dicho programa al MIDIS la cual operó desde el 1 de enero de 2012.

Mediante Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS, se modifica la norma de creación de JUNTOS.

Financiamiento del programa

Desde su creación el programa constituyó una Unidad Ejecutora de la Presidencia del Consejo de Ministros y estuvo financiando con recursos del tesoro público, donaciones, cooperación técnica internacional y otras fuentes de financiamiento.

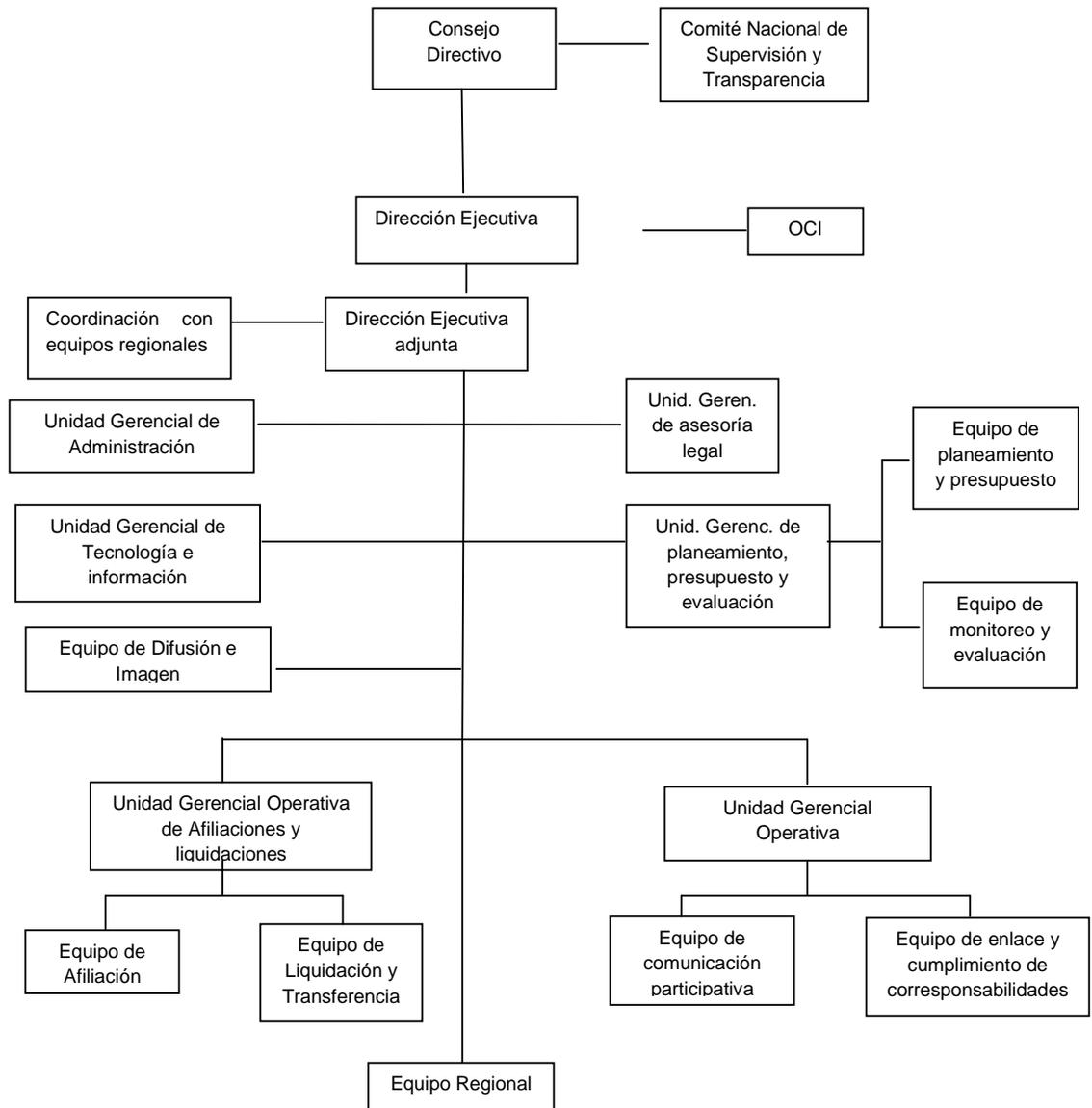
Reglamentación, diseño e implementación

Se considera que uno de los puntos importantes en la creación del programa fue la participación de la sociedad civil, es así que se dispuso la creación de un Consejo Directivo que estuviera conformado por representantes de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP, Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP, de la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo - ANC y de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social – CONADES y de Cáritas del Perú.

Posteriormente, con la dación de la Resolución Ministerial N° 384-2005-PCM, se aprobó el Reglamento Interno y el régimen de la Alta Dirección del Programa JUNTOS, determinándose sus principales funciones y atribuciones. Asimismo, cuenta con una organización estructural y con

16 equipos regionales que corresponde a los 19 departamentos que interviene, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura Nº 10



Fuente: www.juntos.gob.pe, Última consulta el 10 de marzo de 2013

redactado, no existe análisis de metodología propuesta para la intervención del programa, no se ha determinado un diagnóstico para su intervención en cuanto a una identificación de sus causas y efectos, contrastables, toda vez que fue considerado como un programa de emergencia social, es decir, de carácter temporal sólo en respuesta para cumplir con lo dispuesto en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004 – 2006 a fin de implementar políticas que permitan erradicar o aminorar la situación de pobreza.

En cuanto a la determinación de la población objetivo: inicialmente en el Decreto Supremo de creación no se especificaron los criterios para la delimitación de la población objetivo, no hay una identificación clara de la población objetivo, sólo se señala que la intervención del programa se realizará sobre las familias más pobres de las poblaciones rurales y urbanas, con lo cual se infiere que hay una ambigüedad en la delimitación de la población de la población objetivo, probablemente existan sobreestimaciones de la población objetivo. Sin embargo, dicha situación varió debido a que se implementaron planes operativos en la cual se emplearon determinados criterios para determinar a la población objetivo.

En cuanto a la calidad de la formulación de los objetivos: se advierte que inicialmente no se plantearon objetivos claros y específicos, no se encontró un plan de ejecución detallado, no se advierten objetivos estructurados o jerarquizados, no se advierten objetivos específicos que contribuyan a lograr el objetivo global o general.

Posteriormente, en el año 2006 se formuló un Plan Operativo y Plan de Estrategia e Implementación 2006, planteándose diversos objetivos generales ligados a acciones generales y específicas.

Asimismo, en dicho plan se señaló que en el año 2005 el Programa Juntos puso en marcha las etapas 1 y 2 que incluye 110 distritos en cuatro (4) departamentos de Perú, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco y

Apurímac, efectuándose en el mes de septiembre de 2005, el primer abono a 815 beneficiarios del distrito de Chuschi, provincia de Cangallo, departamento de Ayacucho.

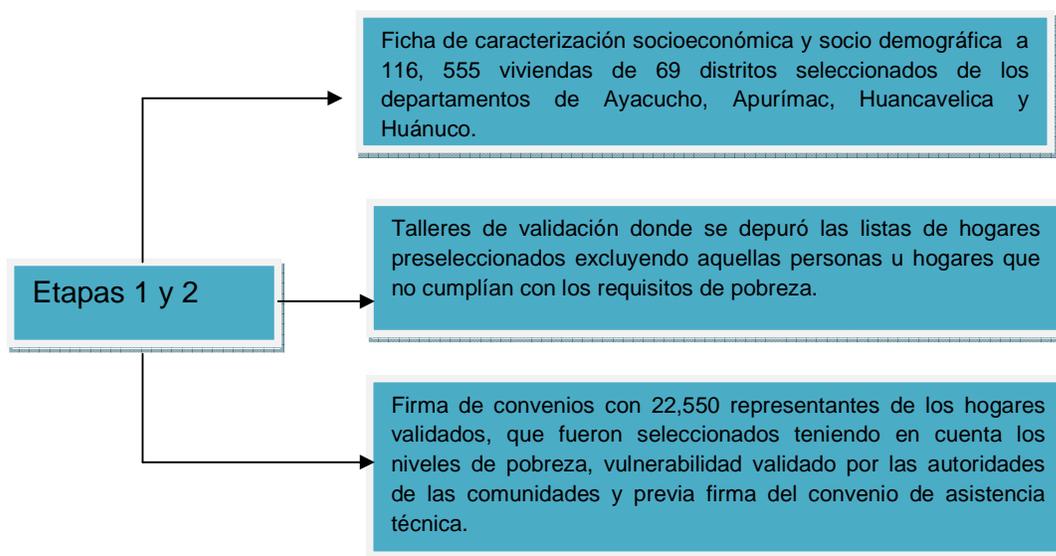
Figura N° 12

Etapas	Número de distritos intervenidos	Número de hogares intervenidos	Acciones realizadas
Primera etapa	70	27, 978	-
Segunda etapa	40	70,504	<ul style="list-style-type: none"> - Avance con el censo de INEI. - Cotejo masivo de DNIs del RENIEC. - Asambleas de validación comunal. - firma de acuerdos. - apertura de cuentas - entrega de incentivos

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de la evaluación del Presupuesto Institucional del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Periodo agosto – diciembre. Ejercicio Presupuestario 2005.

En ese sentido, este programa piloto se desarrolló de la siguiente manera:

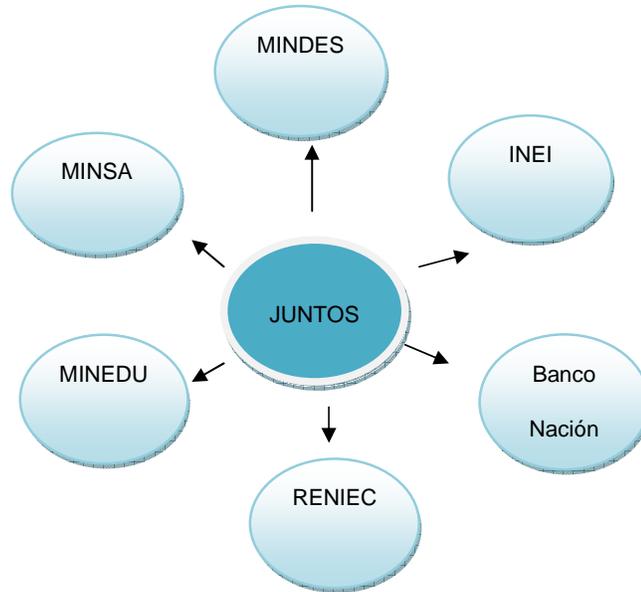
Figura N° 13



Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de la evaluación del Presupuesto Institucional del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Periodo agosto – diciembre. Ejercicio Presupuestario 2005.

Como bien se dijo inicialmente se formó el Comité Técnico Intersectorial y los gabinetes sectoriales de coordinación regional que estuvo integrado por entidades del Estado, tal como se representa en la siguiente figura:

Figura N° 14



Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de la evaluación del Presupuesto Institucional del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Periodo agosto – diciembre. Ejercicio Presupuestario 2005

Asimismo, se señaló que para el año 2006 se implementó una tercera etapa que se desarrolló en los departamentos de Cajamarca, La Libertad, Puno, Ancash y Junín incluirá lo siguiente:

Figura N° 15

Etapas	Número de distritos intervenidos	Número de hogares intervenidos	Acciones realizadas (*)
Tercera etapa	210	130,000	-

(*) De la revisión del Plan Operativo no se advierte las acciones realizadas.

Fuente: elaboración propia.

El diagnóstico se realizó recién en el Plan Operativo 2006, a través de un análisis FODA, se plantearon objetivos generales, así como los planes de acción general y específico para el cumplimiento de cada uno de ellos. En conclusión se tuvo lo siguiente:

FASE PILOTO			AMPLIACIÓN 2006		
DEPARTAMENTO	DISTRITOS	BENEFICIARIOS PROYECTADOS A JUNIO	DISTRITOS	BENEFICIARIOS PROYECTADOS A JULIO	
APURÍMAC	24	10,824	32	13,700	
AYACUCHO	34	19,895	15	7,800	
HUANCAVELICA	29	17,977	36	23,280	
HUANUCO	23	21,808	31	25,900	
SUB-TOTAL	110	70,504	114	70,681	①

NUEVOS DEPARTAMENTOS		
DPTO.	DISTRITOS	BENEFICIARIOS PROYECTADOS A JULIO
LA LIBERTAD	17	10,652
JUNIN	7	8,369
ANCASH	14	6,665
PUNO	36	18,624
CAJAMARCA	22	14,505
SUB-TOTAL	96	58,815

TOTALES	320	200,000
----------------	------------	----------------

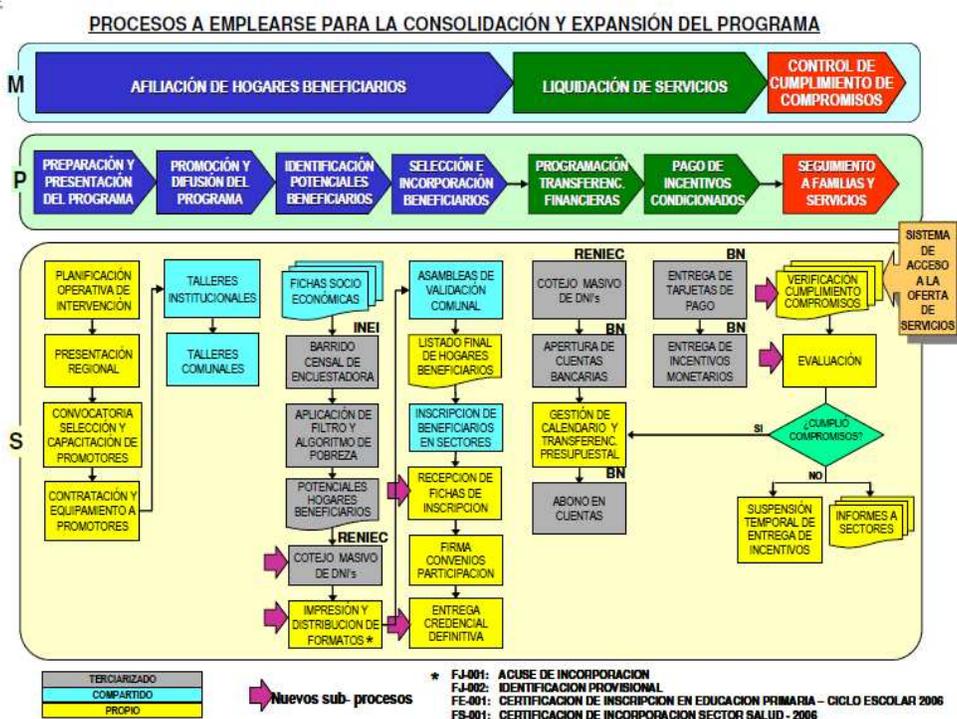
②

① + ② = 129,496

Beneficiarios Piloto + 70,504

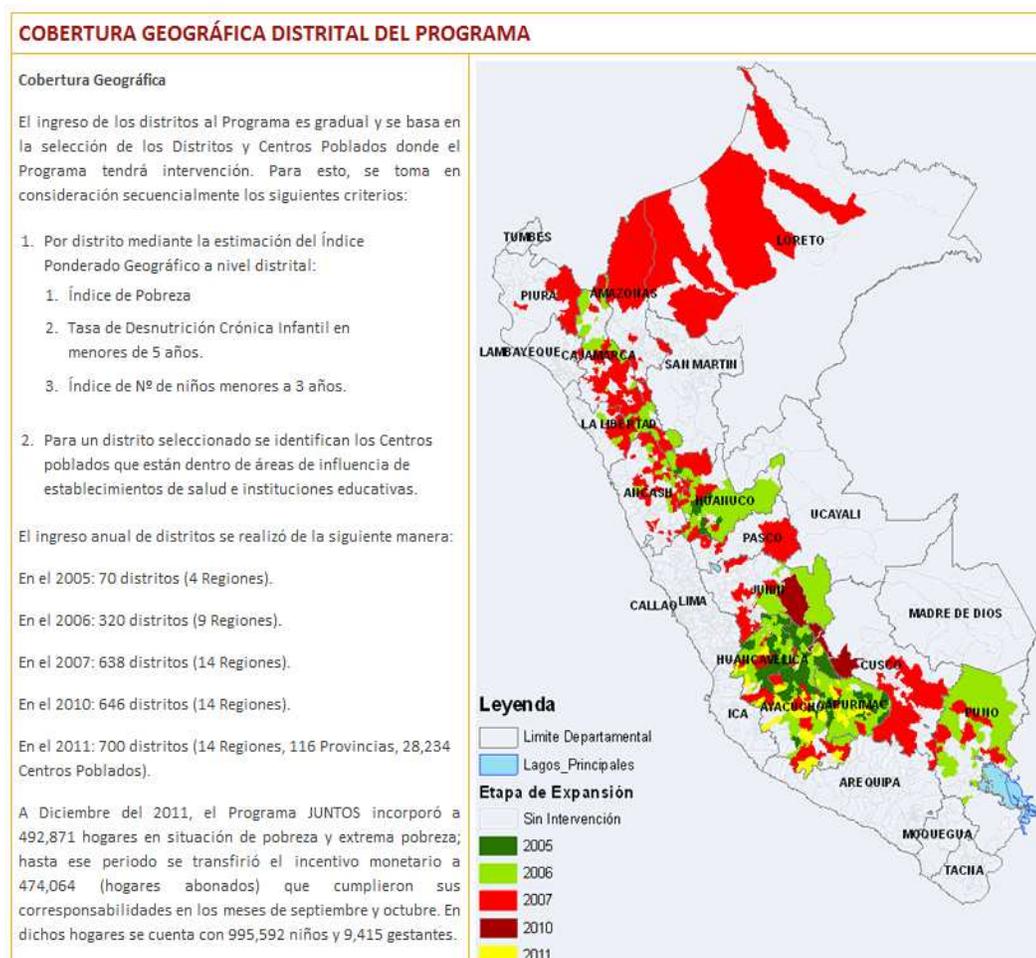
TOTAL PROYECTADO = 200,000

Fuente: www.juntos.gob.pe. Último acceso el 10 de marzo de 2013.



Fuente: www.juntos.gob.pe. Último acceso el 10 de marzo de 2013.

Como bien se ha señalado el Programa tiene una cobertura distrital, cuya proyección al año 2011 fue la siguiente:



Fuente: www.juntos.gob.pe. Último acceso el 10 de marzo de 2013

Rediseño en la implementación del Programa JUNTOS - 2012

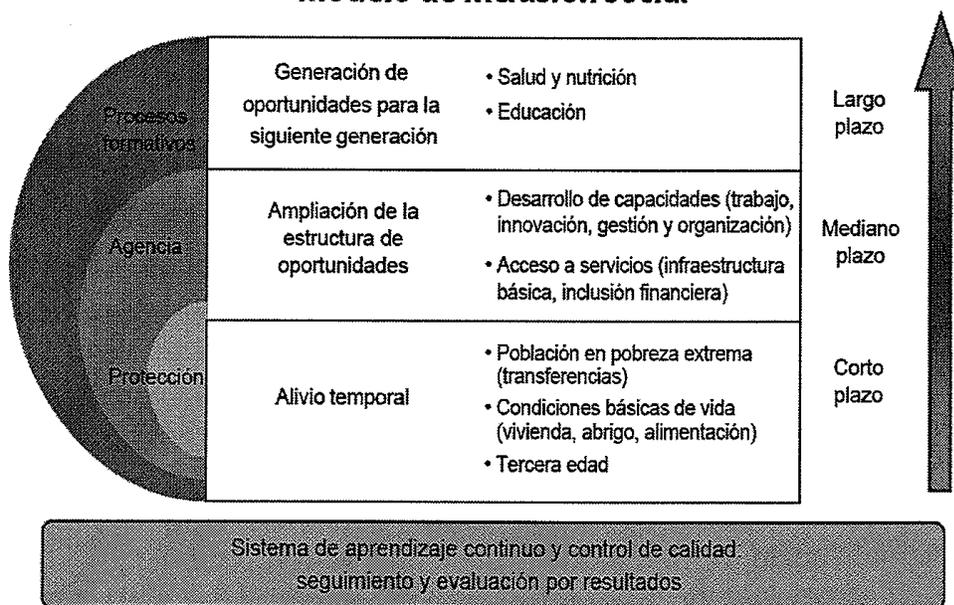
Como bien se señaló mediante Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS, se modificó la norma de creación de JUNTOS para tal efecto se aprobó el Plan de Acción Estratégico del Programa, Plan Operativo del Programa 2012 que parte de la evaluación de resultados del año 2011 y de las orientaciones y metas del Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015, está basado en la asignación del presupuesto inicial de apertura, y se orienta llegar a 746,280 hogares en 994 distritos de 226 provincia en

19 departamentos, supeditado a la ampliación de recursos presupuestales para gastos ordinarios.

El programa JUNTOS como parte de los Programas Sociales adscritos al MIDIS, ha sido objetivo de evaluación y asumió en el año 2012 las medidas derivadas del proceso de evaluación y reorganización. Asimismo, se circunscribe en el Modelo de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS brindando asistencia directa de alivio temporal a la pobreza monetaria de los hogares en situación de pobreza en correspondencia con el eje temporal de corto plazo; en tanto que en el largo plazo busca garantizar las condiciones para que la siguiente generación no herede la pobreza y la exclusión que sufrieron sus padres, lo cual implica impulsar que más hogares en situación de pobreza ejerzan su derecho a la buena nutrición y salud, así como a la educación de calidad para los niños y niñas. El siguiente esquema muestra el modelo de inclusión social que sigue el programa JUNTOS como parte del sistema que lidera el MIDIS:

Figura Nº 16

Modelo de inclusión social



Fuente: Dirección de Políticas y Estrategias – MIDIS

Según se señala en el plan operativo, el problema específico al que orienta sus acciones y recursos el programa JUNTOS es el limitado acceso de la población en situación de pobreza a los servicios de identidad, salud-nutrición y educación.

Identidad: DNI requisito fundamental para la adscripción al Programa JUNTOS.

Con relación a los temas de salud y nutrición se tiene que subsisten importantes barreras para el acceso de la población al ejercicio pleno del derecho a la salud. Aproximadamente un 20% de la población del país tiene posibilidades de acceder a los servicios del seguro social, sólo el 12% accede a los servicios privados y el 3% es atendido por la sanidad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú. El otro 65% depende de los servicios públicos de salud, pero se estima que un 25% del total no tiene posibilidades de acceder a ningún tipo de servicio de salud. Entre las barreras que impiden o limitan dicho acceso se encuentran: barreras económicas, barreras demográficas, barreras culturales y barreras originadas por los prestadores de salud.

La desnutrición crónica infantil sigue siendo para el país y, particularmente en las zonas de extrema pobreza, un mal silencioso que pone en riesgo las capacidades del capital humano. Y sus principales causas están asociadas a la influencia de factores socioeconómicos, nutricionales y de salud.

Según señalan, la población a la que se dirige JUNTOS ha registrado en los últimos años importantes cambios en su estado de salud y nutrición, reflejando estar asociada a los cambios de conducta que propicia mediante el estímulo monetario. Así presentan que la desnutrición crónica estimada en los niños beneficiarios del programa registrados durante la Aplicación de las Verificaciones Puntuales, es menor al

resultado estimado según ENDES, en el ámbito JUNTOS donde fue de 38%, con la cual existe una diferencia de 8.2 puntos porcentuales en el periodo setiembre – octubre 2010 y 6 puntos porcentuales en el periodo marzo- abril 2011.

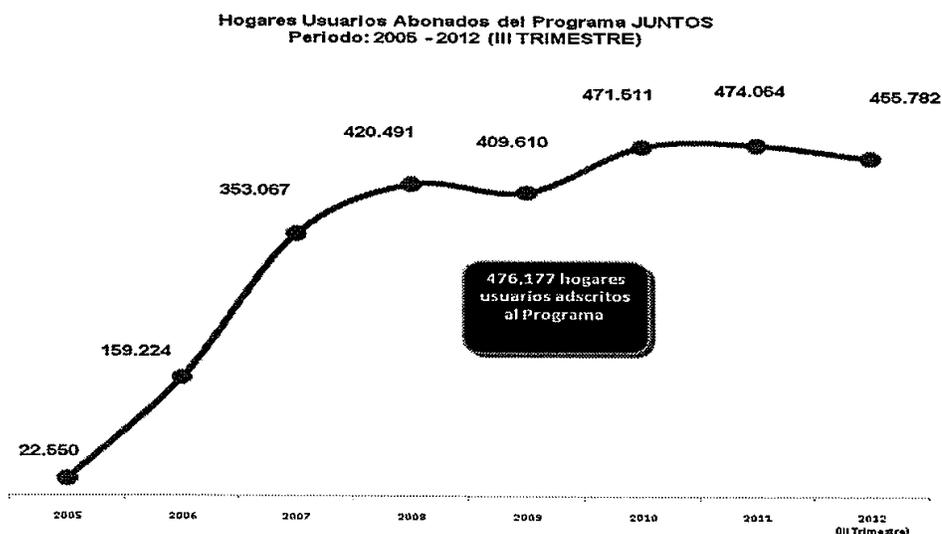
Se ha definido que la población potencial del programa, según el INEI a nivel nacional se estima al año 2011 un total de 1,177,266 hogares con niños menores de 14 años en situación de pobreza, que representa la población objetivo de JUNTOS.

Al efecto, según lo señalado en la evaluación del Plan Operativo Institucional del tercer trimestre del año 2012, se ha señalado que a lo largo de la intervención, el Programa JUNTOS ha incrementado su cobertura de 70 distritos, en el 2005 a 703 distritos al III trimestre 2012, beneficiando 476,177 hogares adscritos con 934,931 niños y 10, 583 gestantes que viven en más de 285 mil Centros Poblados. Los hogares abonados se han incrementado de 22,550 en el 2005 hasta alcanzar los 455,782 al III trimestre del año 2012. JUNTOS cubre a 48 de los 49 distritos del VRAEM (a excepción de Echarate en Cusco) en dicho ámbito se atiende a 47,671 hogares adscritos.

La entrega del incentivo económico se realizó mediante 499 puntos de pago, de los cuales 186 son por ventanilla del Banco de la Nación, 308 son pagos por empresas transportadoras de valores y 5 por la entidad corresponsal.

Los hogares abonados se han incrementado de 22,550 el 2005 hasta alcanzar los 455,782 en el III trimestre semestre del año 2012, tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura Nº 17



Fuente: SITC - JUNTOS

Al IV trimestre del 2012, el Programa JUNTOS según la ENAHO y la ENDES se ha estimado para el año 2012 los siguientes resultados²⁵:

- En el grupo etareo de 0 a 36 meses se logró que el 76.3 % de niños y niñas reciba el CRED en el ámbito de JUNTOS y de esta manera se contribuye a la disminución de la Desnutrición Crónica Infantil.
- En el grupo de 3 a 5 años en los hogares usuarios de JUNTOS, el 66.6 % de niños y niñas asisten a un Centro Educativo Inicial.
- En el grupo etareo de 6 a más años, en los hogares usuarios de JUNTOS, el 91.4 % de niños y niñas, adolescentes y jóvenes asisten a un Centro Educativo de Primaria.
- En el ámbito del Programa JUNTOS los Hogares usuarios que cuentan con adolescentes en Educación Secundaria la deserción escolar el año 2012 fue del 2.5 %.

Al cierre del 2012 los usuarios de JUNTOS que alcanzaron los siguientes niveles de acceso al DNI y SIS son:

- El 96.5 % (1 407 673) de niños y niñas, adolescentes y jóvenes de los hogares usuarios cuentan con DNI.

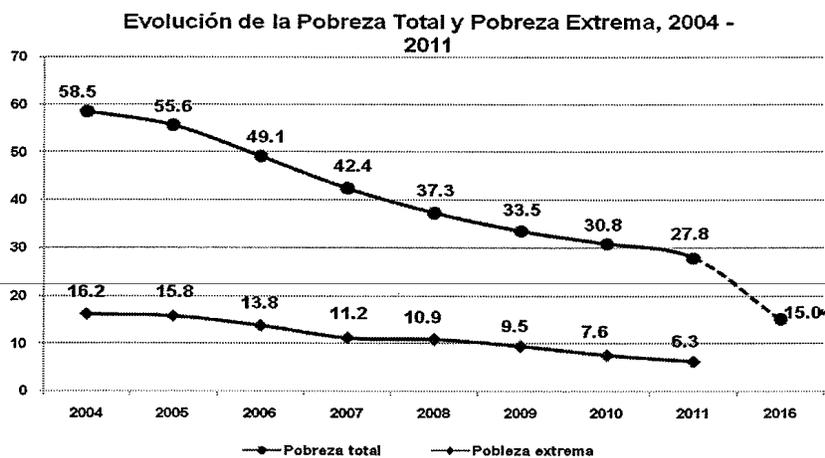
²⁵ Informe de Evaluación Anual – Plan Operativo Institucional 2012, realizado por los evaluadores internos del programa JUNTOS.

- f) El 85 % (550 356) de los titulares de los hogares usuarios están afiliados al Sistema Integral de Salud – SIS.
- g) El 81.7 % (1 270 764) de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los hogares usuarios del Programa JUNTOS están afiliados al SIS.

El principal logro del Programa el año 2012: han sido abonados **619 723** hogares pobres que significa el **88.4 %** del total programado (701 273).

Por otro lado, tenemos que el programa JUNTOS contribuye a la reducción de la pobreza y a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema, tal como se muestra en la siguiente figura:

Evolución de la Pobreza Total y Pobreza Extrema Perú 2004 - Proyección 2016



(*) Se espera que la pobreza total se reduzca al 15% para el año 2016, según Mensaje Presidencial del 28 de Julio 2012.
Fuente: INEI - Informe Técnico "Evolución de la Pobreza", Mayo 2012.

**CAPÍTULO IV: EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE
APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS**

Cualquier tipo de intervención pública parte, o debería partir, de un análisis riguroso de la realidad: problemas y necesidades, causas y consecuencias de los mismos. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a lograrlos.

Sin embargo, la realidad nos presenta que hay algunas políticas públicas deficientes en las cuales no se han identificado los problemas y sus causas y que no están vinculados con los objetivos o que el diseño de la intervención no responde a la estrategia formulada. En vista de todo ello se hace necesario aplicar herramientas evaluativas que deben ser insertadas desde el primer momento de la planificación y no en una última fase de la intervención.

Es así que evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada²⁶ con la cual se analiza la eficiencia y eficacia de un programa o política social que, a raíz de la aplicación de herramientas metodológicas, se podrá valorar la conceptualización, el diseño, la gestión, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social.

A este efecto, considerando lo señalado en el párrafo precedente, se conceptualiza a la evaluación de las políticas públicas como un proceso sistemático que por medio de la aplicación de procedimientos científicos y el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación social juzga el valor y la oportunidad de una política pública, tanto de su diseño, como de su ejecución, resultados e impactos, persiguiendo con ello, mejorar la gestión pública, velar por la coherencia, eficacia, eficiencia y transparencia de las mismas, incentivando por medio de la participación activa de los diversos actores implicados en ellas, el ejercicio de la ciudadanía y la consolidación de la cultura democrática²⁷.

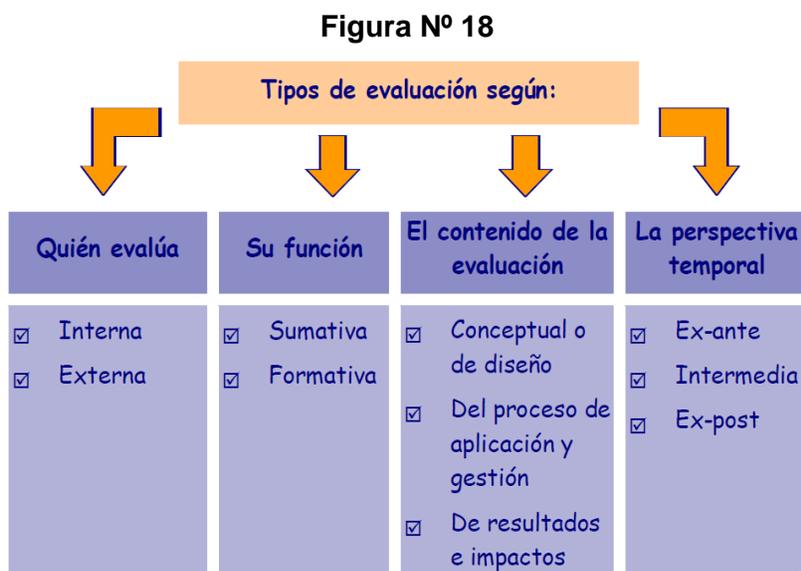
²⁶ Osuna Llana, Guía de Evaluación de Políticas Públicas. Pag. 16

²⁷ Definición realizada por los alumnos del IV Máster de Evaluación de Políticas Públicas – Universidad Internacional de Andalucía.2011

En ese sentido, la evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados; por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en el programa y, fundamentalmente, para sus destinatarios.

Entre las funciones, complementarias e interdependientes, que cumple la evaluación, deben considerarse que sirve para generar información, una vía de reforma de las prácticas de la administración, incremento de la transparencia, legitima la intervención del Estado e impulsa el aprendizaje y la innovación.

Por otro lado, la evaluación de políticas públicas tiene una tipología conforme se detalla en la siguiente figura:



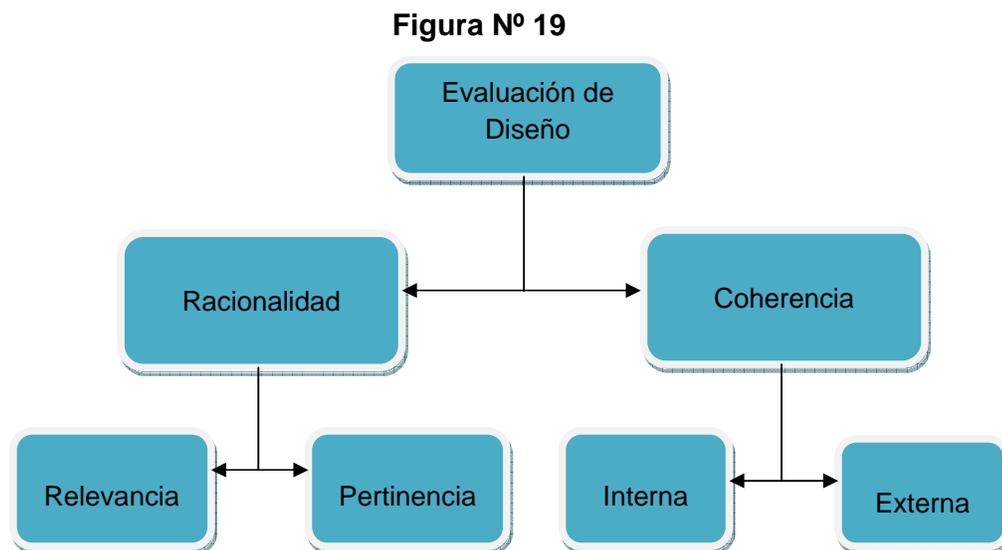
Fuente: Osuna Llana, Guía de evaluación de Políticas Públicas.

Ahora bien, conforme se advierte, existen diversos tipos de evaluación; sin embargo, el presente trabajo se centra en desarrollar una evaluación de diseño, entendida como aquella que tiene como objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula²⁸.

²⁸ Instituto de Desarrollo Regional. "Guía para la Evaluación de Políticas Públicas". Fundación Universitaria.

Asimismo, es aquella que valora “si el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención (plazos, territorio), si se han diseñado y son adecuados los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan, etc²⁹.”

Ahora bien, esta tipología de evaluación será aplicada a la política pública de gran impacto social que se ha venido implementando en Perú denominada Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS, de tal manera que nos permita conocer su racionalidad y coherencia, para tal efecto se utilizará el siguiente esquema:



Fuente: elaboración propia, a partir del Dr. José Luis Osuna Llana. Guía de Evaluación de Políticas Públicas, 2001.

Conforme a lo señalado, entonces podemos concluir que la evaluación de diseño consiste en analizar la racionalidad (relevancia y pertinencia) y la

²⁹ Bustelo M. “La Teoría del Programa y la Evaluación de Diseño”. Material didáctico del IV Máster de Evaluación de Políticas Públicas. Citado por el profesor Juan Casero.

coherencia (interna y externa) de una política pública, considerando lo siguiente:

- Analiza la calidad y veracidad del diagnóstico del programa en el que identifiquen los problemas y las necesidades existentes considerando los niveles de cobertura de la población objetivo o grupos de la población objetivo.
- Analiza la calidad en la definición de los objetivos que el programa pretende alcanzar.
- Pretende analizar la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.
- Analiza desde una perspectiva externa la compatibilidad de los objetivos y de la estrategia del programa con otras políticas, normas o programas con los que pueda tener sinergias o incompatibilidades.

Evaluación del Diseño del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS

- 3.1. Evaluando la racionalidad del Programa Juntos:** como bien se señaló esto comprende la evaluación de la relevancia y pertinencia.

El fin en esta primera fase del proceso de evaluación es valorar la definición y articulación de los problemas y necesidades recogidos inicialmente en el diagnóstico del programa Juntos, esto es a partir de la creación del mismo, así como el estudio de los objetivos e instrumentos propuestos para superarlos, para ello analizaremos:

- 3.1.1 Relevancia:** comprende el análisis del diagnóstico y la evaluación en la definición de la población objetivo

A.1 Diagnóstico:

Para que la intervención pública sea eficaz y eficiente debe partir de un diagnóstico exhaustivo de la realidad en el que se hayan previamente determinado:

- los problemas y las necesidades existentes y sus relaciones causales y la metodología para su determinación.
- Análisis del contexto socioeconómico en el que se ha desarrollado el programa (incluye todos los elementos que condicionan la implementación de la intervención).

En el caso del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, considerando la fecha de su creación que data del año 2005, tal como se mencionó en el capítulo anterior, fue creado por una norma de rango de Ley. Sin embargo, no se explica un diagnóstico muy detallado y adecuadamente redactado, no existe un análisis de la metodología propuesta para la intervención del programa, no se ha determinado un diagnóstico para su intervención en cuanto a una identificación de sus causas y efectos, contrastables. De ello es posible deducir que desde su creación fue considerado como un programa de emergencia social de carácter temporal sólo en respuesta para cumplir con lo dispuesto en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004 – 2006.

En dicho Plan se señaló como objetivo: *“superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Para ello se mejorará sus activos y su acceso a servicios sociales básicos de calidad, se aumentará la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, y se elevarán las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo.”*

En ese sentido, el Programa JUNTOS, partió de esa realidad; sin embargo, se infiere que su meta era y es hasta la fecha erradicar o minimizar la situación de la pobreza, sin señalarse su principal causa, simplemente el medio para su superación (transferencia

dineraria a cambio de condiciones, a la cual se le denominan corresponsabilidades) el cual permitirá que el poblador que se encuentra en dicha situación pueda acceder a prestaciones de salud, educación, nutrición; y registro en materia de identificación.

Posteriormente, se excluyó de la transferencia condicionada el acceso al registro de identidad, toda vez que el mismo era una prestación que debería de otorgar directamente el Estado, a fin de que el beneficiario del programa tenga su documento nacional de identidad y acceda al Programa.

Pese a lo señalado, en el año 2006 se aprobó el Plan Operativo y Plan de Estrategia e Implementación del Programa JUNTOS, en el cual se detalló el diagnóstico inicial de la etapa piloto y mejoras a implementar para el año 2006, se elaboró un análisis FODA, el cual le permitió trazar planes de acción formulándose objetivos generales.

A lo largo de estos años de ejecución del Programa JUNTOS (2006 a 2012) se han ido formulando y aplicando planes operativos sujeto a los planes estratégicos aprobados los cuales han permitido que se ponga en marcha procesos de evaluación de cada uno de los parámetros de diseño del programa que orientan la operación del Programa, los cuales son:

- a) Selección geográfica.
- b) Elegibilidad de hogares (SISFOH – MEF).
- c) Priorización de hogares.
- d) Corresponsabilidades.
- e) Registro y verificación del cumplimiento de corresponsabilidades.
- f) Transferencia monetaria.

- g) Recertificación (SISFOH-MEF, considera que la recertificación debe realizarse cada 3 años en las zonas urbanas y cada 4 años en las zonas rurales).

1. Identificación de los problemas y sus causas

Como bien se ha señalado el problema focal que se pretende atacar con la implementación de este programa es la pobreza y pobreza extrema la cual se encuentra localizada en los hogares situados en zonas urbanas y rurales que no reciben prestaciones de salud, educación, nutrición.

Tratándose la pobreza como un problema multidimensional, se puede inferir que no se consideró necesario hacer mayores indagaciones o análisis sobre las causas para implementar el programa; y sólo se tomaron en cuenta las estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI.

Posteriormente, en el Plan Operativo y Estrategia de implementación del año 2006, se señaló como causas inmediatas de la pobreza:

- a) La precariedad del Estado que no garantiza en forma efectiva y con calidad la cobertura de servicios básicos de salud y educación, así como infraestructura sanitaria básica en todo el territorio nacional lo que, a su vez, resulta en una escasa diversidad de habilidades y oportunidades para luchar por la vida con un mínimo de probabilidades de éxito.
- b) Relaciones inequitativas en la organización de la economía, tanto en las relaciones entre el capital y el trabajo como en la redistribución del ingreso nacional, expresándose, en las últimas décadas, en un deterioro acumulativo de las remuneraciones reales, así como en un deterioro distributivo.

La distancia entre los sectores más pobres y los de mayores ingresos va en aumento creciente en el país.

- c) La baja productividad y competitividad de la actividad económica que se traduce en baja rentabilidad y bajo valor económico de los activos poseídos.

- d) La discriminación social y cultural. La pobreza no afecta por igual a las personas en nuestra sociedad. Es un elemento claramente identificado en nuestra historia cómo se organizó nuestra economía y sociedad basada en relaciones discriminatorias y excluyentes hacia la población andina y la población indígena de la selva, marcando su situación actual y la especificidad de sus dificultades para salir de la pobreza. Asimismo, la condición de género, de edad y de discapacidad son factores de discriminación y generación recurrente de pobreza.

En ese sentido, se menciona como aspecto importante para enfrentar el problema de la pobreza, la transferencia de dinero condicionada (corresponsabilidades) como un incentivo para la participación en los servicios de salud, nutrición, educación e identidad, aspectos que mejoran el capital humano, aspectos que desde un inicio se consideran como condicionalidades de cumplimiento obligatorio para poder seguir dentro del beneficio de asignación dineraria.

Todos estos puntos que se identifican como causas, son elementos clave a tener en cuenta en una política de lucha y superación de la pobreza, que para el caso peruano se encuentran también considerados en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004 – 2006, las mismas que se ha traducido en objetivos y acciones específicas del Programa

JUNTOS, que desde la fecha de su creación no se diseñó un diagnóstico claro y explícito tal como se advierte de su norma de creación.

Pese a lo anterior, como dicha medida fue creada en el Marco del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, en dicho documento técnico, se ha considerado un diagnóstico en la cual se ha señalado en relación al problema de la pobreza lo siguiente:

“El Perú tiene alrededor de 27 millones de habitantes y muchas de las políticas de Estado todavía no logran una cobertura que los incluya a todos con un mínimo de calidad especialmente a quienes no pueden lograr una vida digna con el esfuerzo familiar.

La pobreza en el Perú no es un fenómeno reciente pero se ha expandido, profundizado y se ha hecho más evidente en las últimas décadas. En esa expansión, la pobreza ha invadido las ciudades del país, los nuevos pobres se encuentran sobre todo en ellas, pero la más profunda sigue siendo la rural.

La fragmentación social es grande y tras ella se detecta una fractura grave que se expresa muchas veces en la indiferencia, la desconfianza, los celos y los temores entre peruanos y personas de distintas regiones, entre ciudad y campo, entre barrios y entre familias de niveles de ingresos muy diferenciados. Una tarea del Estado es contribuir a la reducción de esas distancias y a una mayor unidad entre los peruanos. Un medio privilegiado para ello es la creación de instituciones participativas que configuren foros de diálogo alturado y de encauzamiento no violento de los conflictos.

Los beneficios del crecimiento económico no han incluido suficientemente a amplios sectores. Las políticas macroeconómicas han sacrificado la expansión del mercado para estabilizar la economía. Por ello, se debe promover la expansión del mercado y la demanda que permita el desarrollo de los mercados más importantes para los productores pobres y para quienes buscan empleos adecuados.

La inserción internacional sigue siendo poco intensiva en mano de obra y debe incluir una creciente proporción de las exportaciones con mayor grado de elaboración dentro del país e importaciones con creciente proporción de conocimiento tecnológico, maquinaria y equipo que se oriente cada vez más a las mypes y pymes de todas las regiones del país.

La presión tributaria es insuficiente para atender las demandas sociales y cumplir los elevados compromisos financieros del país. La reestructuración de la deuda externa y la reducción de servicio deben contribuir a una creciente atención y la elevación de la calidad de los servicios sociales básicos y la ampliación de la infraestructura social productiva, especialmente la que sirve a los pobres de todo el país.”

Considerando lo señalado se presume que el Programa JUNTOS se basó en éste. Sin embargo, no es un diagnóstico en el cual se especifiquen las relaciones causales del problema de la pobreza, pero sí se podría considerar como una fuente de información utilizada para la implementación de la medida.

Por otro lado, se advierte que a partir del año 2006, para la ejecución e implementación del programa JUNTOS, se han formulado planes operativos anuales hasta el año 2012, los mismos que han sido materia de evaluación trimestral. No obstante, de su revisión no se ha elaborado un nuevo diagnóstico, solamente de acuerdo a los resultados de ejecución del programa se han ido implementando nuevas estrategias de gestión para el cumplimiento de los objetivos propuestos acorde con los procesos operativos realizados.

Si bien el programa JUNTOS ha contribuido a reducir la pobreza en el área rural donde el 50% es atribuido a su intervención, reducción en un 5% de la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza en un 6%, reducción del número de hogares en pobreza extrema, incremento de atenciones médicas, cobertura de vacunas, incremento en el acceso a los

controles de crecimiento y desarrollo en niños beneficiarios, incremento de la matrícula. Sin embargo, con estos avances y los estudios que se han realizado, se considera que no se ataca el problema fundamental de dicha situación que es la precariedad laboral y la falta de empleo de los padres de los hogares beneficiarios del programa JUNTOS, aunque en varias oportunidades se ha señalado que no es un programa asistencialista. Pese a ello, el presupuesto que se destina para la transferencia tiene una alta incidencia, tal como se describe a continuación:

Figura Nº 20

Año	Presupuesto	Ejecución
2005	98,851,537	95,413,583
2006	285,256,617	144,052,075
2007	456,333,474	428,471,770
2008	532,883,750	482,625,231
2009	500,745,488	500,745,975
2010	566,698,870	553,474,922
2011	601,711,224	578,239,697
2012	681,810,979 *	Por definir

Fuente: MEF – Consulta amigable

* Según Resolución Ministerial Nº 009-2012-MIDIS se estableció la aprobación de la desagregación de los recursos autorizados mediante Decreto Supremo Nº 002-2012-EF, por un monto de dos mil ciento treinta y ocho millones doscientos setenta y ocho mil doscientos noventa y siete y 00/100 nuevos soles (S/. 2 138 278 297) con cargo a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios.

2. Fuentes de información para la elaboración del diagnóstico

De la revisión documental referida al proceso de planificación, implementación y ejecución del programa JUNTOS, se asume que las fuentes de información utilizadas para el diagnóstico han sido las siguientes:

- Mapa de la Pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al que se le aplican variables como afectación por

violencia, necesidades básicas insatisfechas, brecha de pobreza, pobreza extrema y desnutrición infantil crónica.

- Estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Datos emitidos por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
- Asambleas de Validación Comunal.
- Trabajos de investigación que han realizado el equipo técnico del Programa, así como entidades internacionales como el Banco Mundial, PNUD y organizaciones privadas nacionales.

Podríamos inferir que al momento de planificarse la implementación del programa JUNTOS y tal como se ha señalado en capítulos precedentes se han tomado en cuenta las estadísticas emitidas por el INEI. Sin embargo, las mismas debieron incluirse en los considerandos del Decreto, a fin de que el diagnóstico sea completo y claro, y no esté disperso en diversas fuentes de información.

3. Identificación del problema

Tal como se ha descrito, el problema que hace frente el Programa JUNTOS es la pobreza, que a decir de su identificación es muy genérica, no es suficientemente explícito ni riguroso; aunque como ha sido delimitado a una determinada población objetivo (hogares en situación de vulnerabilidad, exclusión o pobreza, que tengan entre sus miembros a niñas y niños hasta los 19 años de edad o mujeres en estado de gestación) ello ha contribuido en cierto modo a que se pueda enfrentar este problema que puede ser medible y contrastable en el espacio y en el tiempo, cuyos resultados e impactos se constituyen en elementos evaluables. Así podríamos saber si el ingreso monetario que perciben los hogares pobres y pobres

extremos ha coadyuvado a mejorar la situación de pobreza. Dicho interrogante podría ser respondido toda vez que al haberse introducido criterios de medición relacionados con el cumplimiento de corresponsabilidades, se puede afirmar que en cierto modo dicho programa reduce la pobreza de la población objetivo. Así se tendría:

En el Plan Estratégico del Programa JUNTOS 2011 – 2015, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 38-2011-PCM/PNADP-DE del 21 de julio de 2011, se señaló que los principales avances del Programa se resumen en:

- a) El programa ha contribuido a reducir la pobreza en el área rural donde el 50% es atribuido a su intervención según el Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- b) La transferencia monetaria del Programa equivale al 13% del gasto de consumo mensual familiar (que incluye gasto monetario más la valorización del autoconsumo). Este incremento ha permitido reducir en 5% la brecha de la pobreza (la distancia monetaria entre el valor del consumo y la línea de pobreza) y la severidad de la pobreza en 6% (la proporción de hogares en pobreza). Adicionalmente el número de hogares en pobreza extrema se redujo en 2 puntos porcentuales. Estudios realizados por el Banco Mundial³⁰ así lo confirman.

El estudio también mostró que los estímulos monetarios condicionados incrementaron el número de atenciones médicas (en 22 puntos porcentuales) de los niños menores

³⁰ Renos Vakis y Elizaveta Perova. Banco Mundial. Evaluación de Impacto No Experimental del Programa Juntos. Enero 2009. Resultados finales.

de 5 años con respecto a niños no beneficiarios; también un incremento en la cobertura de vacunas (7 puntos porcentuales) y de 37 puntos porcentuales en el acceso a los Controles de Crecimiento y Desarrollo (CREDES) en niños beneficiarios respecto a no beneficiarios.

- c) En educación, dicho estudio halló que los estímulos monetarios logran incrementar la matrícula en cuatro puntos porcentuales entre los menores de 6 a 14 años de edad en los distritos de intervención en comparación con niños que no reciben estímulos. Los mayores impactos en matrícula se aprecian a los 7 años (transición de primero a segundo de primaria), edad a la que los menores de los distritos atendidos por JUNTOS alcanzan una matrícula del 93% frente al 83% de los niños no beneficiarios. En aquellos hogares con más de uno o dos años en el Programa (en comparación con los que están menos de un año) se registran mayores resultados en los niveles de matrícula.

- d) La actualización del citado estudio de evaluación, para el periodo 2005–2009, demostró que la incidencia de pobreza se redujo en 14 puntos porcentuales en los hogares beneficiarios y la brecha de pobreza se reduce significativamente.

En dicho periodo el Programa JUNTOS incrementó el número de atenciones médicas considerablemente (en 52 puntos porcentuales) de los niños beneficiarios menores de 6 años con respecto a niños no beneficiarios. En el caso de educación, se evidenció que al ser mayor el tiempo de exposición de JUNTOS, se incrementa el acceso a la matrícula en los niños beneficiarios con tres años de

intervención, aumenta en 35 puntos porcentuales la tasa de matrícula en niños JUNTOS.

- e) Mejora en el acceso al Seguro Integral de Salud – SIS de la población objetivo y los titulares de los hogares del Programa, alcanzando una cobertura en niños de 98.3% y de 97.7% en titulares a junio de 2011. En tanto la cobertura del Documento Nacional de Identidad – DNI para niños menores de 14 años, creció entre el 2006 y mayo de 2011 en 81.1 puntos porcentuales, de 2.4% a 83.5% respectivamente.

- f) Existe claridad sobre el hecho de que los incentivos constituyen un apoyo para las zonas de mayor pobreza y desnutrición, situación que afecta a su desempeño escolar, se destaca que está orientado a “sacar adelante” a los niños y familias que tienen muchos hijos. Asimismo, se destaca que el recibir el incentivo contribuye a una participación más activa de las mujeres dentro del hogar, en la medida que son ellas quienes manejan el dinero, lo que supone un impacto en la forma como se perciben a sí mismas.

En consecuencia, en esta etapa de la evaluación lo que se ha tratado de ofrecer es un análisis de la realidad sobre la que actúa el programa y poder analizar diagnósticos integrales y clínicos que incluyan los aspectos del problema, así como la identificación de sus causas y no sólo los efectos. A su vez que sean contrastables, exhaustivos y puntuales, dado que sólo así, teniendo en consideración estas directrices, será posible tomar decisiones que respondan a la realidad, en este caso a superar la pobreza y pobreza extrema y que en cierta forma con dicha política pública se acceda a los servicios de salud-

nutrición y/o de educación disponible de la población objetivo, de esta manera lograr que dichos grupos vulnerables ejerzan sus derechos fundamentales y accedan y/o mejoren sus oportunidades económicas y sociales, así como lograr la inclusión social con la implementación de políticas públicas concertadas en el marco de una estrategia general de desarrollo sostenible.

Frente a dicho contexto se ha observado que inicialmente el diagnóstico no se consideró en la norma de creación del programa. Sin embargo, se entiende que no se realizó porque fue tomado del Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006, el cual es muy general, no habiendo una identificación clara del problema y de sus causas; toda vez que parece que el problema focal es un tipo de pobreza endémica que afecta a familias con una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas; cuya causa principal es la inaccesibilidad al mercado de trabajo, a servicios sociales y sin posibilidades de hacer escuchar sus demandas, incluye la población que habita las áreas rurales más alejadas de la sierra y selva, se comunica en los idiomas vernaculares y para la cual la pobreza tiene una dimensión histórica y cultural muy marcada, que está relativamente más aislada de los segmentos más modernos de la sociedad peruana. El nivel de exclusión de este segmento poblacional es muy alto y son los más necesitados de apoyo, pero a la vez para el Estado y para la sociedad civil éstos son los más difíciles de atender³¹.

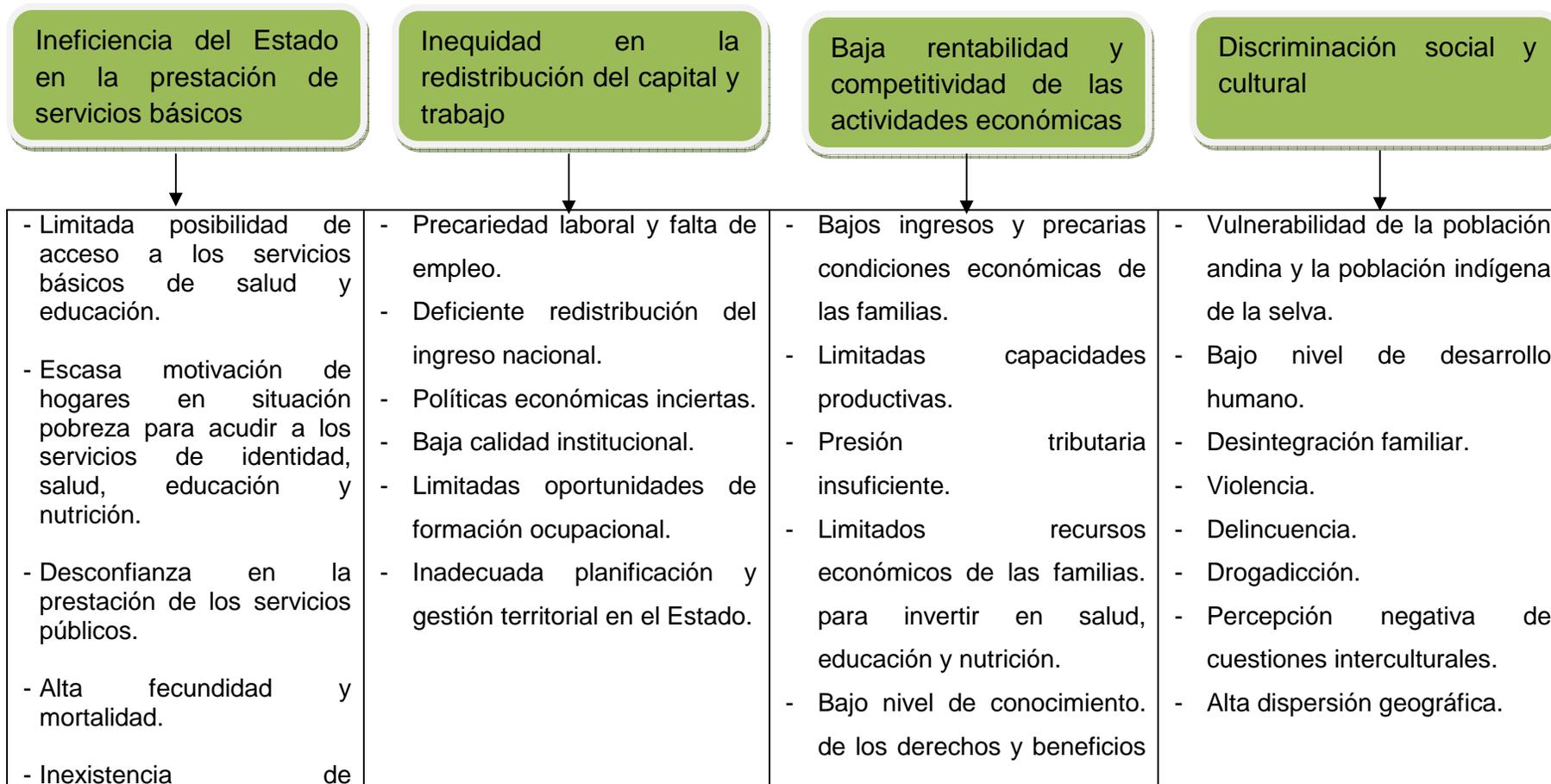
Asimismo, frente ante la carencia de un diagnóstico claro y propio dicha situación no permite obtener un esquema claro de las relaciones causa–efecto del problema que luego podrán

³¹ Definición obtenida del Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004 - 2006

confrontarse con las relaciones fines–medios en el análisis de la coherencia. Pese a lo indicado y a fin de poder determinar las causas y efectos del problema, los cuales deberían estar debidamente jerarquizados, ser claros y no ambiguos ni que den lugar a equívocos, se presenta a continuación un árbol de problemas, donde se intentará reflejar las causas de la pobreza y sus efectos y que a la fecha con la intervención del Programa JUNTOS, se viene aminorando la pobreza de la población objetivo, según los resultados de las evaluaciones que se vienen realizando a cada uno de los procesos operativos que van reformulando su estrategia de intervención.

ARBOL DEL PROBLEMA

<u>Problema Principal:</u>	PROBREZA ENDÉMICA
Problema de Segundo Nivel	



<p>infraestructura sanitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de vivienda. - Desnutrición infantil. - Alto porcentaje de familias pobres sin identificación. - Experiencia negativa en la recepción de los servicios. - Escaso involucramiento de actores locales en el diseño de los servicios. - Escasa capacidad e inadecuada gerencia de los prestadores de servicios. - Limitaciones para articular Sector – Región para la provisión de servicios. - Alta dispersión y compleja accesibilidad geográfica de los hogares a los servicios. 		<p>que genera la inversión en salud, educación y nutrición.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existen otras prioridades nacionales y regionales. 	
---	--	--	--

Fuente: elaboración propia, a partir de la revisión de Planes y Estrategias Nacionales elaborados por el Poder Ejecutivo vinculados a la lucha contra la pobreza.

Si bien con la implementación de dicha medida se están satisfaciendo las necesidades básicas de la población objetivo como son el acceso a la salud, educación y nutrición de las gestantes, niños y adolescentes y jóvenes hasta 19 años de edad de hogares en situación de pobreza de las zonas rurales; sin embargo, hubiera sido conveniente hacer un diagnóstico que analice y comprenda la naturaleza del problema focal al que se dirige la acción pública como, por ejemplo, la precariedad laboral y la falta de empleo. Éste en realidad debería ser considerado como uno de las causas por las cuales los hogares se siguen manteniendo en situación de pobreza, al menos de aquellos lugares donde no interviene el programa.

Por otro lado, es pertinente señalar que el programa no sólo debe considerar la transferencia dineraria en las familias pobres y pobres extremos, sino crear medios productivos que incidan en el desarrollo de capacidades humanas y promoción de oportunidades y capacidades económicas para dichos hogares. Al menos este es un punto que si bien ha sido considerado de manera general en el diagnóstico del Plan Nacional de Superación de la Pobreza, no se advierte como un efecto de la erradicación de la pobreza.

Si bien las condicionalidades que impone el Programa JUNTOS como requisitos para la continuidad del beneficio son medios con los cuales se combate la erradicación de la pobreza, es necesario también considerar que el diagnóstico adolece de una falta de previsión con relación a otros problemas que lleva consigo el cumplimiento de las mismas referidas, por ejemplo, a las instituciones educativas, sanitarias, por lo cual se debió considerar:

- La situación de las instituciones educativas:
 - o Infraestructura educativa.
 - o Seguimiento en el rendimiento escolar.

- La situación del sector salud (centros médicos o postas médicas en las zonas de cobertura del programa JUNTOS):
 - o Infraestructura sanitaria.
 - o Suficiente número del personal médico para atender la mayor demanda de asistencia médica.

A.2. Población objetivo

Como parte del segundo aspecto a tener en cuenta bajo el estudio de la relevancia, es la población objetivo o “población diana”³², que está compuesta por el grupo de personas, organizaciones o condiciones (físicas, financieras, geográficas y políticas) sobre las que se pretende influir mediante la intervención, bien para modificar las variables de partida, bien para asegurar su estado actual ante amenazas de deterioro de la situación presente.

Dentro de los criterios de su definición y delimitación se debe procurar que los mismos sean adecuados para evitar posibles situaciones de sobreestimación o infraestimación de la misma.

En los casos de "sobrestimación" el programa se verá afectado en su ejecución, toda vez que no podrá responder frente a la población que se encuentra más afectada con la problemática

³² Denominada así en Osuna, Guía de Evaluación de Políticas Públicas.

que se pretende enfrentar, puesto que hay población que no estaba inicialmente prevista.

Y en el caso de “infraestimación” el programa no responde en la proporción de la población que realmente debería participar en el programa, pero que queda excluida.

1. Identificación de la población en el Programa JUNTOS

Como bien se señaló en el capítulo anterior, inicialmente en el Decreto Supremo de creación del Programa JUNTOS no se especificaron los criterios para la delimitación de la población objetivo, solamente se señaló que la intervención del programa se realizará sobre las **familias más pobres** de la población rurales y urbanas.

En ese sentido se considera que la población objetivo inicial del programa JUNTOS son las **familias más pobres de la población rurales y urbanas sujetas al cumplimiento de compromisos**. Dependerá de los criterios de selección empleados por los gestores del programa para verificar el número de población beneficiaria del mismo, a fin de evitar caer en una sobrestimación o infraestimación.

Es pertinente mencionar que, de la revisión documental referida a la evaluación del presupuesto institucional periodo agosto – diciembre, Ejercicio Presupuestario 2005, sólo se señaló lo siguiente con relación a los beneficiarios del programa:

“En la meta relacionada con la entrega del incentivo condicionado a los beneficiarios, la meta no cumplida se explica: En esta meta se programó la calificación de 80,000 hogares, para ingresar a la fase de validación comunal, sin embargo de la

información presentada por el INEI, sólo se identificó a 40,372 hogares pobres, habiendo omitido 19,330 hogares y se detectó la existencia de 15,907 representantes de hogares con problemas de DNI, el RENIEC no validó los DNI de beneficiarios de 5 distritos por errores en los campos de la data proporcionada por el INEI.

Ante esta situación, se dispuso la recuperación de 19,531 hogares y un repaso a fin de incorporar poblaciones omitidas durante la etapa censal.”

2. Criterio de selección de la población objetivo

El criterio de selección para determinar a los beneficiarios es la condición de pobreza en la que viven los hogares que habitan en las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, se deben identificar las características del criterio de selección para determinar si el mismo es adecuado, o no; y si existe, o no, sobrestimación o infraestimaciones.

En ese sentido, si la medida tiene como objetivo reducir la pobreza, se entiende que a fin de tener una mayor incidencia el programa debe focalizar a la población objetivo sobre aquellas personas que resulten efectivamente pobres.

Así desde la ejecución del programa (2005) los criterios de selección han estado determinados en los planes operativos aprobados para la ejecución del programa. Ello implica que han ido variando año a año, como sigue a continuación:

AÑO	CRITERIO DE SELECCIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO
2005	<ul style="list-style-type: none"> - Estadísticas del INEI (pobres, no pobres, pobres extremos y pobres no extremos) - Ficha de caracterización socioeconómica. - Talleres de validación (representantes y presidentes de las comunidades, representantes de la Mesa de Lucha contra la Pobreza, quienes depuran las listas de hogares preseleccionados excluyendo a aquellas personas u hogares que cumplan con los registros de pobreza) 	<p>Familias pobres (se realiza una cuantificación de los hogares sobre los que interviene el programa)</p>
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Cotejo Masivo de DNI. - Validación de los hogares que conforman la etapa 3 del programa piloto. - Recuperación de hogares. - Promoción y capacitación a potenciales beneficiarios. 	<p>Familias pobres (se realiza una cuantificación y cualificación de los hogares sobre los que interviene el programa)</p>
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Verificación de cumplimiento de condicionalidades (salud, educación y nutrición) 	<p>Hogares pobres validados (no acceden al programa porque no tienen el DNI - hogares indocumentados) y hogares pobres afiliados (percibe la transferencia dineraria)</p>
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Se tiene la focalización geográfica que realiza el MEF, al mismo que se le aplican las variables sociales (extrema pobreza, desnutrición, Necesidades Básicas Insatisfechas) con lo que se obtiene un indicador sintético para cada distrito. Luego de ello se contra al INEI para que realice un barrido censal en las viviendas de los distritos seleccionados. La información resultante del barrido censal es sometido a un primer filtro conforme a los objetivos del programa (hogares que cuenten entre 	<p>Hogares pobres que cuenten entre sus miembros con mujeres embarazadas, padres viudos, personas de la tercera edad o apoderados que tengan bajo su</p>

	<p>sus miembros con mujeres embarazadas o apoderadas/os con niñas/niños menores de 14 años). Terminada esta fase, se aplica a dichos empadronados un algoritmo y umbral elaborado por el INEI, que indica que hogares califican como pobres extremos y no pobres. Dicha lista luego es derivada a la RENIEC para que se proceda al cotejo masivo para la verificación de los datos, y ya depurada esta selección es validada en asambleas comunales en las cuales la población propone incorporar o retirar personas en función de su situación de pobreza. Culminada la asamblea se firma el Acta de aprobación, y los representantes del hogar beneficiario suscriben el Acuerdo de Compromiso, y la incorporación en salud y educación, y con ello quedan afiliados para que reciba el bono respectivo.</p>	<p>tutela niñas/niños hasta 14 años de edad.</p>
<p>2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Validación de hogares por la Asamblea comunal y por la inscripción de éstos a los servicios de salud-nutrición y educación. - Verificación de cumplimiento de condicionalidades. 	<p>Hogares pobres beneficiarios con niños menores y mayores de 36 meses:</p> <p><u>Hogares validados:</u> hogares preseleccionados por INEI como hogares objetivos, que han sido validados en Asamblea Comunal.</p> <p><u>Hogares afiliados:</u> hogares validados en Asamblea Comunal que han firmado el Acuerdo de Compromiso.</p> <p><u>Hogares no afiliados:</u> hogares que no cumplen con los requisitos para su afiliación</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación socioeconómica (identifica a hogares pobres en situación de subcobertura según metodología SISFOH-MEF en el ámbito de JUNTOS de la zona del VRAE). 	<p>Hogares pobres que cuentan con niños y niñas menores e iguales a 14 años y gestantes (dentro de esta definición hay</p>

<p style="text-align: center;">2010</p>	<p>- Verificación de corresponsabilidades</p>	<p>una distribución actual de la población menor e igual de catorce años según grupos de edad).</p> <p>Dentro de esta delimitación de población objetivo tenemos:</p> <p><u>Hogares adscritos al padrón general:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - El Padrón activo (hogares abonados) está conformado por hogares que han recibido el incentivo monetario por haber cumplido con los compromisos establecidos. - El Padrón Pasivo (hogares suspendidos) está conformado por hogares que no han recibido el incentivo monetario por no haber cumplido con los compromisos establecidos. - No Padrón, que está conformado por hogares que fueron adscritos después de realizado el abono del incentivo monetario y están listos para ingresar al Padrón Activo en el siguiente operativo de pago. <p><u>Hogares No Adscritos:</u> del total de hogares validado aun no han logrado</p>
--	---	---

		incorporarse al Padrón general de hogares adscritos, debido a que no han cumplido con todos los requisitos para lograr su adscripción (falta firmar Acta de Compromiso, en proceso de incorporación y con problemas de identidad)
2011	<ul style="list-style-type: none"> - Focalización y recertificación: identifica y valida hogares potencialmente elegibles a ser atendidos prioritariamente por el programa JUNTOS, identifica los hogares que cumplan los criterios iniciales de recertificación y ser evaluados socioeconómicamente por segunda vez y continuar su adscripción con el programa. - 	Hogares pobres que cuentan con niños menores de 36 meses, niños de 3 a 5 años, niños de 6 a 14 años y gestantes
2012	<ul style="list-style-type: none"> - Información de hogares potenciales del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) del MIDIS, el cual comprende procedimientos de medición estadística, a través de encuestas socioeconómicas a hogares y aplicación de algoritmos, del nivel de pobreza y consiguiente elegibilidad para ser adscrito al programa. - Verificación de responsabilidades 	Hogares pobres que cuenten con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad que se encuentren ubicadas en zonas rurales.

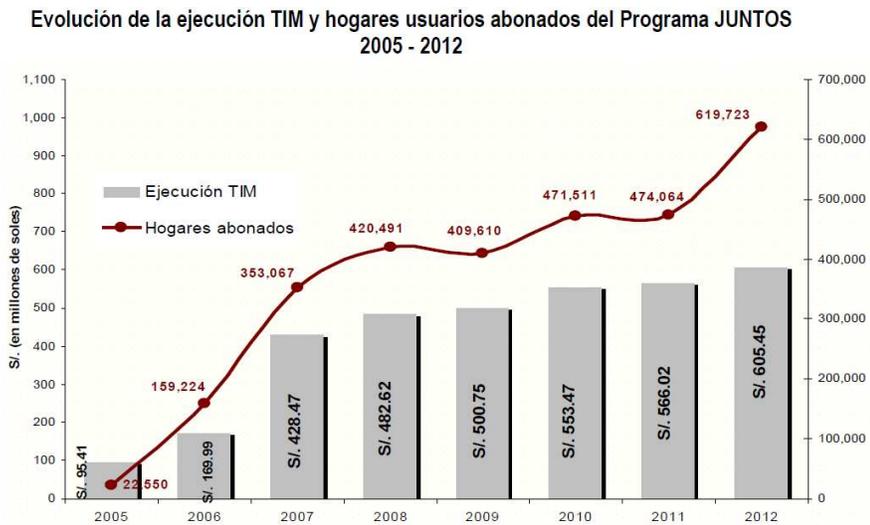
Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de los Planes Estratégicos y Planes Operativos del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres 2006 – 2012.

Considerando la información señalada en el cuadro precedente, para la definición y selección de familias pobres realmente es un problema difícil, toda vez que, como se advierte, se ha desarrollado todo un proceso operativo de afiliación de hogares, los cuales se han ido regulando a través de Manual de Operaciones y Directivas operativas además de otras herramientas de gestión como la programación operativa y la verificación y análisis de consistencia de la información del hogar adscrito, mantenimiento del padrón de hogares. Asimismo, la organización de los hogares por zonas, existencia de la Asamblea Comunal de Validación, implementación de tecnologías de la información y la colaboración intersectorial para la transmisión de la información hace del proceso de determinación de la población objetivo un proceso muy complejo, pero que para el caso del Programa JUNTOS es muy necesario para directamente actuar sobre el problema al cual debe enfrentar. Se debe también mencionar que dichos criterios de selección en muchos de los casos presentan serios problemas de exclusión en el momento de determinar la población objetivo y que muchas veces pueden llegar a generar inequidades entre familias y regiones.

En consecuencia, el mecanismo de selección propuesto por el programa JUNTOS tiene ventajas y desventajas toda vez que año a año han ido ampliando el número de hogares beneficiarios que se benefician con la transferencia dineraria. Por ende se reduce más la brecha de la pobreza y, si esto ocurre, es posible inferir que el criterio empleado para determinar a la población objetivo es el adecuado.

Para tal efecto, se presenta la siguiente figura, en la cual se puede advertir la evolución de la ejecución de la transferencia monetaria y hogares usuarios abonados del programa JUNTOS 2005-2012:

Figura Nº 21



Fuente: Informe de Evaluación Anual – Plan Operativo Institucional 2012

Lo que sí se advierte al efectuar la determinación de la población objetivo por parte de los gestores del programa son posibles barreras para acceder al mismo. En primer lugar debido a la carencia del documento nacional de identidad (DNI) requisito básico para entrar al programa, lo cual pueda influir en una posible infraestimación, por ejemplo, en aquellos casos de hogares validados, hogares suspendidos (por el no cumplimiento de las corresponsabilidades). Sin embargo, dichos obstáculos se han ido superando. Con ello se advierte la mejora de la eficacia de la prestación como política social destinada a mitigar la pobreza y la exclusión social.

En consecuencia, a través de las primeras orientaciones de la evaluación de la racionalidad del programa JUNTOS, se enjuician en el marco del análisis de la relevancia.

- a) La identificación clara del problema el cual mediante la intervención del problema se pretende hacer frente, en tanto que es un factor por el cual se justifica la intervención con el propósito de contribuir a contrarrestar la transmisión intergeneracional de la pobreza y generar capital humano en los hogares pobres del Perú. Todo ello entregando estímulos monetarios ante el cumplimiento de corresponsabilidades asumidas por los miembros de los hogares adscritos al programa para lograr que los niños, adolescentes y jóvenes, en condición de desigualdad de oportunidades y pobreza, accedan y usen los servicios universales de salud, nutrición y educación. En ese sentido, el problema base es explícito, conceptualmente claro, riguroso, completo y susceptible de ser medido y contrastable.

- b) Al existir la identificación clara del problema base podemos inferir que la misma está asociada a la población objetivo (o grupos de la población objetivo) sobre la que se dirige el programa JUNTOS. Determinándose con ello si a través de los criterios de selección que se aplican o delimitan sobre aquellos a quienes debe recaer la intervención, existe infraestimación o sobreestimación de la población objetivo.

Es así como se llega a conocer al grado de cobertura del programa y como, a través de las evaluaciones que se vienen realizando a los procesos operativos, es posible conocer la cuantificación de qué parte de la población objetivo ha sido realmente beneficiada con el programa Juntos, tal como se mostró

en la figura anterior. En ese sentido, se tiene que en el cuarto trimestre del 2012 se han beneficiado 619,723 hogares pobres, de los 700,000 hogares como meta final del periodo 2012.

3.1.1 Pertinencia

Un segundo aspecto dentro de la evaluación de la racionalidad de una intervención pública corresponde el análisis de la calidad en la definición de los objetivos en forma clara y medible.

En ese sentido, al abordar el análisis de la pertinencia, se examinan dos aspectos: la calidad en la definición de los objetivos y su relación con los problemas detectados en el diagnóstico e incluso con aquellos problemas que han sido contemplados expresamente, problemas no considerados, pero que pueden afectar a la intervención de la política.

Al analizar la calidad de la formulación de los objetivos se debe focalizar en analizar si éstos están adecuadamente redactados, si establecen un solo propósito, son claros y no ambiguos, si han sido estructurados o jerarquizados, son realistas, suficientemente detallados, no contradictorios medibles tanto cuantitativamente y/o cualitativamente, contrastables y evaluables.

Cabe señalar que Osuna Llaneza, en la Guía de Evaluación de Políticas Públicas, ha manifestado un punto que es muy importante al momento de la formulación de los objetivos, referido a las expresiones y verbos utilizados los cuales deben indicar claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta, en principio medible y observables. Los objetivos que se definen en términos de “impulsar”, “fomentar”, “promover”, etc., son susceptibles de varias interpretaciones por lo que no indican con

claridad su contenido. Igual ocurre con la expresión “mejorar”, a pesar de que supone un incremento respecto a la situación inicial no contiene ningún parámetro de valoración para cualificar esa mejora. En contraste, “aumentar”, “abastecer”, “disminuir”, etc., son acciones específicas a comportamientos mensurables.

Por otro lado, también es importante señalar que más allá de la evaluación que se pueda realizar a los objetivos que se encuentran debidamente explícitos, la evaluación de pertinencia conlleva también analizar los objetivos implícitos y sus posibles efectos, que inciden en la realidad sobre la que interviene el programa.

La situación ideal a la que debe llevar la planificación es convertir la “imagen en negativo” de la realidad (relaciones causa – efectos que se hace en el diagnóstico) en “imagen en positivo” de la situación futura a la que se quiere llegar, de manera que haya una correspondencia entre los problemas y sus causas, y entre los objetivos y sus metas. Las relaciones causa – efecto se transforman así en relaciones medios – fines.

1. Definición de objetivos del programa JUNTOS

De la revisión de la norma de creación del programa no se advierte la formulación de objetivos; sin embargo, como fue creado dentro del marco del Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004-2006, se tomará en cuenta para esta evaluación los objetivos formulados en dicho documento, tal como se señala a continuación:

Objetivo 1	Asegurar el capital humano y social de grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad social
Objetivo 2	Incrementar sus activos familiares y comunitarios y mejorar los ingresos y el empleo permanente
Objetivo 3	Reducir los riesgos y proteger a las personas y sus familias

Tal como han sido descritos estos objetivos, se advierte que son muy generales y si bien pueden comprender un determinado fin, es posible inferir que no se podrían traducir en acciones concretas. Así planteadas de esa manera podrían ser consideradas como declaraciones de intención que explican la naturaleza de la intervención.

A partir del año 2006 podemos advertir la formulación de objetivos dentro de los Planes Operativos Institucionales del programa JUNTOS, los cuales han sido formulados de manera clara y explícita, tal como se detalla en los siguientes cuadros:

Año 2006

Objetivo 1	Lograr la inclusión social de los hogares más pobres ampliando las posibilidades del ejercicio de los derechos básicos en educación, salud y nutrición, así como el acceso a la identidad de sus miembros, con énfasis en la mujer gestante, niños y niñas menores de 14 años de edad.
Objetivo 2	Facilitar el acceso a oferta de servicios con calidad, equidad de género y respeto a la diversidad cultural del país, sobre la base de una estrecha coordinación intersectorial
Objetivo 3	Contribuir a reducir la brecha de ingresos de los hogares más pobres
Objetivo 4	Fortalecer la participación ciudadana y vigilancia de la sociedad

Año 2007

Objetivo 1	Afiliar hogares pobres con población objetivo validada, controlar el cumplimiento de sus compromisos y garantiza la entrega efectiva de su incentivo económico.
Objetivo 2	Facilitar el acceso a los servicios de nutrición, salud, educación e identidad; fortaleciendo los comités de coordinación interinstitucional.
Objetivo 3	Promover el cumplimiento de los compromisos de participación voluntaria de los hogares beneficiarios en los servicios de salud, nutrición, educación e identidad.
Objetivo 4	Fomentar la participación y vigilancia activa de las organizaciones de la sociedad en la entrega de los beneficios.
Objetivo 5	Consolidar una organización de alto desempeño

Año 2008

Objetivo 1	Incrementar la cobertura y acceso de los hogares al proceso de transferencia de fondos condicionados
Objetivo 2	Contribuir a mejorar las prestaciones intersectoriales, para que los sectores atiendan las necesidades de los hogares beneficiarios del programa
Objetivo 3	Promover el desarrollo de capacidades para la autosostenibilidad de los hogares beneficiario del programa
	Eficiente gestión y desempeño institucional del Programa

Año 2009

Objetivo General	Objetivos Específicos
Generar capital humano en hogares en pobreza en corresponsabilidad Estado – Hogar, mediante la entrega de incentivos monetarios condicionados para el acceso y uso de servicios de salud-nutrición y educación; y mejorar la capacidad de consumo	<ul style="list-style-type: none">- Garantizar la oferta y el acceso de un paquete de servicios de salud, nutrición y educación de acuerdo al ciclo de vida de las beneficiarios y beneficiarios, en corresponsabilidad con los sectores respectivos del Gobierno Nacional, Regional y Local.- Entregar transferencia monetarias a hogares incorporados que cumplen sus corresponsabilidades

Año 2010

Objetivo General	Objetivos Específicos
Generar capital humano en hogares en extrema pobreza mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud, nutrición y educación y para mejorar la capacidad de consumo	<ul style="list-style-type: none">- Fortalecer la gestión para la entrega de servicios JUNTOS a los hogares más pobres, con eficiencia operativa y enfoque de gestión del conocimiento.- Facilitar mejores condiciones para el acceso y uso de un paquete de servicios de salud, nutrición y educación de acuerdo al ciclo de vida, en corresponsabilidad con los sectores del Gobierno Nacional, Regional y Local.- Transferencia monetaria a hogares incorporados que cumplen sus corresponsabilidades.

Año 2011

Objetivo 1	Facilitar mejores condiciones para el acceso y uso de un paquete de servicios de salud, educación y nutrición, de acuerdo al ciclo de vida en corresponsabilidad con los sectores del Gobierno Nacional, Regional y Local
Objetivo 2	Transferencias monetarias a hogares incorporados que cumplen sus corresponsabilidades
Objetivo 3	Fortalecer la gestión para la entrega de servicios JUNTOS a los hogares a los hogares más pobres con eficiencia operativa y enfoque de gestión del conocimiento

Año 2012

Objetivo 1	Contribuir a que grupos vulnerables en el ámbito de intervención del programa cuenten con protección social garantizada.
------------	--

Tal como se ha señalado, en los cuadros precedentes, la formulación de objetivos ha sido elaborada de manera explícita, los cuales se han traducido en acciones concretas en cada una de las fases de los procesos operativos del programa. Asimismo, están bien definidos y se considera que son medibles, contrastables y realizables.

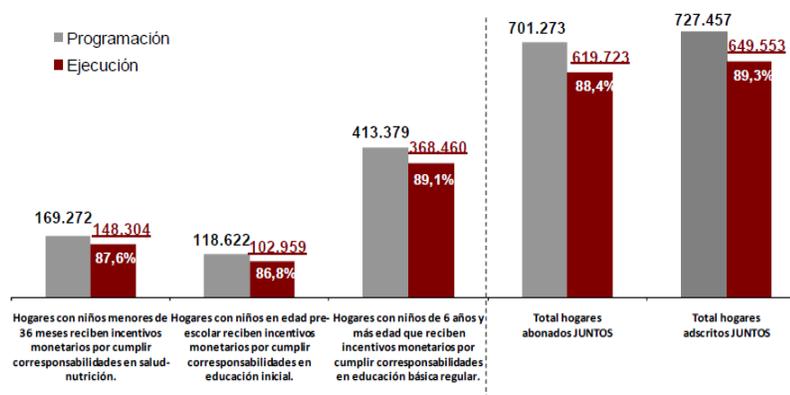
Asimismo, como bien se advierte, estos objetivos han sido reformulados, se entiende conforme ha ido avanzando la ejecución del programa y de los resultados obtenidos. Por ello se considera que los mismos prevén un periodo temporal para su

consecución, aunque de la concatenación de los mismos se puede inferir que todos persiguen el objetivo general formulado en determinados años; sin embargo, se advierte que no existen explicaciones detalladas de los cambios o reajustes de los objetivos del programa, se considera que hubiera sido conveniente que los mismos estén estructurados en un solo documento.

De la revisión de las evaluaciones realizadas al programa JUNTOS se advierte que a efectos de verificar el cumplimiento de los objetivos se han formulado e incluido parámetros de cuantificación que delimitan cada uno de ellos, obteniéndose como resultado el indicador de mejora de la calidad de vida y/o superación de la pobreza. Así, tenemos, por ejemplo, en cuanto al objetivo de afiliar hogares pobres con población objetivo validada, controlar el cumplimiento de sus compromisos y garantizar la entrega efectiva de su incentivo económico, se tiene como uno de sus principales logros en el año 2012, toda vez que han sido abonados 619.723 hogares pobres que significa el 88.4% del total programado, tal como se advierte en la siguiente figura:

Figura Nº 22

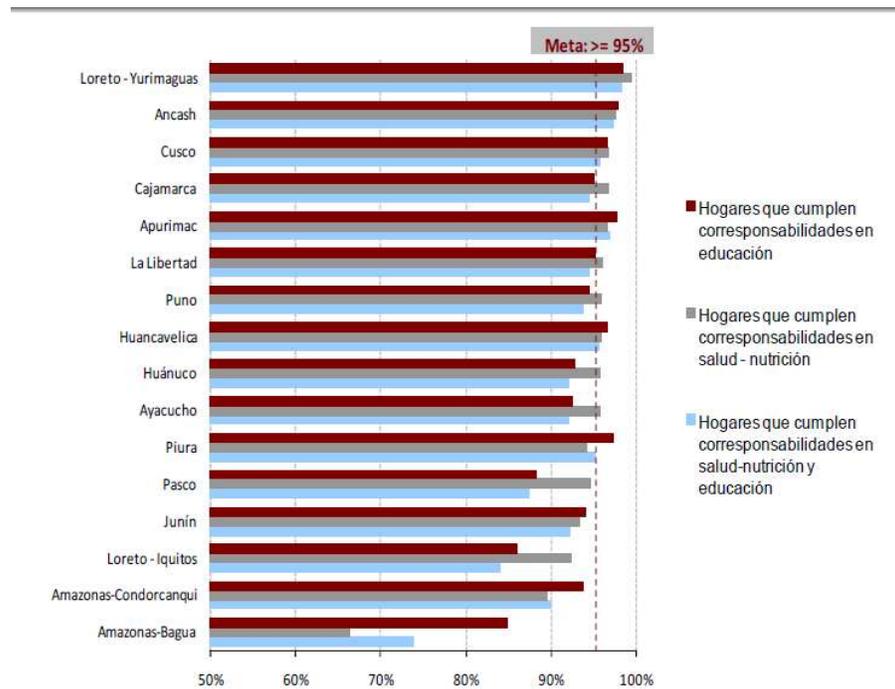
Hogares Abonados al 2012



Fuente: SITC - JUNTOS. Elaborado por: Unidad de Planeamiento y Presupuesto - JUNTOS

Por otro lado, también se advierte que en cuanto a los objetivos de entregar transferencias monetarias a hogares incorporados que cumplen sus corresponsabilidades, promover el cumplimiento de los compromisos de participación voluntaria de los hogares beneficiarios en los servicios de salud, nutrición, educación e identidad, transferencias monetarias a hogares incorporados que cumplen sus corresponsabilidades, es posible mencionar que los mismos están formulados y establecen un solo propósito, no son contradictorios, siendo medibles (cuantitativamente) y contrastables. En el siguiente gráfico se advierte el porcentaje de hogares que cumplieron las corresponsabilidades.

Figura Nº 23



Fuente: Informe de Evaluación Anual – Plan Operativo Institucional 2012

En consecuencia, se considera que estos objetivos han sido adecuadamente formulados y permiten percibir los alcances del programa y enfrentar cada una de los problemas percibidos que si bien no han sido determinados en el diagnóstico, pero si se advierten del árbol de problemas formulado. Sin embargo, se entiende que debió considerarse algún objetivo relacionado a promover campañas de sensibilización y aprendizaje de buenas prácticas en salud, educación y nutrición lo que llevaría a implementar estrategias de acción para la continuidad del acceso a dichos servicios. Asimismo podría haberse incluido el objetivo de promoción de una cultura social contra las desigualdades sociales, toda vez que la mayoría de la población que se encuentra todavía en condiciones de pobreza y extrema pobreza sufren una discriminación social y cultural.

Finalmente, se entiende conveniente mencionar que los objetivos propuestos contribuyen en términos operativos a lograr el objetivo global del programa, como es contribuir a que grupos vulnerables en el ámbito de intervención del programa cuenten con protección social garantizada.

3.2 Evaluando la Coherencia del Programa JUNTOS

El análisis de la coherencia de un programa o política pública consiste en la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos definidos en el Programa y de la estrategia diseñada para su consecución. A tal efecto, la evaluación de la coherencia presenta dos criterios de evaluación:

- Análisis de la coherencia interna: es la evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su

adecuación con los problemas detectados y sobre los que pretende actuar el programa.

- Análisis de la coherencia externa: es el análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio. Es decir, toma en cuenta otras políticas o programas que aún siendo ajenas a la política en análisis, podría influir positiva o negativamente en su ejecución.

A.1. Coherencia Interna

Identificado el problema en el diagnóstico y los objetivos para hacerle frente y erradicar el mismo, el programa que se analiza establece como única estrategia principal el otorgar una prestación dineraria condicionada a las familias en situación de pobreza que cuenten con gestantes, niños y adolescentes hasta los 19 años de edad. Y que, con su participación y compromiso voluntario, acceden a prestación en materia de salud, nutrición y educación.

Como estrategias secundarias, para responder a los otros objetivos a fin de garantizar condiciones de salud, nutrición y escolaridad e identidad, la acción que se toma es establecer condiciones para la procedencia y continuidad del beneficio. Ahora bien, corresponde realizar el análisis de la estrategia principal referida a la prestación monetaria condicionada a la población objetivo.

Al respecto, es posible señalar que dicha acción es el aspecto central del programa JUNTOS que, como se ha observado inicialmente, no tuvo un adecuado proceso de planificación ni

diagnóstico propio; por lo que se puede inferir que el punto de partida para establecer fue la voluntad política de favorecer a familias vulnerables que se encontraban en situación de pobreza y extrema pobreza, que se encontraban excluidas de acceder y gozar de los servicios básicos de salud, nutrición, educación e identidad.

Por otro lado, como se ha señalado en los anteriores capítulos, el instrumento legal que se utilizó para su creación es el apropiado. Sin embargo, no cuenta con un proceso de planificación y diagnóstico definido, lo que ha conllevado a la dificultad de esquematizar con herramientas que servirían de referencia para el análisis del diseño del programa: árbol de problemas y objetivos, etc.

En ese sentido, existe la dificultad de realizar el análisis de la coherencia interna con los elementos con que se cuenta toda vez que no surgen directamente del diagnóstico las causas y el problema que, como bien se manifestó, está definido de manera genérica. Y los objetivos, si bien son claros y responden al problema de la pobreza, sin embargo, no hay una jerarquización de los mismos y sólo responden a las acciones a seguir conforme a lo planificado en los planes operativos institucionales del programa. Por tanto, su análisis conllevaría la realización de una evaluación de gestión además de una evaluación de diseño.

Es conveniente señalar que existe una coherencia y una lógica entre los objetivos definidos (explícitos), relacionados con reducir la pobreza de determinadas familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, a fin de incorporarlos a la sociedad y mejorar la calidad de vida de dichos grupos,

garantizando el acceso a los servicios de salud – nutrición y educación y de poder obtener su identificación a fin de lograr que accedan a una ciudadanía plena.

Tal como han sido definidos los objetivos se orientan a generar capital humano de los grupos vulnerables con lo cual se garantiza la reducción de las inequidades y de la pobreza y pobreza extrema y con ello lograr la inclusión social y económica.

En segundo lugar, se considera que el hecho de percibir el ingreso dinerario hace que la población objetivo pueda acceder a mayores oportunidades de atención de salud y educación, pero también de aquellos que generan capacidades y medios para lograr mejorar en forma sostenida su economía, procurando hacer efectiva la inclusión social con desarrollo. En ese sentido, la medida es coherente con los objetivos de reducir la pobreza.

Sin embargo, como bien se señaló al momento de evaluar la identificación del problema, este programa no ataca las causas del problema de la pobreza, que no es la falta de ingresos sino la falta de acceso al mercado de trabajo para generar ese ingreso que percibe del Estado el cual conlleva a otros problemas de segundo nivel, los mismos que han sido señalado en el árbol de problemas.

Por ello se entiende conveniente que la medida debería centrarse en las causas del problema y no en los efectos del mismo, para tratar de revertirlas de manera total y no sólo aminorar sus efectos negativos de manera transitoria.

Ahora bien, en relación a la estrategia secundaria, referida a que la transferencia dineraria se encuentra sujeta a condicionalidades,

se debe señalar que las mismas intentan combatir causas de la pobreza: carencia en educación y salud – nutrición.

Al respecto, se considera que las condicionalidades son positivas porque generan capital humano para la generación de oportunidades para la siguiente generación y así romper transmisión intergeneracional de la pobreza extrema. El programa mediante la entrega de los incentivos económicos incentiva a los miembros del hogar beneficiario del programa, el acceso a los servicios de salud– nutrición (consultas de control de crecimiento y desarrollo, inmunizaciones, complemento nutricional y controles preventivos de salud, educación en salud sexual y reproductiva, controles pre y post natales, parto institucional y capacidad alimentaria) y educación (el seguimiento de la asistencia de los niños menores de 14 años se refiere al nivel primario). Y con ello mejora la capacidad de consumo de las familias beneficiarias; bajo un enfoque de restitución de derechos básicos con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad.

Dentro de los objetivos de reducir la pobreza y facilitar el acceso a los servicios de nutrición, salud, educación, es coherente con el establecimiento de estas condiciones básicas que deben verse como un medio para promover el acceso definitivo a dichos derechos.

El monto de la transferencia ha sido constante desde su inicio, el mismo que ascendía S/ 100.00 nuevos soles mensuales hasta diciembre del 2009 y de S/ 200.00 bimensuales desde enero del 2010; el mismo que se entrega a las madres representantes de los hogares beneficiarios y que al igual que otros PTC es de libre disponibilidad. Sin embargo, los gestores locales de JUNTOS

enfatan que la transferencia debe utilizarse de tal forma que se promuevan los mejores intereses de los niños beneficiarios. En ese sentido se observa que existe la idea de responsabilidad compartida entre el Estado y las familias, lo cual es una estrategia positiva.

Por estas consideraciones es preciso señalar que lo más relevante de la medida es favorecer la “corresponsabilidad”. Así se tiene que en salud la corresponsabilidad enfatiza la regularidad de la asistencia a los establecimientos de salud (EESS) de gestantes, niñas y niños. Con ello se promueve que realicen sus controles prenatales y que los menores de 5 años tengan acceso a los controles de crecimiento y desarrollo - CRED. En educación, la corresponsabilidad está centrada en la asistencia a los institutos educativos (IIEE), por lo menos el 85% de los días, para la población entre 6 y 14 años que aún no ha culminado la educación primaria. Con ello se promueve, entre otros aspectos, evitar la deserción escolar; y se suscribe un Acuerdo de Compromiso con el cual los representantes de los hogares afirman el compromiso voluntario en realizar las corresponsabilidades.

En ese orden de ideas, se puede señalar que las condicionalidades son las adecuadas pues inciden sobre las causas de la pobreza y sólo a sus efectos; y para efectivizar su cumplimiento se advierte que las mismas son complementadas con actividades operacionales para una mayor eficacia, teniendo en el caso de las corresponsabilidades salud-nutrición, un claro avance en base a la sensibilización de los hogares para el cumplimiento de sus controles por parte del Gestor Local, el trabajo articulado con los EESS (generando el desarrollo de charlas mensuales, espacio para motivar y dar énfasis sobre sus deberes y derechos), la

participación de madres líderes en el fortalecimiento de la motivación y el conocimiento de su compromiso asumido al firmar el Acuerdo de Compromiso con el Programa.

En el cumplimiento de las corresponsabilidades en educación, donde se considera que todos los miembros objetivos de hogar que asisten a las IIEE hayan cumplido su corresponsabilidad, este objetivo fue cumplido por ejemplo al tercer trimestre del año 2012, debido al trabajo articulado con las IIEE en reuniones con padres de familia para recordarles el tema de la importancia de tener hijos educados. La participación de las madres líderes en apoyo a fortalecer el conocimiento de su compromiso asumido al firmar el Acuerdo de Compromiso con el Programa.

Así también, en el caso de los hogares que cumplieron sus corresponsabilidades de forma general se alcanzó una cobertura del 94.5%, siendo inferior a los resultados cuando se evalúa la corresponsabilidad independientemente en salud (96%) y en educación (95.1%), debido a que este indicador considera obligatoriamente que todos los miembros objetivos del hogar hayan cumplido su corresponsabilidad en salud como en educación.

En conclusión la evaluación de la coherencia interna exige que se analice la ordenación de los niveles en los que se establece la estrategia y su lógica. Y orientarse a examinar las relaciones fines – medios con preguntas referidas a la adecuación de la intervención al contexto e idoneidad la estructura interna de la política.

Asimismo, como se ha advertido, la estrategia formulada se compone en líneas de actuación y medidas concretas. Sin embargo, se advierte que no se han planteado objetivos y, por tanto, estrategias que incidan en la solución de la situación de desempleo y precariedad laboral.

A.2 Coherencia Externa

Analiza el grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o incluso normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención en el mismo espacio temporal y físico territorial.

Esta parte de la evaluación es de suma importancia, toda vez que podremos advertir que el programa JUNTOS aplicado en Perú no es contradictorio con otros programas; y hasta qué punto éste, en su contexto de intervención, presenta sinergias con otros programas que pueden reforzar o anular el impacto deseado.

De la revisión del decreto que crea el programa JUNTOS se advierte que su creación fue realizada dentro en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza; por tanto, su línea de intervención, así como el despliegue de actividades operativas para la consecución de los objetivos propuestos, no es contradictorio con el citado Plan.

Por otro lado, podemos establecer que los lineamientos de política social del programa han sido establecidos dentro de las siguientes normas:

- Declaración del Milenio (13.09.2000), suscrita por 189 Estados miembros de las Naciones Unidas, entre los que se encuentra el Perú. Establece ocho objetivos, entre ellos, erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza básica universal, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna.
- Acuerdo Nacional (22.07.2002) en el cual se establecen los principios que deberán respetar y guiar las políticas nacionales del país, estableciéndose políticas nacionales vinculadas a la política social, como son, entre otras, la reducción de la pobreza, el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, a los servicios de salud y de seguridad social.
- Marco Social Multianual 2009-2011 / 2010-2012, que constituye una guía para orientar la política y el gasto social dirigido a los pobres, especialmente a los pobres extremos.
- Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013, que brinda proyecciones macroeconómicas en relación al gasto social.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para el Gobierno Nacional.
- Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010, como documento marco de las acciones, programas y estrategias que deberá asumir y ejecutar los diferentes sectores e instituciones del Estado y Sociedad Civil para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes peruanos.

- Asimismo, se advierte que el Programa JUNTOS se encuentra alineado al Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021”, que fue aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

Por lo expuesto, es posible afirmar que hay normas supranacionales que tienen incidencia sobre la política objetivo de evaluación, por ello se infiere que existe compatibilidad general del programa JUNTOS con las citadas normas, no advirtiéndose por ello que puedan resultar contradictorios al mismo.

Asimismo, se observa sinergia alta con otro programa social y que conjuntamente combaten de manera eficaz y eficiente, el problema estructural de la pobreza: la Estrategia Nacional CRECER, que desde el año 2007 el programa JUNTOS forma parte del mismo. Su finalidad es la lucha frontal contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil, articulando el trabajo de los programas sociales en función de tres ejes: restitución de derechos fundamentales, promoción del desarrollo productivo y red de protección social.

En conclusión, existe una coherencia en cuanto al grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por el programa JUNTOS y otros objetivos propuestos por instrumentos normativos de rango superior e igual a los que propone la política de intervención. Incluso se ha podido advertir una mayor posibilidad de compartir objetivos.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

El fenómeno de la pobreza y la desigualdad de oportunidades para el crecimiento y desarrollo socioeconómico, constituyen los más graves problemas que deben continuar siendo abordadas por la política económica y social del Estado peruano, donde la tasa de pobreza global alcanza al 34.8% y en las zonas rurales al 60.3% según la Encuesta Nacional de Hogares ENAHO-INEI (2009); siendo ella aún más crítica en la tercera parte de los peruanos en situación de pobreza, esto es el 11.5% de peruanos que viven en condiciones de pobreza extrema, sin posibilidades de cubrir necesidades más elementales de nutrición, salud, educación y vivienda. Cabe precisar que la extrema pobreza es característica marcada en las zonas rurales de sierra y selva fundamentalmente, donde los indicadores señalan que, en general, existe un 27.8% de pobreza extrema, lo que implica que existen localidades que están por encima de dicho indicador.

El importante crecimiento económico que el Perú viene registrando en la última década, proyectada según el Marco Macroeconómico 2010 – 2013 en un crecimiento alrededor de 5,5%, se ha visto reflejado fundamentalmente en la reducción de la pobreza de 54,8% en el 2001 a 34,8% en el año 2009 lo que ha implicado, a su vez, mejoras en el acceso a servicios básicos de salud, saneamiento y educación.

A pesar de ello, un importante segmento de la sociedad, fundamentalmente poblaciones rurales tradicionalmente excluidas, aún enfrentan situaciones críticas y no ven reflejadas en su situación mejoras sustantivas orientadas al bienestar de la población, por lo que sigue siendo un reto para el Estado peruano la lucha contra la pobreza y la búsqueda de oportunidades, como temas de prioridad en las políticas sociales y económicas de medio y largo plazo. Entre ellos el fortalecimiento de la cobertura y calidad de los Programas

Sociales Universales, que permitan una reducción sistemática y sostenida de la pobreza³³.

Teniendo en cuenta lo expuesto y el rol fundamental que asume el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS en la lucha contra la pobreza y restitución de derechos fundamentales de todo ser humano, surgió la inquietud de realizar la evaluación de su diseño. Con sus resultados es posible responder a la interrogante ¿Existe racionalidad y coherencia en el diseño del Programa? La respuesta ha sido desarrollada a lo largo de la presente evaluación.

a) Conclusiones en torno a la racionalidad.

1. El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS, al momento de su creación no contó con un diagnóstico relevante, propio y claro. Ello ha influido en que no se pueda obtener un esquema claro de las relaciones causa – efecto del problema de la pobreza y, a la vez, confrontarse con las relaciones fines – medios en el análisis de la coherencia. Dicha falencia ha seguido a lo largo de la ejecución del programa. Sin embargo, se han ido implementando nuevas estrategias de gestión y operatividad para el cumplimiento de los objetivos propuestos acorde con los procesos operativos realizados.
2. El Programa JUNTOS ha definido que el problema focal que enfrenta es la pobreza, pero se considera que dicha definición contiene una identificación muy genérica, no es suficientemente explícito ni riguroso. Dicha tipificación no ha influido en que deje de ser un problema medible y contrastable en el espacio y en el tiempo, sino más bien al tener dichas caracterizaciones han coadyuvado a que sus resultados e

³³ Texto extraído del Plan Operativo Institucional – 2012 del Programa Nacional de Apoyo Directo a Los Más Pobres – JUNTOS.

impactos se constituyan en elementos evaluables, a lo largo de la ejecución de la intervención pública.

3. La carencia de un diagnóstico propio y claro ha conllevado que no se pueda identificar y valorar la claridad expositiva del problema real que debería de enfrentar el Programa – pobreza endémica -. Problema focal identificado al momento de elaborar el árbol de problemas, en la cual se han descrito y jerarquizado las relaciones causa – efecto del mismo. Pero el Programa ha considerado y enfrenta durante su ejecución un problema base (pobreza) el cual es explícito, conceptualmente claro, riguroso, completo y susceptible de ser medido y contrastable.
4. Al existir la identificación clara del problema base, que no deriva de un diagnóstico propiamente dicho, se infiere que está asociado a la población objetivo (o grupos de la población objetivo) sobre la que se dirige el programa JUNTOS, cuyos criterios de selección tal como se han podido apreciar son los adecuados, pero ello lleva implícito rasgos de una posible infraestimación de la misma.
5. La relación existente entre el problema de base y la población objetivo sobre la cual actúa el programa Juntos ha conllevado a conocer el grado de cobertura del programa y la cuantificación para saber qué parte de la población objetivo ha sido realmente beneficiada con la intervención.
6. Con relación a la pertinencia de los objetivos del Programa JUNTOS, inicialmente, año 2005, fueron descritos como muy generales y si bien pueden comprender determinados fines, es posible inferir que no se podrían traducir en acciones concretas. Así planteadas podrían ser

consideradas como declaraciones de intenciones que explican la naturaleza de la intervención, más que otra cosa.

7. A partir del año 2006 la formulación de los objetivos del programa han sido elaborados de manera explícita, los cuales se han traducido en acciones concretas en cada una de las fases de los procesos operativos del programa; están bien definidos y se considera que son medibles, contrastables y realizables; asimismo prevén un periodo temporal para su consecución.
8. De la revisión de las evaluaciones realizadas al programa JUNTOS se advierte que a efecto de verificar el cumplimiento de los objetivos se han formulado e incluido parámetros de cuantificación que delimitan cada uno de ellos, obteniéndose como resultado el indicador de mejora de la calidad de vida y/o superación de la pobreza.
9. Los objetivos propuestos contribuyen en términos operativos a lograr el objetivo global del programa que es la contribución a que grupos vulnerables en el ámbito de intervención del programa cuenten con protección social garantizada que promueve la inclusión social de las familias pobres.

b) Conclusiones en torno a la coherencia.

1. Existe la dificultad de realizar el análisis de la coherencia interna con los elementos con que se cuenta, toda vez que no surgen directamente del diagnóstico las causas y el problema que, como bien se dijo, está definido de manera genérica. Y los objetivos, si bien son claros y responden al problema de la pobreza, sin embargo, no hay una jerarquización de los mismos y sólo responden a las acciones a seguir

conforme a lo planificado en los planes operativos institucionales del programa.

2. Existe una coherencia y lógica entre los objetivos definidos (explícitos), relacionados con la reducción de la pobreza de determinadas familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, a fin de incorporarlos a la sociedad y mejorar la calidad de vida de dichos grupos, garantizando el acceso a los servicios de salud – nutrición y educación y de poder obtener su identificación a fin de lograr que accedan a una ciudadanía plena.
3. Tal como han sido definidos los objetivos se orientan a generar capital humano de los grupos vulnerables con lo cual se garantiza la reducción de las inequidades y de la pobreza y pobreza extrema y con ello lograr la inclusión social y económica.
4. Las estrategias formuladas se componen en líneas de actuación y medidas concretas. Sin embargo se advierte que no se han planteado objetivos y estrategias que incidan en la solución de la situación de desempleo y precariedad laboral, uno de los problemas identificados en el árbol de problemas.
5. La línea de intervención, así como el despliegue de actividades operativas del programa JUNTOS para la consecución de los objetivos propuestos, no es contradictorio con el Plan Nacional de Superación de la Pobreza 2004 – 2006.
6. Hay normas supranacionales (Objetivos de Desarrollo del Milenio, etc.) que tienen incidencia sobre la política objetivo de evaluación. Por ello se infiere que existe compatibilidad general del programa JUNTOS con las citadas normas, no advirtiéndose por ello que puedan resultar contradictorios al mismo, se evidencia una sinergia alta con la Estrategia

Nacional Crecer y que conjuntamente combaten, de manera eficaz y eficiente, el problema estructural de la pobreza.

7. Existe una coherencia en cuanto al grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por el programa JUNTOS y otros objetivos propuestos por instrumentos normativos de rango superior e igual a los que propone la política de intervención. E incluso se ha podido advertir una mayor posibilidad de compartir objetivos.

5.2. RECOMENDACIONES

De la revisión y lectura de los trabajos realizados en torno a las evaluaciones que se han venido efectuando al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, se advierte que han estado enfocados en cuatro ejes de análisis: contexto institucional, procesos, percepciones de la población y resultados/impactos.

Todos ellos han arrojado recomendaciones y pautas para apoyar y sustentar el rediseño del Programa, pero no se ha realizado a la fecha un trabajo de evaluación conceptual o de diseño, cuyo objetivo es analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia, cuyo análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizados (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problema y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto en forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.

En razón a ello, se rescata y enfatiza el valor agregado que tiene el desarrollo de la presente tesina cuyo enfoque pone especial énfasis en la necesidad de que toda intervención debe basarse en una adecuada planificación para implementar sobre todo una medida social de gran trascendencia, como lo es el Programa JUNTOS. Ello coadyuvará a una adecuada elaboración de diagnóstico, definición de objetivos y estrategias; y así, frente a sus resultados, se ponga de manifiesto la utilidad de este tipo de evaluación que no es muy difundido en Perú.

Tomando en consideración este contexto es posible presentar las siguientes recomendaciones:

a) Recomendaciones en torno a la racionalidad.

1. Se recomienda que dentro del contexto ya establecido se realice un análisis clínico del diagnóstico presumiblemente elaborado para ahondar en las causas del problema, identificarlas, explicarlas, conocer su mecanismo y su lógica. Para ello se podrá recurrir a fuentes de información (primaria y secundaria) como hasta ahora se ha venido realizando que son correctas y fiables lo que coadyuvará a la determinación del contexto socioeconómico (dimensiones y factores que caracterizan la situación de pobreza en Perú, por ejemplo, situación del mercado de trabajo y empleo, estructura productiva, recursos sociales, culturales, sanitarios, etc.).
2. Construir una visión holística integrada del problema focal al que enfrenta el programa JUNTOS, sobre todo la pobreza endémica, de tal manera que el mismo sea medible y contrastable en el tiempo y espacio, lo que ayudará a identificar el problema principal o los problemas secundarios que deberán estar debidamente jerarquizados en función a su prioridad.
3. Tener en cuenta la visión o expectativas de la población objetivo parece igualmente una acción relevante, de tal manera que se permita conocer cómo perciben su situación de pobreza, cuáles son sus necesidades. Ello permitirá obtener datos sobre las percepciones del grupo social beneficiario del programa. Con tal fin sería posible utilizar como metodología de trabajo talleres donde se formen grupos de discusión, de cuyos resultados pueden estar ligados a otras técnicas de participación como, por ejemplo, entrevistas en profundidad.
4. Al momento de elaborarse o reformularse los objetivos propuestos se tendrán que verificar que se corresponden a las necesidades o problemas detectados; toda vez que si bien la transferencia de incentivos

monetarios ha mostrado ser efectivo como estrategia de alivio a la pobreza monetaria, más su presencia entre los más pobres, requiere también de mejoras en la oferta de los servicios sociales universales y de oportunidades económicas y productivas, que ayuden a las familias, a salir de la pobreza de modo sostenido y les permitan establecer oportunidades de inclusión social y laboral, reducir el desempleo.

5. Al momento de elaborar una estrategia de intervención se tendrá que considerar el informe de diagnóstico fundamentado en la situación socioeconómica que atraviesa el grupo familiar.
6. Si el objetivo es aumentar el acceso a la oferta pública de los servicios de salud- nutrición y educación parece necesario aumentar y mejorar la calidad en la prestación de la oferta pública de los servicios de salud y educación.
7. Además de la escolarización y salud sería necesario tener en cuenta la necesidad de incorporar que el programa JUNTOS haga efectivo el acceso a otros servicios sociales fundamentales vinculados a acceso a una vivienda, energía eléctrica o políticas de empleo productivas, entre otras.

b) Recomendaciones en torno a la coherencia

1. El programa JUNTOS no sólo debe abordar como lineamiento de política institucional que la superación de la pobreza a corto plazo es por el ingreso económico que perciben las familias beneficiarias; y a largo plazo la promoción de la inversión en capital humano para ejercer su ciudadanía y alcanzar una vida digna; toda vez que la pobreza es un problema complejo, multidimensional. Por ello, al momento de realizar la determinación de los objetivos, elegir las alternativas y estrategias debe

establecerse una coherencia entre los problemas detectados y los objetivos definidos.

2. El programa JUNTOS incremente la coherencia externa de su diseño, a fin de consolidar la articulación con sectores, programas y proyectos, así como iniciativas locales que prioricen el capital humano, en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

BIBLIOGRAFIA

- Aramburú Carlos Eduardo y Rodríguez María Ana. *“Políticas Sociales y Pobreza”*. Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES y Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011.
- Arriagada, Irma y Charlotte Mathivet. *“Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades - Una mirada desde los actores”*. Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales, 2007.
- Arroyo Juan. *“Estudio Cualitativo de los Efectos del Programa JUNTOS en los cambios de comportamiento de los hogares beneficiarios en el distrito de Chuschi: Avances y Evidencias”*. 2011, disponible en: www.juntos.gob.pe
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno del Perú. *“Plan Bicentenario – El Perú hacia el 2021”*. Perú 2012, disponible en: www.ceplan.gob.pe
- CEPAL. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc>
- CEPAL. *“Panorama Social en América Latina 2011”*
- Colombo Patricia. *“Evaluación del Diseño de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”*. Universidad Internacional de Andalucía. 2011.
- Contraloría General de la República. *“Programas Sociales en el Perú – Elemento para una propuesta desde el Control Gubernamental”*. Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ. 2008.
- Correa Norma, *“Programas de Transferencias Condicionadas: aportes para el debate público”*. Artículo publicado en la Revista Economía y Sociedad 71, CIES, abril de 2009.
- Declaración del Milenio del 2000, documento de trabajo, disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Franco, Rolando y Cohen Ernesto. *“Transferencias con Responsabilidad. Una Mirada Latinoamericana.”* México DF: FLACSO México – SEDESOL.
- Gobierno del Perú. *“Acuerdo Nacional”*. Lima, 2002. Disponible en www.acuerdonacional.pe
- Gobierno del Perú. Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, norma de creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres. Disponible en www.juntos.gob.pe
- Gobierno del Perú. Decreto Supremo N° 062-2005-PCM, norma que modifica el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM. Disponible en www.juntos.gob.pe
- Gobierno del Perú. *“Marco Social Multianual 2009-2011 / 2010-2012”*. Presidencia de Consejo de Ministros – Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, Secretaria Técnica – ST. Disponible en www.juntos.gob.pe
- Gobierno del Perú. *“Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013”*. Presidencia de Consejo de Ministros – Comisión Interministerial de Asuntos Sociales – CIAS, Secretaria Técnica – ST. Disponible en www.juntos.gob.pe
- Gobierno del Perú. Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, se define y establece las Políticas Nacional de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. “Encuesta Nacional de Hogares 2004”. Disponible en www.inei.gob.pe
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. “Métodos de Medición de la Pobreza”. Documento de trabajo disponible en: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0329/CAP0101.HTM>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. “Mejoras Metodológicas para la Medición de la Pobreza”. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_MedicionPobreza.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. “Condiciones de Vida en el Perú”. Enero, febrero y marzo de 2012”. Disponible en: www.inei.gob.pe.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. “Informe Técnico de Evolución de la Pobreza. Mayo 2012”. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_InformeTecnico.pdf
- IR Internacional Health Group E.I.R.L. “Estudio de Evaluación: Efectos del Programa JUNTOS en la economía de las zonas rurales a cinco años de intervención en las Regiones Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco”. 2011. Disponible en: www.juntos.gob.pe
- Jones Nicola, Vargas Rosana y Villar Eliana. “Transferencias condicionadas de efectivo en el Perú: las muchas dimensiones de la pobreza y la vulnerabilidad de la infancia”. 2006, disponible en www.juntos.gob.pe
- Lahera P Eugenio. “Política y Políticas Públicas”. CEPAL Serie de Políticas Sociales. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile , en: www.eclac.org
- LINDBLOM CHARLES E. El Proceso de elaboración de Políticas Públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. 1991. ISBN: 84-7088-591-X -
- Medellín Torres Pedro. “La Política de las Políticas Públicas: Propuesta Teórica y Metodológica para el estudio de las Políticas Públicas en países de frágil institucionalidad”. CEPAL – División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, 2004.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. “Desarrollo e Inclusión Social en Una Nueva Política del Estado Peruano”. Documento de Trabajo disponible en www.midis.gob.pe.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. “Economía Social e Inclusión Económica en Perú”. Grupo Temático Sobre Economía Social. Buenos Aires. Setiembre de 2012. Disponible en: http://www.midis.gob.pe/unasur/files2/presentacion_per.pdf
- Ortégón Quiñones Edgar. “Fundamentos de Planificación y Política Pública”. Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Alcalá y Centro Guaman Poma de Ayala.
- Osuna Llana y Márquez Guerrero, “Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla.

- Osuna Llaneza, J. L. (2003). La Evaluación Participativa: una Visión Integral y Pluralista. En La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas (págs. 47-60). Madrid: Díaz de Santos.
- Osuna Llaneza, J. L., & et al. (2005). Programación y Evaluación Pública: un Triángulo Complejo. *Ekonomiaz*, Vol. 1. Núm. 60, 76-97.
- Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno del Perú. “*Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004 – 2006*”, aprobado mediante Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 8 de setiembre de 2004.
- Presidencia del Consejo de Ministros del Gobierno del Perú. “*Reglamento Interno del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS*”, aprobado por Resolución Ministerial N° 364-2005-PCM. Disponible en www.juntos.gob.pe
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. “*Plan Estratégico Institucional 2011 – 2015*”. Disponible en: www.juntos.gob.pe
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS. “*Plan Operativo Institucional 2005 – 2012*”. Disponible en www.juntos.gob.pe
- Quiñones Aura. “*Los Ejes de la Política Social en el Perú*”. Artículo disponible en <http://www.fondoespanapnud.org>
- Renos Vakis y Elizaveta Perova. Banco Mundial. Evaluación de Impacto No Experimental del Programa Juntos. Enero 2009. Resultados finales.
- Simone Cecchini y Madariag Aldo. “*Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*”. CEPAL – ASDI. 2011
- Stampini Marco y Tornarolli Leopoldo. “*The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?*”. Inter-American Development Bank, Social Sector Social Protection and Health Division. Policy Brief N° IDB-PB-185. November 2012.
- Material del IV Máster Latinoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Nuestra Señora de la Rábida, año 2011.

Páginas de Internet:

- Instituto Nacional de Estadística e Informática: www.inei.gob.pe
- Programa Nacional de Apoyo Directo a Los Más Pobres JUNTOS: www.juntos.gob.pe
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: www.midis.gob.pe
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL: www.eclac.org
- Organización de las Naciones Unidas – ONU: www.un.org
- Acuerdo Nacional: www.acuerdonacional.pe
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico: www.ceplan.gob.pe

ANEXOS

Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres

DECRETO SUPREMO N° 032-2005-PCM

CONCORDANCIAS: LEY N° 28562, 6ta. Disp. Trans. (Exceptúan al Gobierno Regional del Departamento de Lima, a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Poder Judicial)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, para la dirección y conducción de la Política Social y de Lucha contra la Pobreza, se requiere de una instancia del Gobierno Nacional que congregue a los representantes de la sociedad civil y el Estado, vinculados con el desarrollo, gestión, implementación y ejecución de planes, proyectos y programas y acciones de servicios sociales básicos a favor de los sectores de extrema pobreza;

Que, para lograr estos fines, es necesario crear en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, un Programa de Emergencia Social que tenga por objetivo ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas;

Que, el funcionamiento del citado Programa contribuirá a canalizar los recursos de los diversos sectores de la sociedad civil y el Estado destinados a otorgar prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad, con la participación y compromiso voluntario de las familias beneficiadas, dándose cumplimiento a los compromisos de equidad del Acuerdo Nacional, a los Lineamientos de la Carta de Política Social y los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

De conformidad, con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 560 - Ley del Poder Ejecutivo y la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
Créase en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres tiene por finalidad ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa otorgará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción.

CONCORDANCIAS: LEY N° 28562, Art. 13, Num. 13.1

Artículo 2.- Financiamiento del Programa

El Programa constituye una Unidad Ejecutora de la Presidencia del Consejo de Ministros y será financiado con recursos del Tesoro Público, donaciones, cooperación técnica internacional y otras fuentes de financiamiento.

Artículo 3.- Consejo Directivo del Programa

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres contará con un Consejo Directivo, que será su más alta autoridad ejecutiva, y está integrado por:

- a) El representante del Presidente de la República, quien lo presidirá;
- b) El Ministro de Educación;
- c) El Ministro de Salud;
- d) La Ministra de Mujer y Desarrollo Social; y,
- e) El Ministro de Economía y Finanzas.

El representante del Presidente de la República será designado mediante Resolución Suprema.

El Consejo Directivo se reunirá al menos una (1) vez al mes o cuando lo convoque su Presidente. Sus decisiones se adoptarán por mayoría.

Artículo 4.- Funciones del Consejo Directivo

Las funciones del Consejo Directivo son:

1. Aprobar el Plan de Acción del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres.
2. Aprobar las propuestas de estrategia de la implementación del Programa.
3. Evaluar y monitorear la calidad e impacto del Programa.
4. Las demás que establezca el Reglamento Interno a que se refiere el artículo 6.

Artículo 5.- Del Director Ejecutivo

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres contará con un Director Ejecutivo que será designado mediante Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Director Ejecutivo ejerce funciones ejecutivas, de administración y de representación del Programa.

El Director Ejecutivo cuenta con las siguientes funciones:

1. Proponer al Consejo Directivo las estrategias y políticas del Programa.
2. Ejercer la representación del Programa ante autoridades públicas, instituciones nacionales o el exterior, así como ante entidades privadas.
3. Supervisar la correcta ejecución de los acuerdos del Consejo Directivo.
4. Celebrar actos, convenios y contratos con entidades públicas nacionales o extranjeras, así como con personas naturales o jurídicas.
5. Aprobar el Plan de Gestión Institucional y las políticas de administración, personal, finanzas y relaciones institucionales en concordancia con las políticas generales que establezca el Consejo Directivo.
6. Otorgar los poderes que considere necesarios.
7. Ejercer las demás funciones que le delegue o encargue el Consejo Directivo.

Artículo 6.- De los Comités de Supervisión y Transparencia

La supervisión del cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres estará a cargo del Comité Nacional de Supervisión y Transparencia, que estará integrado por:

- a) Un representante del Presidente de la República, quien lo presidirá;

- b) Dos representantes de las Iglesias
- c) Un representante del Sector Privado
- d) Un representante de los gobiernos regionales
- e) Un representante de los gobiernos locales

En las localidades en que se encuentren ubicados los beneficiarios del Programa, podrán constituirse Comités Locales de Supervisión y Transparencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres.

Artículo 7.- Reglamento Interno del Programa

La Presidencia del Consejo de Ministros mediante Resolución Ministerial aprobará el Reglamento Interno del Programa.

El Programa podrá establecer lineamientos y emitir directivas de índole operativa, para su propio funcionamiento institucional y desarrollo, en concordancia con lo dispuesto en el Reglamento Interno.

Artículo 8.- Soporte Técnico del Programa

El Comité Técnico Social Multisectorial, creado por el Decreto Supremo N° 009-2004-PCM, y la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - ST CIAS, constituyen el soporte técnico del Programa.

Artículo 9.- Transparencia e información

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres tendrá su portal en la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros, en la que los ciudadanos tendrán acceso como mínimo a la información financiera, administrativa, metas y logros del programa, así como la relación de beneficiarios del Programa.

Artículo 10.- Medidas presupuestarias

El Ministerio de Economía y Finanzas realizará las acciones presupuestarias necesarias de habilitación de recursos en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario desde la vigencia de la presente norma, de acuerdo a los requerimientos que formule la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 11.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Educación, la Ministra de Salud y la Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los seis días del mes de abril del año dos mil cinco.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO

Presidente del Consejo de Ministros

JAVIER SOTA NADAL

Ministro de Educación

y encargado de la Cartera de

Economía y Finanzas

PILAR MAZZETTI SOLER

Ministra de Salud

DECRETO SUPREMO Nº 062-2005-PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, por Decreto Supremo Nº 032-2005-PCM, se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres con el objeto de ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, quienes no vienen gozando adecuadamente de los servicios de salud, educación y nutrición, articulando políticas integrales de lucha contra la pobreza;

Que, la atención prioritaria del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres debe orientarse a los distritos rurales donde la presencia de la extrema pobreza es mayoritaria y donde no hay acceso a los servicios del Estado;

Que, el diseño e implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres debe garantizar -entre otros aspectos- las condiciones para que las familias accedan al Programa, es decir, que existan los servicios que van a ser demandados para el cumplimiento de los compromisos de las familias, así como servicios para que las transferencias puedan ser recibidas oportunamente y con seguridad; y también la sostenibilidad de los servicios que se brinden en el marco del Programa como una extensión de las políticas sociales universales hacia los sectores más excluidos;

Que, resulta necesario asegurar una gestión transparente del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres e incluir expresamente entre las prestaciones que facilitará, las de nutrición y las de registro e identificación;

Que, resulta conveniente denominar como “JUNTOS” al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres;

Que, por Decreto Supremo Nº 001-2001-PROMUDEH elevado a rango de ley por la Octava Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Nº 27867, se creó la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza con los objetivos, entre otros, de institucionalizar la participación de la ciudadanía en el diseño, toma de decisiones y fiscalización de la política social del Estado y de lograr la transparencia e integridad en los programas de lucha contra la pobreza, por lo que resulta conveniente su inclusión en el ámbito de los comités de supervisión y transparencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres;

Que, el inciso 2) del artículo 13 de la Ley Nº 28562, Ley que autoriza crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, ha dispuesto que el Consejo Directivo del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, esté conformado por representantes que la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza designe en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social;

Que, al amparo de la norma antes citada, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - mediante Oficio Nº 291-2005-MCLCP - ha formulado una propuesta coordinada con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, en virtud de la cual el Consejo Directivo del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - “Juntos” debe ser conformado por los cuatro Ministros a los que hace mención el texto original del Decreto Supremo Nº 032-2005-PCM, así como un representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP, un representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP, un representante de la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo - ANC y de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social - CONADES, y un

representante de Cáritas del Perú, por lo que resulta necesario adecuar el mencionado Decreto Supremo N° 032-2005-PCM;

De conformidad, con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 560, la Ley N° 27658 y la Ley N° 28562;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1.- Modificación de los artículos 1, 3, 4 y 5 del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM

Modifíquense los artículos 1, 3 y 4 y el primer párrafo del artículo 5 del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, los que en adelante tendrán el siguiente texto:

“Artículo 1.- Creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - “JUNTOS” Créase en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - “JUNTOS”, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - “JUNTOS” tiene por finalidad ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa facilitará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud, nutrición, de educación e identidad, orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno-infantil, la escolaridad sin deserción así como el registro e identificación.

Artículo 3.- Consejo Directivo del Programa

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - “JUNTOS” contará con un Consejo Directivo que será su más alta autoridad ejecutiva, y está conformado por su Presidente, por los Ministros de Educación, de Salud, de la Mujer y Desarrollo Social y de Economía y Finanzas, y por representantes de las siguientes instituciones:

- Un (1) representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP;
- Un (1) representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP;
- Un (1) representante de la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo - ANC y de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social - CONADES; y,
- Un (1) representante de Cáritas del Perú.

La designación del Presidente del Consejo Directivo se formalizará por Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

La designación de los integrantes del Consejo Directivo distintos a los Ministros, se formalizará por Resolución Ministerial del Presidente del Consejo de Ministros.

El Consejo Directivo se reunirá al menos una (1) vez al mes o cuando lo convoque su Presidente. Sus decisiones se adoptarán por mayoría.

Los señores Ministros de Estado podrán designar funcionarios de la Alta Dirección de sus respectivos Ministerios para que los representen en las sesiones del Consejo Directivo.

Artículo 4.- Funciones del Consejo Directivo

Las funciones del Consejo Directivo son:

1. Designar al Director Ejecutivo del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS".
2. Aprobar el Plan de Acción del Programa.
3. Aprobar las propuestas de estrategia de la implementación del Programa.
4. Evaluar y monitorear la calidad e impacto del Programa.
5. Las demás que establezca el Reglamento Interno a que se refiere el artículo 7.

Artículo 5.- Del Director Ejecutivo

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS" contará con un Director Ejecutivo con experiencia en gestión pública y políticas sociales. Su designación por el Consejo Directivo será formalizada mediante Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

(...)"

Artículo 2.- Modificación del artículo 6 del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM

Inclúyase el literal f) en el artículo 6 del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM y modifíquese el último párrafo de dicho artículo con el siguiente tenor:

"Artículo 6.- De los Comités de Supervisión y Transparencia

(...)

f) Un representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

En las localidades en que se encuentren ubicados los beneficiarios del Programa, podrán constituirse Comités Locales de Supervisión y Transparencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS", con participación de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza."

Artículo 3.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Educación, la Ministra de Salud y la Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los ocho días del mes de agosto del año dos mil cinco.

ALEJANDRO TOLEDO

Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO

Presidente del Consejo de Ministros

PEDRO PABLO KUCZYNSKI

Ministro de Economía y Finanzas

Sistema Peruano de Información Jurídica Ministerio de Justicia

16/03/2007 02:45:53 p.m. Página 4

Actualizado al: 31/01/07

JAVIER SOTA NADAL

Ministro de Educación

PILAR MAZZETTI SOLER

Ministra de Salud

ANA MARÍA ROMERO-LOZADA LAUEZZARI

Ministra de la Mujer y Desarrollo Social

RESOLUCION MINISTERIAL N° 364-2005-PCM

Lima, 6 de octubre de 2005

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 062-2005-PCM, se creó, en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS", adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS, a fin de ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de las poblaciones rurales y urbanas;

Que, el artículo 7 del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM establece que la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Resolución Ministerial, aprobará el Reglamento Interno del precitado Programa;

De conformidad con el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 062-2005-PCM y el Decreto Supremo N° 067-2003-PCM;

SE RESUELVE:

Artículo Único.- Aprobar el Reglamento Interno del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS", que en anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

Regístrese, publíquese y comuníquese.
PEDRO-PABLO KUCZYNSKI G.
Presidente del Consejo de Ministros

REGLAMENTO INTERNO DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES - JUNTOS

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El presente Reglamento norma el régimen interno y el régimen de la Alta Dirección del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - "JUNTOS", determinando sus principales funciones y atribuciones.

Artículo 2.- El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos, constituye una unidad ejecutora del Pliego Presidencia del Consejo de Ministros, adscrita a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS.

Artículo 3.- El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - "JUNTOS", tiene por finalidad:

1. Ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de las poblaciones rurales y urbanas.

2. Facilitar a las familias beneficiarias, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones en materia de: i) Salud, ii) Nutrición; iii) Educación; iv) Registro en materia de

identificación; y, v) otras que el Consejo Directivo establezca en concordancia con las normas de creación del Programa, y las normas que posteriormente regulen su actividad.

Las acciones básicas de estas prestaciones serán determinadas en los denominados "Plan de Acción del Programa" y "Plan de Estrategia e Implementación del Programa", aprobados al inicio de las actividades y actualizado anualmente por el Consejo Directivo.

Las facilidades que brinde el Programa en las distintas prestaciones conforme a lo señalado en el numeral 2 del presente artículo estarán previamente coordinadas con las recomendaciones y ofertas que los distintos sectores formulen, para cuyo efecto se procederá a efectuar las correspondientes transferencias en tanto y cuanto estos recursos no sean asignados directamente a los sectores a través de la Ley de Presupuesto.

Artículo 4.- La Alta Dirección del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos, está conformado por los siguientes órganos:

- Consejo Directivo - Presidencia del Consejo Directivo.
- Dirección Ejecutiva.

SECCIÓN PRIMERA CAPÍTULO I DEL CONSEJO DIRECTIVO

Artículo 5.- El Consejo Directivo constituye el mayor nivel de dirección del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos, constituyendo también la más alta autoridad ejecutiva para el desarrollo de las funciones señaladas en el artículo siguiente.

Artículo 6.- Son funciones del Consejo Directivo:

1. Designar y remover al Director Ejecutivo del Programa.
2. Aprobar el "Plan de Acción" y el "Plan de Estrategia e Implementación" del Programa a propuesta del Director Ejecutivo, así como sus actualizaciones, las mismas que serán realizadas con periodicidad anual. Sin perjuicio de lo anterior, los referidos planes podrán ser objeto de modificación a propuesta del Director Ejecutivo en cuanto fuere necesario para alcanzar los objetivos de Programa.
3. Aprobar las Políticas Generales en materia de administración, personal, presupuesto, finanzas y relaciones institucionales.
4. Definir los lineamientos y políticas generales de evaluación y monitoreo de la calidad e impacto del programa.
5. Evaluar la información mensual que presenta el Director Ejecutivo respecto de la ejecución y el impacto del programa.
6. Delegar en el Director Ejecutivo las funciones antes señaladas que estime convenientes.
7. Encargar a su Presidente, la representación del Consejo Directivo para los fines que estime conveniente, dentro del marco normativo aplicable al Programa.
8. Aprobar las directivas de índole operativa, para el funcionamiento institucional y desarrollo del Programa.
9. Otras que se le asigne por ley o norma legal expresa.

Artículo 7.- Son miembros del Consejo Directivo:

1. El Presidente del Consejo Directivo;
2. El Ministro de Educación;
3. El Ministro de Salud;
4. El Ministro de la Mujer y Desarrollo Social;
5. El Ministro de Economía y Finanzas;
6. Un representante de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP;
7. Un representante de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP;
8. Un representante de la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo - ANC y de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social - CONADES; y,
9. Un representante de Cáritas del Perú.

Artículo 8.- El cargo de miembro del Consejo Directivo es de carácter personalísimo, pudiendo ser ejercido solamente por los Ministros de Estado, indicados en el artículo 7 del presente Reglamento y por los representantes de las instituciones a que se refieren los incisos 6, 7, 8 y 9 del artículo anterior.

Los Ministros de Estado se consideran miembros natos del Consejo Directivo desde la fecha de vigencia de su nombramiento como tales a través de Resolución Suprema, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política del Perú, y su cese se produce a partir de la vigencia de la Resolución Suprema que formaliza su renuncia.

Los representantes de las instituciones a las que se hace referencia en los incisos 6, 7, 8 y 9 del artículo anterior, formarán parte de Consejo Directivo desde la fecha de vigencia de la Resolución Ministerial que los designa como tales. En el caso de éstos, el cargo de miembro del Consejo Directivo concluye por las siguientes causales:

1. Renuncia, la misma que se hará efectiva desde la vigencia de la Resolución Ministerial del Presidente del Consejo de Ministros que la formaliza.

2. Por cese acordado por parte del órgano o gremio que lo designa, el mismo que se hará efectivo desde la vigencia de la Resolución Ministerial del Presidente del Consejo de Ministros que lo formaliza.

En caso de enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones, o fallecimiento, de los representantes de las instituciones a los que se refieren los incisos 6, 7, 8 y 9 del artículo 7, el Presidente del Consejo Directivo pondrá dicha situación en conocimiento de las instituciones representadas, a fin que procedan a la designación del nuevo representante, sin perjuicio de solicitar al Presidente del Consejo de Ministros la expedición de la Resolución Ministerial que formalice el cese, el mismo que surtirá efectos desde la vigencia de la referida Resolución Ministerial.

Artículo 9.- Los Ministros de Estado, designarán ante el Programa un funcionario de la Alta Dirección de su Sector, a fin que asista en su representación a las sesiones del Consejo Directivo, en aquellos casos en los que los Ministros no puedan asistir a las mismas. Esta designación se

realiza a través de Resolución Ministerial, la que surtirá efectos una vez sea puesta en conocimiento del Presidente del Consejo Directivo.

Estos representantes ejercen también la responsabilidad de las coordinaciones sectoriales con la Dirección Ejecutiva del Programa, y las decisiones y acuerdos tomados en las sesiones a las cuales asistan, tendrán carácter vinculante respecto al sector al cual representan.

Artículo 10.- El Consejo Directivo se reunirá por lo menos una vez por mes o en las oportunidades en que sea convocado por su Presidente, de acuerdo a lo señalado en el Capítulo III de la presente Sección.

Artículo 11.- Las decisiones del Consejo Directivo se adoptan por mayoría simple, de acuerdo a lo señalado en el Capítulo III de la presente Sección.

Artículo 12.- Respecto a los miembros del Consejo Directivo, resulta de aplicación los supuestos de impedimento para ser postor y/o contratista contemplados en los literales b), c), d) y e) del artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 083-2004-PCM.

CAPÍTULO II DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DIRECTIVO

Artículo 13.- El Presidente del Consejo Directivo es designado mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, a propuesta de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

El titular del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social asumirá interinamente las funciones del Presidente del Consejo Directivo en caso de vacancia o imposibilidad física de éste.

Artículo 14.- Son funciones y atribuciones del Presidente del Consejo Directivo:

1. Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias;
2. Aprobar la agenda de la sesión tomando en cuenta los pedidos de los miembros del Consejo Directivo, del Director Ejecutivo y los asuntos propios de la ejecución de las actividades del Programa;
3. Dirigir las sesiones, de acuerdo con las reglas de debate establecidas en el presente Reglamento;
4. Presentar un informe anual de avance de las metas establecidas en el “Plan de Acción” y “Plan de Estrategia e Implementación” del Programa;
5. Supervisar el cumplimiento de los lineamientos y políticas generales de evaluación y monitoreo de la calidad e impacto del programa, definidas por el Consejo Directivo.
6. Ejecutar los Acuerdos del Consejo Directivo y velar por el fiel cumplimiento de los mismos por parte de la administración;
7. Ejercer la representación del Consejo Directivo ante las autoridades públicas, instituciones nacionales y del exterior, así como ante entidades privadas, en los casos que expresamente lo acuerde así el Consejo Directivo;

8. Poner en conocimiento del Consejo Directivo los informes periódicos que remita el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia.

9. Otros que establezca la Ley o norma expresa.

CAPÍTULO III DE LAS SESIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO

Artículo 15.- El Consejo Directivo se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias de acuerdo a lo que establece el presente Reglamento, y se regula por las disposiciones de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo que sea aplicable.

Las sesiones ordinarias se formalizan una vez al mes dentro de la primera semana de este periodo. Las sesiones ordinarias del Consejo Directivo son convocadas por el Presidente del Consejo Directivo.

El Consejo Directivo puede reunirse en sesiones extraordinarias cuantas veces resulte necesario para la buena marcha del Programa. Las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente del Consejo Directivo, por propia iniciativa, a solicitud del Director Ejecutivo ó a solicitud de un tercio de los miembros del Consejo Directivo.

Artículo 16.- Las citaciones a sesión del Consejo Directivo serán notificadas por el Secretario del Consejo, con una anticipación no menor de tres días hábiles, mediante notificación escrita en el domicilio de los miembros del Consejo y publicación visible en la página web del Programa. En la citación se incluye la agenda prevista para la sesión, así como la fecha y lugar en donde se llevará a cabo la sesión.

Con la citación se harán llegar los documentos, mociones y proyectos relacionados con los temas materia de la agenda, salvo en los casos en que el Presidente exprese que, por excepción y urgencia, dicha información será presentada para su revisión en la misma sesión, incorporándola como orden del día.

Estando reunidos todos los miembros designados del Consejo, éstos pueden sesionar por acuerdo de la totalidad de los mismos, sin necesidad de convocatoria previa siempre que exista acuerdo unánime sobre la agenda a tratar.

Artículo 17.- El quórum para las sesiones ordinarias y extraordinarias, es de la mitad más uno de los miembros designados del Consejo Directivo, según las disposiciones contenidas en los artículos 7 y 8 del presente Reglamento Interno.

A la hora señalada, el Presidente dispone que el Secretario del Consejo confirme la asistencia de los miembros del Consejo Directivo.

Si no hubiese quórum, se pasará una segunda lista 30 minutos después. Si tampoco se lograra quórum vencido dicho lapso de tiempo, el Secretario del Consejo dejará constancia que no pudo llevarse a cabo la Sesión por no existir quórum, registrando en las actas los nombres de quienes han asistido, de aquellos que se encontraban en uso de licencia, o hubiesen justificado oportunamente su inasistencia.

Si no existiera quórum, se constituye en segunda convocatoria el día siguiente de la señalada para la primera, con un quórum de la tercera parte del número legal de sus miembros, en número no inferior a tres.

Artículo 18.- De haber quórum, el Presidente del Consejo declarará instalada la sesión.

Instalada una sesión esta puede ser suspendida sólo por fuerza mayor. En este caso el Presidente señalará la fecha de reinicio de la sesión, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días hábiles siguientes, dándose por notificados a todos los miembros del Consejo en la misma sesión. En la sesión continuada no podrá discutirse otra materia distinta al asunto o asuntos para la que fue convocada.

Artículo 19.- El Director Ejecutivo participará con voz pero sin voto, sin que su presencia sea considerada para el cómputo del quórum. A solicitud del Director Ejecutivo o alguno de los miembros del Consejo Directivo, podrán tomar parte en las sesiones, para suministrar datos o informes técnicos, los funcionarios y especialistas que se encuentren en aptitud de coadyuvar al buen desarrollo de la exposición de los temas materia de la agenda. Estas personas podrán hacer uso de la palabra con autorización del Presidente y previa solicitud de su asistencia a la sesión del Consejo Directivo.

Artículo 20.- Los acuerdos del Consejo Directivo se adoptan por mayoría de los miembros asistentes, correspondiendo al Presidente voto dirimente en caso de empate.

Artículo 21.- Las deliberaciones y acuerdos del Consejo Directivo deben ser consignados, por cualquier medio, en Actas que se recogerán en un libro, o en hojas sueltas legalizadas.

En caso formalizarse la sesión, las actas deben expresar la fecha, hora y lugar de instalación y el nombre de los concurrentes, los asuntos tratados, la forma y circunstancias en que se adoptaron los acuerdos, las resoluciones adoptadas y el número de votos emitidos, las votaciones singulares, así como las constancias que quieran dejar los miembros del Consejo Directivo.

De no haber sesión por falta de quórum, se dejará constancia de ello, tomando el Presidente las acciones que resulten necesarias.

Las actas serán firmadas por el Presidente y el Secretario o por quienes fueron expresamente designados para tal efecto. El acta tendrá validez legal y los acuerdos a que ella se refiere se podrán llevar a efecto desde el momento en que fue firmada, bajo responsabilidad de quienes la hubiesen suscrito.

Cualquier miembro del Consejo puede firmar el acta si así lo desea y lo manifiesta en la sesión.

El miembro del Consejo que estimare que un acta adolece de inexactitudes u omisiones tiene el derecho de exigir que se consignen sus observaciones como parte del acta y de firmar la adición correspondiente, así como solicitar que se deje constancia de cualquier posición particular.

Artículo 22.- Los miembros del Consejo Directivo tienen la atribución de solicitar en las sesiones del Consejo la presentación por parte del Director Ejecutivo, de la información vinculada a la gestión institucional del Programa, que consideren conveniente.

Artículo 23.- El Consejo Directivo contará con un Secretario, el cual ejercerá las siguientes funciones:

1. Citar, por indicación del Presidente, a sesión del Consejo Directivo a sus miembros, así como a todo aquel funcionario o persona que participará de las sesiones ordinarias y extraordinarias;

2. Confeccionar la agenda para las sesiones del Consejo, conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente y someterla a su aprobación;

3. Llevar la asistencia de los miembros a las sesiones del Consejo Directivo;
4. Proporcionar oportunamente al Consejo Directivo la información que debe ser publicada en la página Web;
5. Llevar las actas de las sesiones del Consejo, manteniendo actualizado el libro correspondiente y velando por su autenticidad;
6. Dar lectura a las actas de las sesiones y tomar nota de los acuerdos adoptados;
7. Redactar los proyectos de acuerdos del Consejo Directivo, con estricta sujeción a las decisiones adoptadas y de acuerdo a Ley;
8. Mantener el acervo documentario del Consejo Directivo en forma clasificada, ordenada y codificada;
9. Cumplir con entregar al Director Ejecutivo copias de las actas para su conocimiento y adopción de las acciones necesarias por parte de la administración.
10. Las demás inherentes a su función.

Artículo 24.- A través del portal electrónico del Programa se difunde a la ciudadanía la agenda y las actas de las sesiones, salvo aquellas que por excepción hayan sido clasificadas como información confidencial, de conformidad con la legislación de la materia.

SECCIÓN SEGUNDA CAPÍTULO I DEL DIRECTOR EJECUTIVO

Artículo 25.- El Director Ejecutivo es designado por acuerdo del Consejo Directivo, y deberá contar con experiencia en gestión pública y políticas sociales. Su designación por el Consejo Directivo será formalizada mediante Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Director Ejecutivo contrata a los asesores, consultores y demás personas que tengan a su cargo la operatividad del Programa, en concordancia con la normatividad legal vigente y la política de selección y contratación aprobada por el Consejo Directivo.

Artículo 26.- El Director Ejecutivo ejerce funciones ejecutivas, de administración y de representación del Programa.

Artículo 27.- El cargo de Director Ejecutivo concluye por:

1. Renuncia, la que se hará efectiva desde la vigencia de la Resolución Ministerial del Presidente del Consejo de Ministros que la formaliza;
2. Cese por el Consejo Directivo, la que se hace efectiva desde la fecha de vigencia de la Resolución Ministerial que la formaliza;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones, o fallecimiento;

Artículo 28.- Son funciones del Director Ejecutivo:

1. Ejercer la representación del Programa ante las autoridades públicas, instituciones nacionales y del exterior, así como ante entidades privadas, y representarlo en la firma de todos los

compromisos institucionales, pudiendo delegar esta atribución, otorgando los poderes que considere necesarios en el marco de la normatividad pública existente.

2. Supervisar la correcta ejecución de los acuerdos del Consejo Directivo;
3. Preparar el Plan Operativo de la Entidad y el Plan de Estrategia e Implementación para su aprobación por el Consejo Directivo;
4. Proponer para aprobación del Consejo Directivo, las modificaciones pertinentes al Reglamento Interno, a fin que éste solicite la expedición de la respectiva Resolución Ministerial;
5. Suscribir Convenios de Cooperación Técnica y/o financiera concertados con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con gobiernos o instituciones multilaterales de crédito o cooperación, tanto para el financiamiento del Programa como para la adquisición de bienes y servicios y pagos por servicios no personales, de acuerdo con la normatividad vigente.
6. Dictar las políticas y directivas específicas en materia de administración, personal, finanzas y relaciones institucionales, y ejecutar las directivas en materia de organización y de orden funcional operativo, en concordancia con las políticas generales que establezca el Consejo Directivo, en el marco de la normatividad aplicable al Programa.
7. Aprobar del Plan Anual de Contrataciones y Adquisiciones, así como formalizar las contrataciones de bienes, servicios y obras, necesarias para la marcha adecuada y la consecución de los objetivos del Programa.
8. Suscribir todos los contratos necesarios para la consecución de los objetivos del Programa.
9. Aprobar el Plan de Gestión Institucional, teniendo en cuenta que el mismo debe estar concordado con el Plan de Acción y Estrategia aprobado por el Consejo Directivo;
10. Establecer los términos de referencia para la contratación de los asesores, consultores y demás personas que tengan a su cargo la operatividad del Programa.
11. Aprobar los términos de contratación y suscribir los contratos de contratistas, empresas y consultores necesarios para ejecutar el Programa en el nivel nacional y departamental
12. Aprobar la ejecución de los estudios que se encarguen a terceros, en concordancia con el Plan de Gestión Institucional.
13. Aprobar la opinión del Programa sobre los documentos e informes que se remitan para opinión.
14. Formalizar los Convenios con el Banco de la Nación y otras entidades financieras para el pago a los beneficiarios del Programa;
15. Velar por la transparencia de la selección de beneficiarios y los mecanismos para la liquidación de subvenciones.
16. Presentar en las sesiones ordinarias del Consejo Directivo, el informe mensual respecto de la marcha financiera y administrativa del Programa, y disponer las medidas correctivas que por su naturaleza le competen, proponiendo al Consejo Directivo las medidas que sean necesarias acordar para alcanzar las metas y resultados propuestos en los mismos.

17. Proponer las actualizaciones o modificaciones que requiere el marco legal vigente en el tema de pobreza, para viabilizar el desarrollo del Programa.

18. Proponer al Consejo Directivo las recomendaciones a las diversas instituciones del sector público en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza.

19. Otorgar los poderes que considere necesarios, así como delegar funciones específicas.

20. Abrir y cerrar las cuentas y depósitos en cualquier institución financiera, necesarias para el desarrollo de las actividades del Programa, de acuerdo a la normatividad vigente y a la naturaleza de los convenios suscritos.

21. Otras funciones que se le asigne por ley o por disposición legal expresa, o que le delegue o encargue el Consejo Directivo.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Transparencia e Información

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - “JUNTOS” brindará información a través de su portal web de la Presidencia del Consejo de Ministros, donde los ciudadanos tendrán acceso como mínimo a la información financiera, administrativa, metas y logros del Programa, así como la relación de beneficiarios del programa.

Segunda.- El presente Reglamento Interno entra en vigencia en la fecha de promulgación de la Resolución Ministerial que lo aprueba a propuesta y previa aprobación de Consejo Directivo, quedando establecidas desde dicha fecha las atribuciones del Director Ejecutivo y del Consejo Directivo que se hubieran determinado por el presente Reglamento.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única.- El Consejo Directivo, a propuesta del Director Ejecutivo dictará las normas complementarias para la mejor aplicación del presente Reglamento Interno, las mismas que serán formalizadas a través de Acuerdos de Consejo.