



Universidad Nacional
Federico Villarreal

Vicerrectorado de
INVESTIGACIÓN

ESCUELA UNIVERSITARIA DE POSGRADO

**“LOS PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN SOCIAL
COMO INSTRUMENTOS EFICACES PARA REDUCIR
LA POBREZA”**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:

DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN

AUTOR:

MARCELINO FERNANDO LACHE RAFAEL

ASESOR:

Dr. DAVID ABEL NIETO MODESTO

JURADOS:

DRA. BARRUETO PÉREZ, MARÍA TERESA

DR. ROJAS GARCÍA, JOSÉ DOMINGO

DR. NOVOA URIBE, CARLOS ALBERTO

LIMA-PERÚ

2019

DEDICATORIA

A mi familia.

AGRADECIMIENTO

A los asesores y profesores de mi casa Superior de Estudios por su constante apoyo y dedicación para forjar cada vez mejores profesionales.

El Autor.

ÍNDICE

Carátula.....	i
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
ÍNDICE.....	iv
RESUMEN	vii
ABSTRACT.....	viii
SOMMARIO.....	ix
I. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Planteamiento del problema.....	1
1.2. Descripción del problema.....	4
1.3. Formulación del problema	4
- <i>Problema principal</i>	4
- <i>Problemas secundarios</i>	4
1.4. Antecedentes	5
1.5. Justificación de la investigación.....	7
1.5.1 <i>Justificación teórica</i>	7
1.5.2 <i>Justificación práctica</i>	8
1.6. Limitaciones de la investigación.....	8
1.7. Objetivos	8
- <i>Objetivo General</i>	8
<i>Objetivos Específicos</i>	8
1.8. Hipótesis.....	9

1.8.1 Hipótesis General.....	9
1.8.2 Hipótesis Específicas.....	9
II. MARCO TEÓRICO	10
2.1. Marco conceptual	10
2.2. Bases Teóricas.....	72
2.3. Marco filosófico	79
2.4. Glosario de Términos	81
III. MÉTODO	83
3.1. Tipo de la Investigación	83
3.2. Población y Muestra.....	84
3.2.1. Población.....	84
3.2.2. Muestra.....	84
3.3. Operacionalización de Variables.....	86
3.4. Instrumentos	86
3.5. Procedimientos	86
3.6. Análisis de datos.....	87
IV. RESULTADOS.....	88
4.1. Análisis descriptivo	88
4.2. Análisis cualitativo y cuantitativos sobre los programas sociales.....	105
4.2.1. El presupuesto de programas sociales	105
4.2.2. Población en Situación de Pobreza.....	111
4.2.3. Los programas sociales, período, 2007 - 2011	118
4.2.4. Los resultados de los programas sociales 2011-2014.....	127
4.2.5. Rentabilidad de los Programas Sociales.....	154

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	162
VI. CONCLUSIONES	163
VII. RECOMENDACIONES	165
VIII. BIBLIOGRAFÍA	167
IX. ANEXOS	178
Anexo 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA.....	179
Anexo 2: ENCUESTA	180
Anexo 3: LECTURAS SELECCIONADAS.....	185

RESUMEN

El problema planteado en el presente trabajo de investigación es la inadecuada distribución de los recursos presupuestales destinados a la población más necesitada (población en situación de pobreza y pobreza extrema) del país, debido a los deficientes instrumentos de focalización utilizados.

El objetivo de la investigación fue "Evaluar los Programas de Compensación Social en tanto instrumentos eficaces en la reducción de la pobreza".

En esta investigación se analizaron los actuales programas de compensación social que se dan en el Perú y la forma como estas políticas y programas desarrolladas por el gobierno pueden incidir en mejorar la calidad de vida de los peruanos, reduciendo la pobreza o mitigándola al menos. Además de las dificultades que se han tenido en su implementación.

Se trató de una investigación analítica, descriptiva, no experimental, cuantitativa y cualitativa.

Palabras clave: presupuesto, pobreza, compensación social.

ABSTRACT

The problem raised in this research paper is the inadequate distribution of budgetary resources for the neediest population (population in poverty and extreme poverty) in the country, due to the deficient targeting instruments used.

The objective of the research was “Evaluate Social Compensation Programs as effective instruments in poverty reduction.

This research analyzed the current social compensation programs that occur in Peru and the way in which these policies and programs developed by the government can influence the quality of life of Peruvians, reducing poverty or at least mitigating it. In addition to the difficulties that have been had in its implementation.

It was a descriptive and qualitative investigation.

Keywords: budget, poverty, social compensation.

SOMMARIO

Il problema sollevato in questo documento di ricerca è l'inadeguata distribuzione delle risorse di bilancio per la popolazione più bisognosa (popolazione in condizioni di povertà e povertà estrema) nel paese, a causa della carenza degli strumenti di targeting utilizzati.

L'obiettivo della ricerca era "Valutare i programmi di compensazione sociale come strumenti efficaci nella riduzione della povertà.

Questa ricerca ha analizzato gli attuali programmi di compensazione sociale che si verificano in Perù e il modo in cui queste politiche e programmi sviluppati dal governo possono influenzare la qualità della vita dei peruviani, riducendo la povertà o almeno mitigandola. Oltre alle difficoltà incontrate nella sua attuazione.

È stata un'indagine descrittiva e qualitativa.

Parole chiave: bilancio, povertà, compensazione sociale.

I. INTRODUCCIÓN

La importancia del tema de investigación de la presente Tesis Doctoral se encuentra en que la pobreza es una realidad socio-económica que involucra a un 21.7% de la población del país, por lo tanto, tiene una indudable relevancia, lo mismo que con ella se pueden encontrar alternativas para erradicar definitivamente el problema de la pobreza.

En el primer capítulo se realiza el planteamiento metodológico que orienta la presente investigación, en el segundo capítulo se señalan los sistemas de monitoreo y de control en los programas sociales de lucha contra la pobreza, en el tercer capítulo se analizan los presupuestos que se destinan para financiar aquellos programas sociales.

Analizando las experiencias de los programas de lucha contra la pobreza que se están ejecutando, identificando cuáles han sido los métodos utilizados, para de esta manera establecer algunas nociones generales que sirvan para orientar las futuras acciones contra la pobreza.

Finalmente, se presentan los resultados de la presente investigación que podrían contribuir como modelo para elaborar los futuros programas de lucha contra pobreza, de tal manera que se aprovechen los conocimientos adquiridos.

1.1. Planteamiento del problema

Actualmente la población en situación de pobreza en el Perú representa el 21.7% del total de la población(INEI, 2017); en ese sentido dada la magnitud de la pobreza en el Perú, el Estado ha adoptado diversas medidas a fin de combatirla; uno de los principales actores en la lucha contra la pobreza son los programas sociales, sin embargo existen diversas entidades del estado que brindan servicios a través de programas sociales y al no existir un sistema de identificación, registro, focalización y monitoreo de la población en situación de pobreza se genera duplicidad de esfuerzo,

duplicidad en las prestaciones de servicios, inadecuado seguimiento y evaluación de los beneficiarios, incremento de gastos administrativos (bienes, servicios, recursos humanos) y otros efectos más, que ocasionan la mala utilización y distribución de los recursos destinados para estos.

En ese sentido considerando la limitada asignación de recursos presupuestales destinados a financiar el gasto social y que estos sean administrados con criterios de equidad y eficiencia; es decir, tratando de maximizar la cobertura de la población objetivo que se desea atender y de minimizar las desviaciones de recursos fuera de este ámbito; focalizando el gasto social en las zonas que más lo requieren; es necesario realizar el presente estudio de investigación a fin de demostrar que los inadecuados sistemas de focalización y monitoreo utilizados en el Perú contribuyen significativamente en la mala distribución de los recursos presupuestales para los programas sociales, logrando con ello generar la necesidad de implementar un adecuado sistema de focalización y monitoreo que logre orientar una mejor distribución de los recursos destinados a los programas sociales.

La calidad de la inversión, pasa necesariamente por una buena asignación de los recursos, y para ello es indispensable identificar los grupos o población objetivo a la cual tiene que ser dirigidos, es por ello que es relevante contar con adecuados instrumentos de focalización y monitoreo, dependiendo del tipo de proyecto, programa o población a ser atendida. Existen deficientes sistemas de focalización y monitoreo de la población objetivo de diversos programas sociales que contribuyen a la mala distribución de los recursos destinados para estos.

El problema planteado en el presente trabajo de investigación es la inadecuada distribución de los recursos presupuestales destinados a la población más necesitada

(población en situación de pobreza y pobreza extrema) del país, debido a los deficientes instrumentos de focalización utilizados.

El organismo encargado de autorizar los presupuestos para las diversas entidades del estado es el Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo, la distribución, priorización y ejecución de este presupuesto es realizado por cada una las instituciones que lo perciben, muchas veces con poco o ningún control, que a pesar de los esfuerzos de los gobiernos de turno, no se logra controlar eficientemente este aspecto y persiste la pobreza en sus diversos tipos en nuestro país. El Gobierno Peruano en cumplimiento a sus obligaciones con la sociedad contempladas en la Constitución Política, cuenta con una serie de instituciones a las cuales le asigna recursos presupuestales a fin de que cumplan con los deberes primordiales del Estado.

Estas instituciones realizan las siguientes funciones: Legislativa, Justicia, Administración y Planeamiento, Agraria, Protección y Previsión Social, Comunicaciones, Defensa y Seguridad Nacional, Educación y Cultura, Energía y Recursos Minerales, Industria, Comercio y Servicios, Pesca, Relaciones Exteriores, Salud y Saneamiento, Trabajo, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, éstas funciones pueden ser llevadas a cabo por una o más instituciones; entre ellas se encuentran las instituciones que brindan servicios y realizan acciones a favor de los más necesitados, dichos servicios o acciones se realizan a través de los conocidos “Programas Sociales”.

Como se puede apreciar existen recursos presupuestales (presupuesto) que son destinados a programas sociales para cumplir con la función de protección y previsión social de la comunidad. Al respecto para una mayor comprensión y detalle de la variable dependiente (Recursos Presupuestales destinados a Programas Sociales) se precisa cada uno de los términos.

El Presupuesto de la República, contiene la previsión de gastos e ingresos para un determinado periodo de tiempo que usualmente es un año. El Presupuesto General de la República permite establecer prioridades y evaluar el logro de objetivos a los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias.

1.2. Descripción del problema

La presente investigación busca constatar cuáles son los resultados en términos de la reducción de la pobreza de la implementación de los diversos Programas de Compensación Social, aquellos que el Estado ha desarrollado en el país en el período 2006-2011.

1.3. Formulación del problema

-Problema principal

¿Son los Programas de Compensación Social instrumentos eficaces para reducir la pobreza?

- Problemas secundarios

- ¿Cuáles son los Programas de Compensación Social que desarrollan políticas de reducción de la pobreza?
- ¿Existen dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social?
- ¿De qué manera una adecuada focalización de la población objetivo puede contribuir a disminuir los niveles de pobreza?
- ¿En qué forma la mejora en la ejecución presupuestal asignada puede contribuir a disminuir los indicadores de pobreza extrema?

1.4. Antecedentes

Revisando literatura al respecto, podemos indicar que, en una investigación determinada, Loayza et. al. (2014) intenta explicar los determinantes de la capacidad de gasto de los gobiernos locales. Entre dichos determinantes se consideran la capacidad institucional, las características estructurales y la economía política local. en tal sentido emplean datos primarios, combinando registros administrativos (RENAMU, SIAF Y JNE) y el censo del 2007, además de fuentes secundarias que comprenden el mapa de pobreza distrital 2007, además del indicador de capacidad fiscal, que capta el potencial de ingresos de cada distrito , elaborado por Canavire – Bacorreza y Martín – Vásquez (2012), las estimaciones económicas son realizadas por la técnica de mínimos cuadrados ordinarios y regresiones de cuantiles sobre una muestra efectiva de panel de 1688 distritos para tres años consecutivos (2007-2009). La variable dependiente en este caso fue el porcentaje de presupuesto asignado y gastado por la Municipalidad en el periodo (2007-2009), mientras que las variables independientes incluyen el tamaño del presupuesto, el proceso de asignación, la capacidad real de gasto, las necesidades locales y variables sobre la economía política (alcalde titular, porcentaje de votos obtenidos por el alcalde).

Encontrándose que uno de los factores causantes de la heterogeneidad en las trayectorias de los niveles de vida distrital sería su capacidad de gasto. Sin embargo, dicha relación depende a su vez de la capacidad de gasto de las autoridades locales. Al respecto los autores citados encuentran que la tasa de ejecución del presupuesto es menor para aquellos distritos que disponen de un mayor presupuesto y que las capacidades de gestión juegan un papel significativo, esto es poblaciones más educadas y personal más calificado en la municipalidad tienen efecto positivo. Pero esta relación no es lineal, pues la magnitud de los impactos varía a lo largo de la distribución de los valores de la tasa de

ejecución presupuestal, siendo estos más fuertes cuando las tasas de ejecución del presupuesto son menores. Estos resultados por ejemplo en cierto modo esperados, implicarían que el impacto del Canon minero sobre la divergencia de las trayectorias distritales se ve atenuado por la menor capacidad de gasto de los distritos que reciben los montos más importantes. También los autores resaltan el impacto de factores políticos, muy poco abordado en los estudios de dinámicas regionales. En efecto, las localidades que registran mayores tasas de pobreza, con menor población dispersa y en donde las autoridades fueron elegidas con mayor votación exhiben una mayor tasa de ejecución presupuestal.

Estos resultados nos llevan a concluir que la mejora única del monitoreo y no de las capacidades de los gobiernos locales, no incrementara la efectividad de la descentralización y conllevara a menores niveles de gasto. Por lo tanto, el tamaño del presupuesto, la proporción de dicho presupuesto cuya fuente son las actividades extractivas, la población del distrito y la capacidad local resultan ser las mayores restricciones en la ejecución de los presupuestos de los gobiernos distritales.

El Gobierno Peruano en cumplimiento a sus obligaciones con la sociedad contempladas en la Constitución Política, cuenta con una serie de instituciones a las cuales le asigna recursos presupuestales a fin de que cumplan con los deberes primordiales del Estado, realizando las siguientes funciones (Ley N° 28411): Legislativa, Justicia, Administración y Planeamiento, Agraria, Protección y Previsión Social, Comunicaciones, Defensa y Seguridad Nacional, Educación y Cultura, Energía y Recursos Minerales, Industria, Comercio y Servicios, Pesca, Relaciones Exteriores, Salud y Saneamiento, Trabajo, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano. Funciones que pueden ser llevadas a cabo por una o más instituciones; entre ellas se encuentran las

instituciones que brindan servicios y realizan acciones a favor de los más necesitados, dichos servicios o acciones se realizan a través de los conocidos “Programas Sociales”.

Como se puede apreciar existen recursos presupuestales (presupuesto) que son destinados a programas sociales para cumplir con la función de protección y previsión social de la comunidad. Al respecto para una mayor comprensión y detalle de la variable dependiente (Recursos Presupuestales destinados a Programas Sociales) se precisa cada uno de los términos.

El Presupuesto, es la previsión de gastos e ingresos para un determinado periodo de tiempo, por lo general un año. El presupuesto es un documento que permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos.

El presupuesto nacional es un documento importante de planificación y control de la economía (Castañeda, 2000). Contiene una estimación formal de ingresos y gasto para un periodo, tanto en los negocios como en el gobierno, este también incluye, generalmente, una indicación de la política a seguir para lograr los objetivos fijados. A nivel macroeconómico, el presupuesto es el instrumento principal de la política fiscal. Se dice también que es un estimado de los ingresos y programación de gastos del Estado, de una empresa, individuo o grupo, para un periodo futuro.

1.5. Justificación e importancia de la investigación

1.5.1 Justificación

Es necesario analizar las experiencias de los programas de lucha contra la pobreza que se están ejecutando, identificando cuáles han sido los métodos

utilizados, para de esta manera establecer algunas nociones generales que sirvan para orientar las futuras acciones contra la pobreza.

1.5.2 Importancia

La investigación es importante porque los resultados podrán contribuir como modelo para elaborar los futuros programas de lucha contra pobreza, de tal manera que se aprovechen los conocimientos adquiridos y se logren mejorar o reducir los niveles de pobreza en nuestro país.

La importancia se encuentra en que la pobreza es una realidad que involucra a un 27% de la población del país, por lo tanto, es de indudable relevancia desarrollar una investigación que intente encontrar alternativas para erradicar definitivamente el problema de la pobreza.

1.6. Limitaciones de la investigación

En el desarrollo del presente estudio se cuentan con los recursos financieros, humanos y materiales para su desarrollo

1.7. Objetivos

- Objetivo General

Evaluar los Programas de Compensación Social en tanto instrumentos eficaces en la reducción de la pobreza

Objetivos Específicos

- Identificar los Programas de Compensación Social que desarrollan políticas de reducción de la pobreza
- Determinar las dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social

- Demostrar que una adecuada focalización de la población objetivo puede contribuir a disminuir los niveles de pobreza.
- Establecer que con la mejora en la ejecución presupuestal asignada puede contribuir a disminuir los indicadores de pobreza extrema.

1.8. Hipótesis

1.8.1 Hipótesis General

Los Programas de Compensación Social son instrumentos eficaces en la reducción de la pobreza

1.8.2 Hipótesis Específicas

- Los Programas de Compensación Social desarrollan políticas de reducción de la pobreza
- Existen dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social
- Una adecuada y efectiva focalización de la población objetivo puede contribuir a disminuir los niveles de pobreza.
- La mejora y optimización de la ejecución presupuestal asignada puede contribuir a disminuir los indicadores de pobreza extrema.

II. MARCO TEÓRICO

2.1. Marco conceptual

Programas Sociales

Un programa social puede decirse que “es una iniciativa destinada a mejorar las condiciones de vida de una población. Se entiende que un programa de este tipo está orientado a la totalidad de la sociedad o, al menos, a un sector importante que tiene ciertas necesidades aún no satisfechas. Debido a la ineficacia del Estado, es frecuente que la sociedad civil impulse sus propios programas sociales a través de organizaciones no gubernamentales y diversos tipos de asociaciones”. (Pérez y Merino. (2015). Definición de programa social. Recuperado de: <https://definicion.de/programa-social/>”

“Los programas sociales son las acciones de la Administración (Estado) que promueven el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que, por su naturaleza, pueden dividirse en: programas de transferencias monetarias o materiales, de prestación de servicios, de construcción, mejoramiento u operación de la infraestructura social, y de otorgamiento de subsidios directos o indirectos”.

“Los programas sociales son intervenciones del Estado que tienen como finalidad producir un impacto positivo sobre la calidad de vida y el modo de vida de una población o sociedad. Los programas sociales pueden estar dirigidos a mejorar distintos aspectos de la calidad de vida de la población, como salud, nutrición, educación, etc.”

http://www.mim.org.pe/file/pildoras/Inversion%20publica%20municipal/PIP%20Programas%20Sociales_new.pdf

“A nivel del estado el organismo encargado de articular y gestionar los programas sociales en nuestro territorio es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social creado por la Ley N° 29792 el 20 de Octubre de 2011.

Las municipalidades se encargan de ejecutar programas alimentarios como el Vaso de leche y programas de complementación alimentaria, participación en la educación primaria e infraestructura para la educación, la gestión de la atención primaria de la salud e infraestructura de salud, la elaboración de campañas de medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis local; así como de la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA) y la creación de una oficina de protección, participación y organización de los vecinos con discapacidad.

Además de ser beneficiarios de algún programa social, las y los vecinos de una municipalidad pueden influir en los programas sociales de su jurisdicción participando en la formulación, debate y concertación de los planes de desarrollo a través de juntas vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, o en la ejecución de los mismos mediante organizaciones sociales de base u otras de similar naturaleza.

Las municipalidades deben administrar, organizar y ejecutar los programas sociales de lucha contra la pobreza y desarrollo social, de asistencia, protección, y apoyo a la población en riesgo, establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales, y de ayuda a la población vulnerable”. (Fuente: Ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades).

En los años 90 varios países de América Latina implementan políticas de liberación de mercado con la idea de que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza vayan de la mano, pero esto no se produjo. Por tal motivo reducir la pobreza se convirtió en objetivo urgente de política. En Brasil implementaron (el programa

Hambre Cero), en México Programa Oportunidades, (que inspiró al Programa Juntos en Perú). Para ayudar a familias de extrema pobreza, con acciones específicas en educación, salud y alimentos.

En Perú se implementaron Programas para ayudar a mejorar los ingresos de los más pobres. Hasta los **80 los Comedores Populares** y Programas Alimentarios eran los más conocidos. En **1985** el **Programa Vaso de Leche**. En **1991 Foncodes**. En 1992 **El PRONAA** pasa a administrar los Comedores Populares. En el **1997 Prompyme** (Mi Empresa hoy). En **1998** el **SIS**, en **1998 Conadis**. En **1999 Pro Joven**. En los años 2000 la reducción de la pobreza y la nutrición infantil fueron los principales objetivos. A partir del 2000 el slogan «Economía con rostro humano» y «Economía Social de Mercado» fueron los precursores del concepto «Inclusión Social» así se diseñaron los nuevos Programas Sociales.

En el **2005** nace **Juntos**, en el **2006** el **PRONAA**, fusionando varios programas y transfiriendo otros a los gobiernos locales, así nace PIN con dos componentes alimentario y educativo.

En el 2011 se crea el **MIDIS** (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) bajo el lema «Incluir para Crecer» se crean nuevos programas, unos programas se transfieren, otros programas se disuelven. Los programas más emblemáticos de este ministerio son:

Qali Warma: Programa de alimentación escolar de escuelas públicas, para mejorar la atención en clases, asistencia y permanencia escolar (Creado bajo la base del PRONAA).

Juntos: Contribuir con el alivio de la pobreza extrema y romper el círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza. Transferencia condicionada de S/.200 bimestrales.

Cuna Más: Mejorar el desarrollo infantil de niños y niñas menores de 36 meses. En zonas de pobreza y pobreza extrema (Creado sobre la base del Programa Wawa Wasi).

Pensión 65: Programa de transferencia directa, entrega, subvención económica de S/. 250 bimensual a adultos mayores de 65 años en situación de extrema pobreza, para atenuar la vulnerabilidad social de la población adulta carente de condiciones básicas de subsistencia.

En materia social, el eje de la reforma de la gestión del Ex Presidente Ollanta Humala fue la inclusión social institucionalizada como una política de Estado, para ello se creó el Midis y, asimismo se formuló la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (Endis). Para el corto plazo, con esta política de gobierno los esfuerzos fueron orientados a aliviar temporalmente la pobreza con programas de asistencia directa. Para el mediano plazo, se centró la política en el desarrollo de capacidades orientadas a mejorar el acceso de los hogares a servicios de infraestructura básica y a incrementar su autonomía en cuanto a la generación de ingresos. Para el largo plazo, el objetivo de la estrategia es generar oportunidades para la siguiente generación, haciendo énfasis en la protección y mejora del capital humano.

Así, la Endis organizó las intervenciones de los distintos sectores y niveles gubernamentales en cinco ejes estratégicos, de acuerdo al enfoque de ciclo de vida: (i) reducir la desnutrición crónica infantil, a través de intervenciones orientadas a la madre gestante y a los niños y niñas menores de tres años; (ii) impulsar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en niñas y niños menores de cinco años; (iii) incrementar las competencias en el desarrollo personal, educativo y ocupacional de cada niña, niño y adolescente entre los seis y 17 años; (iv) incrementar las oportunidades y capacidades de los hogares para aumentar sus propios ingresos; (v)

proteger y mejorar el bienestar del adulto mayor, asegurándole el acceso a una pensión y servicios de calidad.

A continuación se describen los programas emblemáticos del Midis.

Tabla 1: Programas emblemáticos del Midis

Programa	Eje estratégico	Descripción
	Eje 1: Nutrición infantil y eje 2: Desarrollo infantil temprano	<p>Cuna Más es un programa social orientado a mejorar el desarrollo infantil de niños menores de tres años en zonas de pobreza y pobreza extrema, a fin de que puedan superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional. Cuna Más tiene dos modalidades de atención: el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) y el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF). El SCD se realiza en centros u hogares de cuidado diurno en zonas urbanas; mientras que el SAF se realiza en zonas rurales, a través de visitas domiciliarias a los hogares de los menores de tres años y de sesiones de socialización en locales comunales.</p>
	Eje 2 y eje 3: Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia	<p>Qali Warma es un programa de alimentación escolar que brinda servicio alimentario con complemento educativo a niños matriculados en escuelas públicas de los niveles inicial y primaria, y de secundaria de las poblaciones indígenas de la Amazonia peruana. Su finalidad es contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia y permanencia escolar y los</p>
	Eje 1. Eje 2 y eje 3	<p>Juntos es un programa de transferencias condicionadas que entrega incentivos monetarios condicionados (S/200 bimensuales) a hogares en situación de pobreza y/o pobreza extrema, prioritariamente rurales, para que con su participación y compromiso voluntario impulsen el acceso de sus hijas e hijos a los servicios de educación y salud. El propósito de Juntos es contribuir con el alivio de la pobreza y romper con el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la misma, a través de la generación de capital humano en la población más pobre y vulnerable.</p>
	Eje 4: Inclusión económica	<p>Foncodes es un fondo orientado a la generación de oportunidades económicas de los hogares rurales en situación de pobreza extrema, a través de la articulación entre los actores privados del lado de la demanda y de la oferta de los bienes y servicios que se requieren para fortalecer los emprendimientos sociales de estos hogares. El principal proyecto financiado por Foncodes es Haku Wiñay/Noa Jayatai. Este proyecto desarrolla actividades que impulsan el desarrollo productivo, así como la generación y diversificación de ingresos de los hogares rurales pobres extremos. Para ello, el proyecto ejecuta cuatro actividades: fortalecimiento de sistemas de producción familiar, mejora de la vivienda saludable, promoción de negocios rurales inclusivos y fomento de las capacidades financieras.</p>
	Eje 5: Protección del adulto mayor	<p>Pensión 65 es un programa de transferencias directas que entrega una subvención económica de S/250 bimensuales a adultos mayores, a partir de los 65 años de edad, que se encuentran en situación de pobreza extrema. De este modo, Pensión 65 busca atenuar la vulnerabilidad social de la población adulta mayor que carece de las condiciones básicas para su subsistencia y mejorar su calidad de vida.</p>

Fuente: Programa Nacional “Cuna Más”. Programa Nacional de Asistencia Alimentaria “Qali Warma”. Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres “Juntos”. Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”. Elaboración propia (2018)

A nivel de operaciones se articularon programas y proyectos sociales. En la Tabla 2, se resumen estos programas que intervienen en cada eje estratégico, en soportes transversales como atención en salud, identificación e infraestructura social y

productiva dichos programas dependieron de diversos ministerios y es así que la estrategia nacional se sostenía en plataformas institucionales debidamente coordinadas a todo nivel (sectorial y gubernamental).

En el caso, del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis) actuó como espacio de coordinación de políticas a través del presupuesto por resultados (PpR) y la implementación del Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) lo que permitió la coordinación presupuestal para cumplimiento de metas.

Tabla 2: Estrategia de intervención de la Endis

ATENCIÓN EN SALUD: SEGURO INTEGRAL DE SALUD	Eje estratégico	Grupo otario	Programas	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIDAD Y ESTADO IDENTIFICACIÓN:	
	1	Nutrición infantil	0-3 años		Agrorural. Cuna Más. Juntos. Programa Articulado Nutricional. Salud Materno Neonatal
	2	Desarrollo infantil temprano	0-5 años		Cuna Más. Juntos. Programa Articulado Nutricional. Programa de Educación Logros de Aprendizajes. Programa de Mantenimiento de Locales Escolares. Qali Warma. Salud Materno Neonatal.
	3	Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia	6-17 años		Agrorural. Beca 18. Devida. Juntos. Jóvenes a la Obra. Programa de Educación de Logros de Aprendizajes. Programa de Mantenimiento de Locales Escolares. Programa Nacional de Violencia Familiar y Sexual. Oali Warma. Vamos Perú
	4	Inclusión económica	18-64 años		Agroideas. Agrorural. Cuna Mis. Foniprci. Jóvenes a la Obra. Procompitc. Sierra Exportadora
	5	Protección del adulto mayor	65 años a más		Pensión 65. Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar. Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización. Programa Nacional Vida Digna
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA: ELECTRIFICACIÓN RURAL + FITEL + PROVÍAS + PNSU + PNSR + FONIE + MI RIEGO + PNVR					

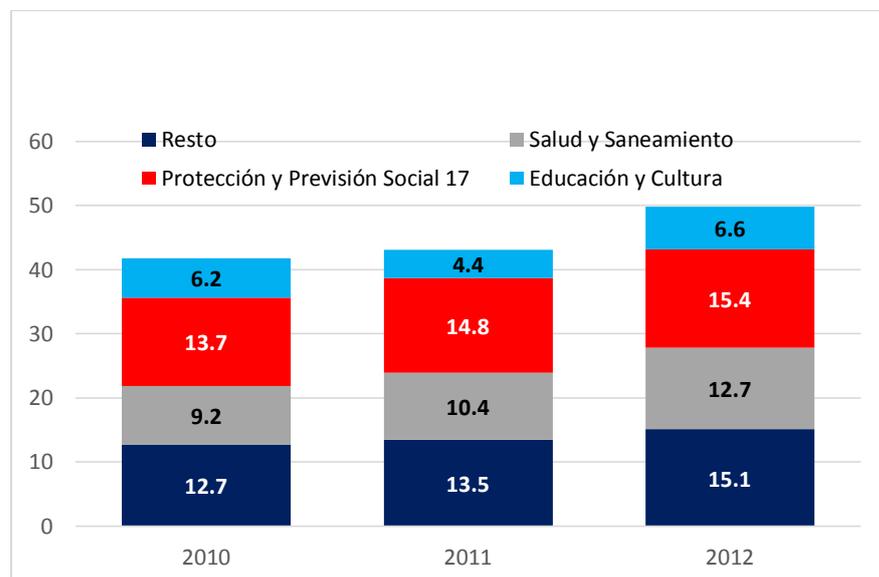
Clasificación del Gasto Social

Monje y Grey (2016) indican que el gasto social, de acuerdo a la clasificación que hace el gobierno y que se publica en el portal de transparencia económica del MEF (Cuadro “Perú: Gasto Social, 1997-2002”), se divide en tres grandes rubros:

- a) Gastos en Salud y Educación. Incluye los gastos en salud y educación que responden propiamente al gasto de cada uno de estos sectores.
- b) Programas de Alivio a la Pobreza Extrema. Incluye programas como Foncodes, Pronaa, Vaso de Leche, Caminos Rurales, Infes, Pronamachs; entre otros; y
- c) Otros Gastos Sociales. Incluye transferencias a las Oficina de Normalización Previsional, al Poder Judicial, INADE, Otros gastos en infraestructura, Apoyo a la Gestión Municipal, ORDESUR, entre otros.

El gasto social en programas de alcance universal, como la educación y la salud, y principales programas sociales de lucha contra la pobreza e inclusión social alcanzó aproximadamente S/. 50 mil millones en el 2012, lo que representa más de tres veces el gasto social del año 2000 (S/. 16 mil millones). Asimismo, con respecto al año 2011 el incremento del gasto social fue de 15,9%, destacando las funciones de salud y saneamiento (22,3%), educación y cultura (11,2%), y protección y previsión social (5,4%). Para el año 2012 el gasto social llegó a 47,716 millones de soles y para el año 2018 se proyecta que este gasto social sea de 71,742 millones de soles lo que significa el 45.6% del presupuesto público.

Gráfico 1: Gasto Social por principales funciones (Miles de Millones de Nuevos Soles)



El gasto social en programas de alcance universal, como la educación y la salud, y principales programas sociales de lucha contra la pobreza e inclusión social alcanzó un monto de S/ 69 193 millones en el 2016, lo que representa un crecimiento de 41,5% respecto al gasto social del año 2012 (S/ 48,869 millones).

Gráfico 2: Gasto Social por principales funciones (Millones de Soles)



Durante el 2016, el gasto público destinado a los programas de lucha contra la pobreza e inclusión social ascendió a S/ 11 296 millones, equivalente a una disminución de 1,0% en relación al 2015. Asimismo, el gasto social básico creció en 8,8% y el complementario disminuyó en 4,8%.

Tabla 3: Perú: Gasto Público Social
(Millones de soles)

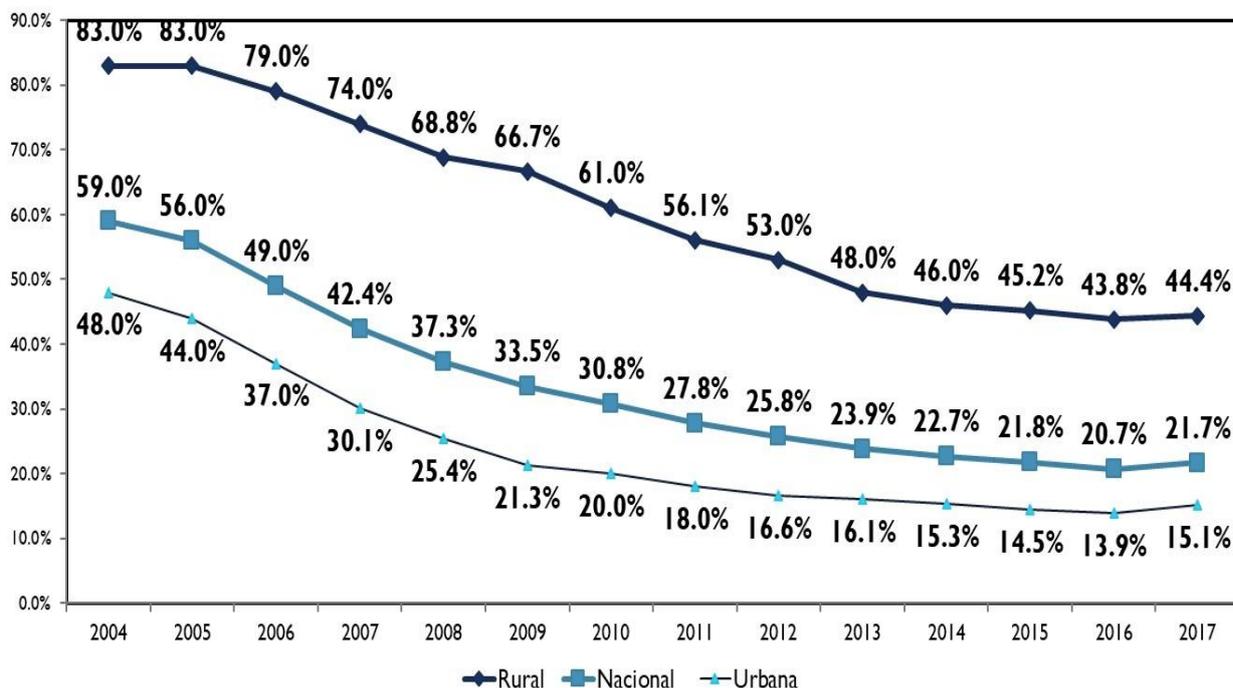
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto Social Total	29 548	32 469	38 122	40 616	42 788	48 869	56 680	64 077	67 132	69 193
Cobertura Universal (Educación y Salud)	12 847	14 953	18 125	18 839	20 402	23 992	26 642	31 124	35 340	38 615
Educación	8 688	9 606	11 010	11 293	11 960	13 688	15 523	17 132	20 267	22 532
Salud	4 159	5 348	7 114	7 546	8 442	10 304	11 119	13 992	15 073	16 082
Programas de lucha contra la pobreza e inclusión social	4 918	6 040	7 376	7 716	7 655	8 342	10 565	12 815	11 418	11 296
Gastos Previsionales	9 448	9 241	9 764	10 605	11 639	11 587	12 854	13 366	12 602	13 449
Resto Gasto Social	2 335	2 235	2 857	3 456	3 092	4 947	6 619	6 773	7 772	5 833
Gasto del Gobierno General	54 833	64 435	73 433	83 372	87 864	97 958	111 887	123 546	130 205	131 460

Fuente: MEF - SIAF (Abril de 2016).

Los recursos presupuestales asignados a los principales programas sociales de lucha contra la pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, así como para la promoción de la inclusión social, que en total suman 24 programas, continúan la tendencia creciente de los últimos años, pasando de un monto de S/ 7 102 millones en el 2011 a S/ 10 187 millones en el 2016, equivalente a un incremento del 43,4% en dicho período. Con respecto al 2015 (S/ 10 497 millones ejecutados), el total acumulado de estos programas registró una disminución del 3% en el 2016.

Los programas que ejecutaron la mayor cantidad de recursos durante el 2016 son el Seguro Integral de Salud, con S/ 1 551 millones; Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma con S/ 1 397 millones; Programa Nacional de Infraestructura Educativa - PRONIED con S/ 1 268 millones; Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS, con S/ 979 millones; Programa Beca 18, con S/ 897 millones; Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65 con S/ 801 millones; entre los principales.

Evolución de la pobreza en Perú, 2004 – 2017 (Porcentaje de la población total)



La pobreza periodo 2006 al 2017 se reduce en 27.3%. Del 2006 – 2011 significativa baja, (21.2%), periodo 2011 – 2016 (7.1%). Crece año 2017(1%). Pobreza rural baja 35% en periodo 2006-2016

Población en Situación de Pobreza en el Perú

- Definiciones de Pobreza

Es la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades humanas, (Tabla 4), para desarrollar una vida digna. Según las Naciones Unidas, y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, del Perú (INEI), se denomina pobreza cuando las personas perciben como capacidad adquisitiva diaria, el equivalente a dos dólares americanos (\$ 2.00), para satisfacer sus necesidades humanas. Pero, en el caso del Perú: ¿con S/. 5.70 Nuevos Soles (Precio del dólar al 20.10.2009: S/. 2.85) diario, una persona podrá satisfacer sus necesidades humanas?

Tabla 4: Necesidades humanas según factores, variables y sub variables

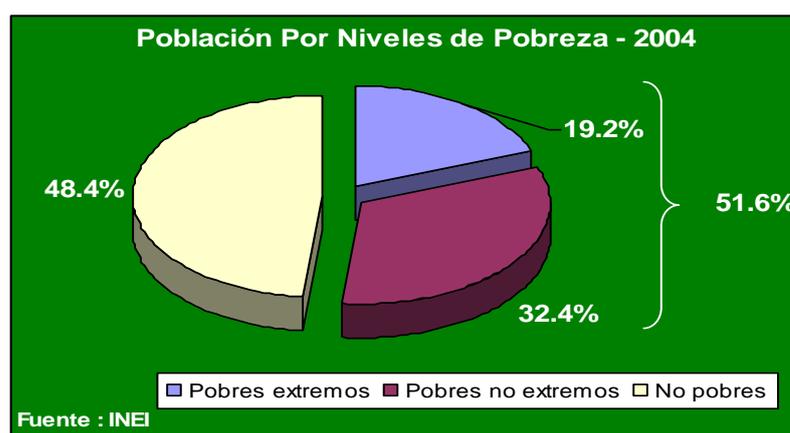
Factor	Variable	Subvariables
Desarrollo geográfico	Equilibrio del geo-sistema	♥ Grado de dependencia en relación con el geosistema ♥ Potencial de producción del geosistema ♥ Características del capital biológico y genéticos del geosistema ♥ Conservación del geosistema
	Estabilidad geográfica	♥ Riesgos de deslizamientos y derrumbes ♥ Inundaciones ♥ Avalanchas y corrientes de barro ♥ Incendios ♥ Fenómenos naturales de efectos previsibles.
	Uso de los recursos naturales	♥ Criterios de uso de la tierra ♥ Grado de cultura ecológica ♥ Nivel de aplicación tecnológica ♥ Retorno de beneficios a la comunidad * Características del uso del espacio geográfico y de los recursos comunes.
Fisiológico	Alimentación / Nutrición	♥ Aporte en calorías proteínas ♥ Vitaminas y minerales ♥ Características organolépticas (Agrado por comer) ♥ Tranquilidad o angustia por comer ♥ Sanidad de los alimentos.
	Salud	♥ Porcentaje de población enferma ♥ Factibilidad de acceso a la medicina ♥ Incidencia de las enfermedades sociales (venéreas, alcoholismo, tabaquitis, drogadicción) ♥ Frecuencia de enfermedades mentales transmisibles y no transmisibles ♥ Grado de conocimiento sobre higiene y salud.
	Sanidad ambiental	♥ Características de calidad y disponibilidad de agua ♥ Interferencia de los afluentes cloacales en la vida humana ♥ La calidad del aire ♥ La incidencia de ruidos y olores ♥ La presencia de basuras, chatarras y plagas ♥ Valores culturales en la relación hombre ambiente.
Condicionamiento social	Relaciones humanas	♥ Características de las relaciones interpersonales ♥ Comunicación por intermedio de equipos de comunicación de masa ♥ Relación despersonalizada por intermedio de ruidos, sonidos, etc. ♥ Calidad de la relación por intermedio de /o con instituciones.
	Seguridad individual	Influencia de los acontecimientos bélicos ♥ Manifestaciones de violencia ♥ Delincuencia ♥ Riesgo y grado de incidencia de accidentes.
Psicofisiológico	Vivienda	♥ Superficie útil ♥ Estabilidad ♥ Protección con agentes externos ♥ Aislamiento y privacidad ♥ Confort o comodidad. ♥ Funcionalismo o uso adecuado del espacio ♥ Iluminación artificial ♥ Facilidades para la elaboración de alimentos y para el aseo personal.
	Estética Ambiental	♥ Belleza del paisaje natural ♥ Belleza de los elementos antrópogenos ♥ Armonía del conjunto natural y antropogeno ♥ Sentido de propiedad y pertenencia de las imágenes ♥ Apreciación social de la estética ambiental.
	Descanso y recreación	♥ Descanso y sueño ♥ Deportes ♥ Programas y espectáculos ♥ Juegos infantiles ♥ Vacaciones y paseos.
Desarrollo cultural	Desarrollo de aptitudes y capacidades	♥ Años de escolaridad promedio de la comunidad ♥ Incidencia del analfabetismo ♥ Disponibilidad de establecimientos y medios materiales ♥ Disponibilidad de personal docente ♥ Incentivo para el estudio ♥ Grado de satisfacción del nivel de aspiraciones culturales individuales ♥ Oportunidad y disponibilidad para el estudio.
	Participación	♥ Nivel y tipo de participación ♥ Frecuencia e intensidad de la participación ♥ Significación de la participación para el individuo ♥ Grado de libertad para la participación.
	Trabajo /aptitudes	♥ Traslado diario al trabajo ♥ Magnitud del tiempo laboral ♥ Efectos psicológicos del trabajo ♥ Efectos fisiológicos del trabajo.

- **Criterios para medir la pobreza**

Existen varios criterios utilizados para medir la pobreza., como por ejemplo: El dólar per-cápita diario (1DD) del Banco Mundial, la Tasa de mortalidad Infantil de menores de 5 años (TMM5) que usa la UNICEF, el IDH que utiliza el PNUD, El método de la línea de pobreza (en base a una canasta mínima de alimentos) y el método de las necesidades básicas insatisfechas (en base a las carencias de servicios básicos: vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.).

Utilizando el método de la línea de pobreza, para el año 2004, el 51.6% del total de la población del Perú vive en condiciones de pobreza (14 420,535 habitantes). Esto significa que más de la mitad de la población tenía un nivel de gasto insuficiente como para adquirir la canasta básica de consumo. El costo per-Cápita de esta canasta, conocida también como línea de pobreza, varía entre S/. 147.39 en la Selva rural y S/. 260.21 en lima metropolitana.

Gráfico 3: Población por niveles de pobreza 2004



El 19.2% de la población vive en situación de pobreza extrema (5 365,780 habitantes) es decir su gasto total está por debajo del valor de una canasta básica de alimentos. El costo per-cápita mensual de tal canasta, conocido también como línea de

pobreza extrema, fluctúa entre S/. 95.01 en la selva rural y S/. 138.18 en la selva urbana, siendo de S/. 121.95 en Lima Metropolitana.

Sin embargo, el promedio nacional oculta situaciones fuertemente contrastadas según áreas y a nivel regional. Mientras que la incidencia de la pobreza era de 43.3% en las ciudades, en las áreas rurales del país casi ocho de cada diez habitantes (72.5%) se encontraba en situación de pobreza.

Para mayor detalle a continuación se presenta la tasa de incidencia de pobreza a nivel nacional bajo distintas características. Se utilizan diversos criterios para definir o medir la pobreza. De una manera general se dice que existe pobreza cuando en una sociedad hay personas que muestran un nivel de bienestar inferior al mínimo necesario para la sobrevivencia.

La pobreza en una economía de mercado tiene un sentido económico. Entonces como elemento de análisis se menciona al presupuesto familiar, que es una relación entre ingresos económicos y la canasta familiar. Surge entonces la pregunta y ¿qué es la canasta familiar? La canasta familiar o canasta básica de consumo (CBC) mide los precios de un conjunto de bienes y servicios que habitualmente consumen las familias de los diversos estratos socio económico de una localidad. (Maza, 1999)

El costo de consumo mínimo necesario para la sobrevivencia de una familia (canasta básica de alimentos) y el mínimo de bienes y servicios: Vivienda, vestido, artefactos, agua, energía (canasta básica no alimentaria), de la canasta familiar, constituye la línea de pobreza.

La línea de pobreza equivale al mínimo necesario para la sobrevivencia humana y representa el costo de la canasta mínima de consumo (CMC). Las personas cuyo nivel de bienestar, expresado en valor monetario, es inferior a la línea de pobreza, son pobres. Y no lo serán si el gasto de la familia es mayor que la línea de pobreza. La

pobreza extrema es la situación en la cual la familia no cuenta con ingresos suficientes para adquirir la canasta mínima de consumo alimentario (CMA). Para medir la pobreza extrema es necesario determinar el costo de la canasta mínima de consumo alimentario y establecer el valor de la línea de pobreza extrema. (Francke, 2001)

Métodos de medición de la pobreza

1. El Método de la Línea de Pobreza (LP)

Existen tres métodos para la medición de la pobreza, internacionalmente reconocidos: el de la línea de pobreza, el de las necesidades básicas insatisfechas y, el integrado, que combina las dos anteriores.

El método más utilizado internacionalmente, a pesar de sus limitaciones es el método de la línea de pobreza (LP), el cual utiliza el ingreso o el gasto de consumo como medidas del bienestar, estableciéndose un valor, denominado Línea de Pobreza que permite la diferenciación de los niveles de pobreza. (Moncada, 2001)

Cuando se utiliza el Método de Línea de Pobreza por el Ingreso, se presentan fundamentalmente dos problemas: de interpretación y de sub declaración

Cuando se utiliza el Método de Línea de Pobreza por el Ingreso, se presentan fundamentalmente dos problemas. Uno de interpretación. Muchos usuarios creen que el ingreso que sirve de referencia para la determinación de los niveles de pobreza es solamente el ingreso proveniente del trabajo principal. Esto no es así, porque las encuestas incorporan todas las formas de ingreso: la remuneración del trabajo principal, remuneración del trabajo secundario, remuneración del trabajo dependiente e independiente, en dinero o en especie. También considera el autoconsumo y auto suministro, las transferencias, donaciones, rentas de la propiedad, los ingresos extraordinarios y el alquiler imputado de la vivienda. (INEI, 2010)

Un segundo problema de medición se manifiesta en la tendencia de los informantes a sub declarar sus ingresos. Es decir, declarar rentas y percepciones por debajo de los niveles reales. Este problema se traduce en una probable sobreestimación de los niveles de pobreza. Sin embargo, este método tiene la ventaja de requerir cuestionarios cortos y menor tiempo del encuestador en las entrevistas a los hogares.

El Método de Línea de Pobreza por el Consumo es el mejor indicador para medir el bienestar porque se refiere a lo que realmente consume un hogar y no a lo que potencialmente puede consumir cuando se mide por el ingreso

Cuando se utiliza el Método de Línea de Pobreza por el Consumo se incorpora el valor de todos los bienes y servicios que consume el hogar, sean estos adquiridos en el mercado o provenientes de otras fuentes, tales como donaciones, beneficio de los programas sociales (Vaso de Leche, Programas Alimentarios, Desayunos Escolares, Programa de Apoyo Alimentario para Familias de Alto Riesgo, Papilla, Wawa Wasi, Buzos y Uniformes Escolares y otros).

Este método presenta varias ventajas. Primero, es el mejor indicador para medir el bienestar, porque se refiere a lo que realmente consume un hogar y no a lo que potencialmente puede consumir cuando se mide por el ingreso.

En segundo lugar, el valor del consumo es una variable más estable en el tiempo que el ingreso, lo que permite una mejor medición de la tendencia del nivel de pobreza. (Moncada, 2001)

En tercer lugar, el consumo permite conocer el impacto de los programas sociales en los hogares, lo cual no es posible obtener con la variable ingreso. La principal limitación de este método es la necesidad de un cuestionario más detallado, un mayor tiempo del encuestador en los hogares y la dificultad de valorar todo lo que el hogar recibe como

donaciones, beneficios de programas sociales, el autoconsumo y auto suministro. (INEI, 2010)

El método de Línea de Pobreza, ya sea por ingreso o por consumo, proporciona un indicador de coyuntura sobre la situación de la pobreza y por lo tanto es sensible a los cambios de corto plazo en las condiciones económicas y sociales de un país. Por esta razón, existe una orientación en los países de América Latina a realizar estos estudios con periodicidad anual.

2. El Método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas

El Método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (Vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requiere para evaluar el bienestar individual. Este conjunto de indicadores puede variar de país en país.

A diferencia de la Línea de Pobreza, este indicador se refiere a la evolución de la pobreza estructural. La principal característica de este método es que no resulta sensible a los cambios de la coyuntura económica y por lo tanto ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza.

Este método tiene las siguientes limitaciones:

- Todos los indicadores utilizados tienen el mismo peso
- Considera igualmente pobre a un hogar que indistintamente tiene uno, dos ó tres NBI
- Considera igualmente pobre a un hogar en donde hay uno ó más niños que no asisten a la escuela y,
- Por facilidades de medición, privilegia a los indicadores de vivienda.

Este método tiene la gran ventaja de que permite la focalización de la pobreza y la elaboración de mapas de pobreza a nivel distrital cuando se utiliza como fuente de información los Censos Nacionales. (Moncada, 2001)

3. El Método Integrado de medición de la pobreza

El tercer método, denominado Método Integrado de medición de la pobreza, combina los métodos de la línea de pobreza y NBI, y clasifica la población en pobres crónicos, que son los grupos más vulnerables porque tienen al menos una NBI e ingresos o gastos por debajo de la LP.

También permite conocer los pobres recientes, es decir, aquellos que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos están por debajo de la LP. Otro grupo son los pobres inerciales, que son aquellos que tienen al menos una NBI pero sus ingresos o gastos están por encima de la LP. Finalmente, se cuantifica a los integrados socialmente, es decir los que no tienen NBI y sus gastos están por arriba de la LP.

El principal inconveniente de este método es que el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos que integra.

Cada método proporciona una magnitud diferente de la pobreza de un país, por cuanto se refiere a contenidos, conceptos e interpretaciones distintas. Por ello, es conveniente que el país disponga de resultados a través de todos estos métodos con el cuidado de no hacer comparaciones de datos entre métodos diferentes. **(Francke, 2001)**

De lo expuesto, cada método proporciona una magnitud diferente de la pobreza de un país, por cuanto se refiere a contenidos, conceptos e interpretaciones distintas. Por tanto es conveniente que el país disponga de resultados a través de todos estos métodos, con el cuidado de no hacer comparaciones de datos entre métodos diferentes. El análisis de tendencia debe realizarse con resultados obtenidos en un mismo método.

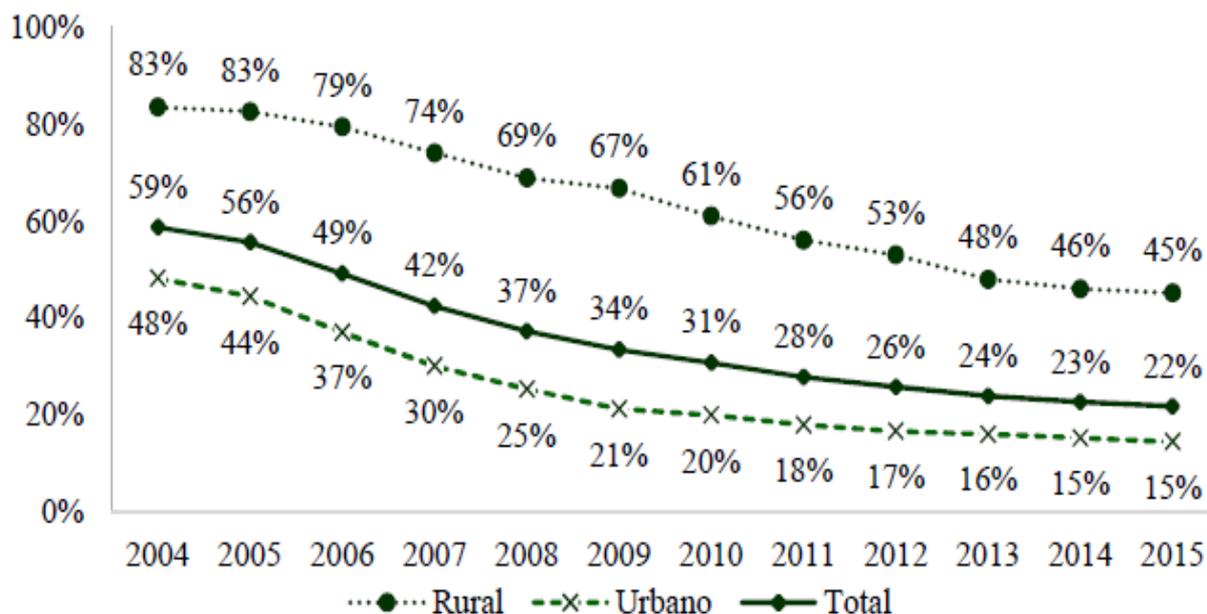
Para el análisis global de las condiciones de vida no son suficientes los resultados con los métodos antes señalados. Es necesario complementarlos con otros indicadores concurrentes como la distribución del ingreso, la mortalidad infantil, la desnutrición crónica, el acceso a los servicios básicos de la vivienda, el equipamiento de los hogares, la tasa de analfabetismo, la cobertura de la educación, entre otros. **(Francke, 2001)**

La forma más simple de aproximarse a la pobreza es a través de la definición monetaria, a partir de la cual un individuo es identificado como pobre si es que su gasto familiar per cápita mensual se ubica por debajo de la línea de pobreza (S/315, en promedio en el caso peruano). Es decir, la pobreza se entiende como la incapacidad de acceder a los recursos económicos suficientes para asegurar un estándar de vida mínimo, definido dicho estándar como el acceso a una canasta de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) predeterminada. Dentro de este grupo, los que además no tienen los recursos para adquirir la canasta alimentaria (S/169, en promedio en el caso peruano) se definen como los pobres extremos. En el Perú, esta es la forma oficial de medir la pobreza.

En los últimos 11 años (2004-2015), la tasa de pobreza monetaria ha caído en 37 puntos porcentuales (a un ritmo promedio de cuatro puntos porcentuales por año), al pasar de 59% en 2004 a 22% en 2015 (ver Gráfico 5). En términos absolutos, esta reducción ha sido mayor en el área rural que en la urbana; no obstante, en términos relativos (respecto a los valores iniciales), la intensidad de la reducción de la pobreza ha sido mayor en el área urbana que en la rural. Si bien en los últimos 11 años de estudio existentes, la pobreza rural ha disminuido en 38 puntos porcentuales frente a los 34 puntos porcentuales en los que lo hizo la urbana, la pobreza rural todavía es la mitad de lo que fue hace una década, mientras que la pobreza urbana es solo un tercio. En cuanto a la tasa de pobreza extrema, esta se redujo en 12 puntos porcentuales durante el periodo

mencionado: de 16% en 2004 llegó a casi desaparecer en 2015 (4%) (Ver Gráfico 6). Sin embargo, aún persisten bolsones de pobreza extrema en el área rural, especialmente en zonas dispersas (centros poblados de menos de 200 habitantes).

Gráfico 4: Evolución de la pobreza (2004-2015)



Fuente: INEI-Enaho 2004-2015

Elaboración propia

Sistemas de monitoreo y evaluación

El proceso de desarrollo de un país está íntimamente ligado a la inversión que en él se realice y en su calidad, en consecuencia, la inversión será efectiva cuando ella permita alcanzar los objetivos deseados, será además eficiente cuando consiga los objetivos al menor costo posible.

La calidad de la inversión, pasa necesariamente por una buena asignación de los recursos y para ello es indispensable identificar los grupos o población objetivo a la cual tiene que ser dirigidos, es por ello que es relevante contar con adecuados instrumentos de focalización y monitoreo, dependiendo del tipo de proyecto, programa o población a ser atendida. Tal como se explicó en el Capítulo anterior, existen deficientes sistemas de focalización y monitoreo de

la población objetivo de diversos programas sociales que contribuyen a la mala distribución de los recursos destinados para estos.

En ese sentido para poder comprender que es un sistema de focalización y de que trata un sistema de monitoreo detallaremos cada uno de estos conceptos:

2.1.1. Focalización

Según Burlandy (2003) el concepto de focalización, en la década de 1970, se refería a una selectividad de funciones del Estado como estrategia para la superación de la pobreza. Siguiendo los parámetros de análisis de la autora, el término en la década de 80 pasa a ser entendido mientras una selectividad de los gastos sociales para los más pobres y en la década de los 90, a través de los parámetros trazados por el Banco Mundial, éste pasa a ser entendido como una selección de acciones colectivas promovidas por el Estado y no una mera concentración en los más pobres.

A partir del principio de focalización definido por el Banco Mundial, trazado en la década de 1990, hay también otra concepción que es de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que trae un análisis sobre el término de la focalización, o sea, en esta óptica "El término focalización se refiere al proceso de definición y selección de grupos objetivo para los programas gubernamentales y no la retracción de gastos sociales" (Burlandy, 2003, p.23), es decir, en esta concepción la focalización estaría centrada en grupos específicos, pero combinadas con políticas universales.

Como forma de complementar este análisis podemos enfatizar la concepción de Sposati (2011) sobre la estrategia gubernamental de combate a la pobreza, resaltando que estas políticas tienden a ser focalistas y emergencias, pues para combatir la pobreza es necesaria una articulación con la política económica.

La implementación de políticas focales de combate a la pobreza nos hace pensar en la fragmentación de las acciones de las políticas y al mismo tiempo en su diseño operacional, pues identificamos la existencia de la baja calidad de la cobertura de los servicios ofrecidos, el mal uso de los recursos en el ámbito de la política y el continuo proceso de corrupción en torno al traspaso de fondos.

Con el énfasis en la focalización de las políticas de combate a la pobreza, cuyo público objetivo son los pobres, eso acaba repercutiendo en un impasse en la medida en que aquellos que están en condición similar y no se encuadran en este perfil acaban encontrando dificultades en el acceso a bienes y servicios públicos de calidad. Ante estos dilemas hagamos justicia al pensamiento de Sposati (2011, p.111) que: "el enfrentamiento de la miseria o de la pobreza no se da solamente por la renta del trabajo, sino por un conjunto de soportes que envuelven la calidad de las políticas públicas".

En suma, el ideal de protección social que anhelamos debe ir más allá de las políticas focales para que podamos tener como horizonte mecanismos que impactar en los niveles de desigualdad social. Otro desafío a ser enfrentado es promover una articulación entre las políticas sociales para que podamos atender de una forma más justa las necesidades sociales de la población, que tanto anheló, pero que nunca obtuvo de forma plena.

Dibujar una política bien focalizada no es un problema tan simple como parece, pudiendo presentar problemas tanto desde el punto de vista económico y político. Además, no existe consenso en cuanto a la mejor forma de focalización a ser adoptada, ya que éste posee un amplio espectro. Cada tipo de política tiene objetivos muy distintos y formas diferentes de alcanzarlos, los costos de cada opción son diferentes y varían dependiendo de la disponibilidad de información. De esta forma, cada caso debe ser analizado separadamente para adecuar la focalización a los objetivos de cada política de

intervención. Así, trataremos en esta sección de los fundamentos teóricos que fundamentan las políticas focalizadas.

2.1.2. Concepto de focalización

La primera cosa que debemos dejar clara antes de iniciar la discusión se refiere al propio concepto de focalización, que muchas veces se utiliza de formas distintas por diferentes autores. El concepto adoptado en este trabajo es propuesto por Van de Walle (1995) que define focalización como un "intento deliberado de redirigir recursos públicos a los más pobres a través de instrumentos que buscan seleccionarlos como beneficiarios directos" (p.28). el concepto es un tanto restringido, pues trata sólo de la distinción entre pobres y no pobres, mientras que muchas veces el público objetivo puede ser definido no sólo en términos de pobreza, sino también por otras características como género, por ejemplo. Sin embargo, si utilizamos un concepto más amplio de pobreza, como la carencia de algún bien o servicio, esta definición es válida para todos los tipos de programa.

Algunos autores definen una política enfocada, donde sólo determinado público objetivo tiene acceso a los bienes y servicios ofrecidos, en oposición a las políticas llamadas universales, en las cuales teóricamente el acceso está permitido a toda la población. Sin embargo, incluso una política o programa universal puede ser diseñado para atender sólo a determinados grupos y de esta forma ser clasificados como focalizados. Un ejemplo de ello sería un subsidio proporcionado a un determinado tipo de producto de mayor relevancia para las capas más pobres de la población. Aunque el acceso es universal, la política ha sido diseñada para alcanzar a la población menos favorecida. Así, utilizaremos la taxonomía propuesta por Van de Walle (1998) que divide las formas de focalización en dos enfoques principales:

amplia y restringida (broad and narrow targeting). Bajo el primer enfoque, ningún esfuerzo se hace con el fin de alcanzar a los pobres como individuos. El principio básico de este enfoque es que algunos elementos de gasto son más importantes para determinadas poblaciones, por lo que se espera que las regiones / comunidades / individuos menos favorecidos sean los principales en beneficiarse de esta intervención, aunque el acceso sea universal. La diferencia entre una política de focalización amplia y la universal está en la propia concepción de la primera, que tiene el objetivo claro de atender a las capas menos favorecidas de la población. La Focalización restringida se define como un intento deliberado de concentrar beneficios para los pobres (o regiones pobres), independiente de la categoría de gasto. Cada forma de enfoque tiene diferentes costos y beneficios que deben tenerse en cuenta y examinarse en detalle. La elección y evaluación del proceso de selección necesariamente tienen que tener en cuenta estas diferencias, así como sus implicaciones para la sostenibilidad política del enfoque escogido y la acción de intervenciones públicas. (Buainain et al, 2000).

Uno de los principales argumentos en favor de la focalización amplia es el hecho de que este enfoque es considerado políticamente más popular, ya que no hay distinción socioeconómica de quién puede y quién no puede participar. Otras posibles ventajas adicionales de este enfoque son su simplicidad operativa y bajo costo. La universalidad normalmente hace innecesaria la utilización de criterios de selección especiales y mecanismos de implementación para supervisar la selección de participantes y la distribución de beneficios.

Sin embargo, a pesar de que este enfoque permite el ahorro de recursos, por su mayor alcance sus costos tienden a ser mayores que políticas más específicas. Los costos de programas universales tienden a subir cuando los beneficios se extienden a

toda la población sin consideración para la real necesidad de participantes. Cuando se tiene restricción de recursos, lo que es el caso en la mayoría de los países subdesarrollados, los gobiernos tienen que decidir si disminuyen la extensión del programa o permiten el deterioro de la calidad de servicios ofrecidos por los programas. Por razones políticas obvias, es más fácil dejar que ocurra el deterioro de los servicios que restringir su alcance.

La validez de los enfoques basados en focalización amplia también se cuestiona en términos de equidad. Aunque la intervención puede alcanzar todas las regiones y la población entera, la "fuga" que ocurre para las personas menos necesitadas es cuestionable cuando éstas podrían pagar por el servicio y su inclusión se da con recursos que podrían estar siendo usados para los más necesitados. Por último, aunque los enfoques basados en un enfoque amplio se recomiendan para algunos tipos de intervención pública, como la educación primaria y el saneamiento básico, pueden no ser un instrumento adecuado para alcanzar grupos con necesidades específicas. Estas cuestiones nos llevan a creer que las intervenciones más específicas, que tengan en cuenta las poblaciones más vulnerables, así como sus características específicas, son necesarias como forma complementaria a las políticas más amplias, en general a más largo plazo. Así, las cuestiones tratadas en este trabajo serán aquellas relacionadas a la focalización restringida, la cual nos referiremos apenas como focalización.

2.1.3. Importancia de la focalización

El impacto de los programas de transferencias directas sobre el bienestar de la población objetivo depende no sólo de la bondad de la transferencia en sí, (su impacto sobre los beneficiarios) sino también de la bondad de la estrategia de focalización, es decir, de la

capacidad de identificación y llegada a la población objetivo. Estos esfuerzos de focalización de las transferencias públicas se hacen particularmente importantes en el marco de serias restricciones presupuestarias (Valdivia, 2001).

Estudios recientes demuestran claramente que los efectos sobre la filtración (reducción) de un sistema de focalización individual son muy fuertes en el caso de las transferencias en atención ambulatoria en salud, especialmente en zonas urbanas, menores en alimentos, y muy poco significativos en el caso de la educación pública. Las diferencias por ámbito se asocian a las limitaciones en la capacidad predictiva del modelo. De otro lado, las diferencias por programa son consistentes con las características mismas de las transferencias analizadas.

Los programas de alimentos se benefician de la alta concentración geográfica de la pobreza y de las facilidades para excluir a los no pobres a través del tipo de alimentos y el proceso mismo de las transferencias. Tal no es el caso de las transferencias en educación y salud, que se ven restringidas por la concentración geográfica de las escuelas y establecimientos de salud públicos en zonas de mayor urbanidad y menor pobreza relativa. De otro lado, no es muy viable ni recomendable ajustar el tipo de educación y atención en salud para generar la auto-exclusión de los no pobres. Sin embargo, las transferencias educativas se benefician de su restricción a niños, en cuanto éstos son muchos más entre los hogares pobres.

Los resultados del estudio permiten establecer al menos dos lineamientos para la estrategia global de la focalización de las transferencias públicas que apuntan a reducir los efectos de la pobreza.

En primer lugar, la estrategia inicial de focalización de un programa público de transferencias en especie debe basarse en los instrumentos geográficos y por diseño de

programa. Ellos suelen tener una efectividad importante y sus costos de implementación son relativamente bajos.

En segundo lugar, los instrumentos de focalización individual deben utilizarse sólo en aquellos tipos de transferencias para las cuales los instrumentos anteriores dejan aún errores de focalización importantes. Dadas las posibilidades y limitaciones de un sistema de identificación del Nivel Socio-económico (NSE) de los individuos, es posible establecer como hipótesis que la focalización individual se justifica fundamentalmente en áreas urbanas, y cuando los otros instrumentos dejan aún una filtración superior al 45-50%. Una de las principales razones para ello es que un sistema de identificación del NSE de los individuos es de costosa implementación, y no están exentos de errores.

2.1.4. Criterios de focalización

En el diseño de una política enfocada, tres criterios son identificados como los más relevantes para determinar el mejor diseño de las políticas que se adopten (Legovini, 1999). Son ellos:

a) eficiencia

La eficacia de una política o programa específico se refiere al alcance de las personas en la audiencia de esta manera, un programa se considera más eficaz que están excluidos menos personas audiencia. Este tipo de error se denomina error de error de tipo I o de exclusión, que es probable que se descartó individuos que deben incluirse. A menudo incurren en este tipo de error es inevitable debido a diversos factores tales como la falta de indicadores de precisión, la falta de acceso a la información, entre otros. El efectivo es el tipo de medición de error que sólo se conocerá a posteriori y se discutirá más adelante cuando trabajamos el tema de los resultados de los ensayos,

sin embargo, el tema debe estar presente en la mente de los legisladores durante el diseño de un programa, evitando así las barreras de acceso que podrían evitarse.

Incluso cuando la información necesaria está disponible y consideraciones de costos se dejan a un lado, no se puede descuidar los posibles efectos negativos de una información incompleta en la identificación y selección de los posibles beneficiarios, lo que podría conducir a la inclusión de los grupos que están fuera de la audiencia objetivo y Eliminación de grupos que se ajustan dentro de las características deseables. Además, algunos tipos de información apenas se observan las estadísticas tales como el esfuerzo personal, el comportamiento de los participantes y los administradores etc. Incluso las encuestas directas muy detalladas pueden incurrir en errores, especialmente cuando se basan en la información proporcionada por la población. Otros problemas se enfrentan cuando la información utilizada están cambiando constantemente en respuesta a transitorios o fenómenos seculares.

b) fugas:

El segundo criterio para ser considerado en el diseño de un programa se refiere a posibles fugas de la misma, es decir, la inclusión de individuos que no pertenecen a la audiencia de destino (llamado error o error de inclusión de tipo II). Sin embargo, aquí hay una compensación entre los tipos de error I y II, es decir, la expansión de un programa tiende a reducir error de tipo I y aumentar la viceversa tipo II y en el caso de una reducción de la cobertura de un programa dirigido a la población. Para una escala de recurso posible, sin embargo, para reducir simultáneamente los dos tipos de errores, es la capacidad de discriminar y seleccionar el público objetivo se mejora. Sin embargo, una mejor capacidad de selección a su vez puede aumentar el costo del

programa mediante la colocación de otra compensación para los decisores (Anuatti-Neto et al., 2008).

c) costes

El tercer criterio que se observa es la cuestión de los gastos derivados de la atención, que puede ser analizada por separado en el orden de los costos del programa en su conjunto. Sólo un análisis de costes y beneficios de cada método de enfoque puede apuntar al mejor diseño de un programa.

En general, se presentan tres tipos de costos en la literatura como el resultado de enfoque: costos y gastos de programa de incentivos (Van de Walle, 1998) políticas administrativas.

Los costos administrativos

La aplicación de una política enfocada requiere el uso de métodos de cribado (dirigido a determinar características específicas de la población) para distinguir el resto de la población objetivo. En general, cuanto más precisa el método adoptado, el mayor costo asociado a él. En una situación ideal, el bienestar de cada individuo de la población debe medirse teniendo en cuenta las diferencias locales en los precios, los ingresos recibidos en especie, los cambios estacionales, la composición familiar, etc. Sin embargo, no sólo sería casi imposible llevar a cabo este tipo de medición, pero también muy costoso. Cualquier otro método discriminaría imperfectamente la audiencia, que por un lado, aumentar los costos de "filtraciones", pero por lo demás a reducir los costos administrativos.

La decisión de cuánto vale la pena incurrir en ciertos gastos administrativos no sólo depende de la eficacia de un método para discriminar el público objetivo, sino también el valor de los beneficios que se ofrecen. Por lo tanto, un mecanismo dado

que se traduce en un coste para discriminar el público objetivo que puede o puede no valer la pena en función de la proporción que este coste se compara con el beneficio.

Los costos administrativos variarán de acuerdo con el mecanismo de selección elegido, el nivel de información, la capacidad institucional del administrador de beneficios, además de los costes de personal y equipos utilizados en el proceso de selección existente (Grosh, 2004). La cuantificación de estos costos debe evaluarse cuidadosamente para la mejor elección del método a ser utilizado en un programa centrado.

Costes de incentivos

La introducción de un programa enfocado puede cambiar el comportamiento de los beneficiarios de un programa, así como la de los no beneficiarios. Estos cambios de comportamiento pueden producir cambios entre el objetivo explícito del programa y sus resultados efectivos, los costos de producción y beneficios adicionales no previstos inicialmente. La magnitud de estos costos varía con cada intervención y puede ser influenciada por el diseño y la ejecución del programa. A menudo se discuten tres efectos negativos que pueden interferir con los resultados finales de una intervención focalizada: el trabajo elección / ocio, la migración y el uso improductivo de los recursos (Grosh, 2004).

La primera surge principalmente en programas que seleccionar destinatarios de la renta. En función de la cuantía de la prestación, se alentaría a muchos individuos con ingresos justo por encima del límite de elegibilidad para reducir sus ingresos para ser elegible. En un estudio de la distribución de cupones de alimentos en Sri Lanka, Sahn y Alderman (reportado por Van de Walle, 1995) concluyeron que su introducción ha resultado en una reducción de 2-3 días de trabajo por los beneficiarios, lo que correspondería a aproximadamente 33% de la prestación. Sin

embargo, la medición de estos costes no es trivial y dependerá del método utilizado. En el ejemplo, la reducción de las horas trabajadas es un gasto, sino un enfoque más integral a la salud, que valorase tiempo libre podría mostrar un resultado positivo.

La migración puede ser otro incentivo no deseado. Por ejemplo, un programa que utiliza indicadores geográficos para seleccionar los beneficiarios puede estimular la migración de las personas a las regiones en el marco del programa. En el caso de la migración de la población pobre a las regiones beneficiarias, el costo se justifica debido al aumento de la cobertura del programa, aunque los costos incurridos privadas deben tenerse en cuenta. Sin embargo, puede haber migración de personas que no son pobres, lo que resultaría en un coste excesivo y podría conducir a la reducción de los beneficios recibidos. Los efectos negativos de la migración dependen de la ganancia individual sobre los costos privados que haya incurrido el cambio.

Los ejemplos de un posible mal uso de los recursos se pueden observar en una serie de intervenciones dirigidas. Un programa que discrimina entre propietarios y no propietarios, podría fomentar la venta de propiedades para garantizar el acceso a la misma. Cupones de alimentos a menudo se pueden cambiar por dinero, lo que se gastaría improductivamente. En un programa de distribución de alimentos en función del estado nutricional de los niños en Chile han habido informes de madres que alimentan los niños sub para conseguir la comida (Grosh, 2004).

Otros tipos de costos también que se generan principalmente en programas que requieren una consideración de los participantes, tales como mantener a los niños en la escuela o el trabajo en obras públicas, a menudo se ignoran en el cálculo de los beneficios del programa. Rentas que ya no se obtienen por estas obligaciones no pueden ser omitidas, y otros costos privados generaron a la educación, por ejemplo

(libros, transporte, uniformes, etc.). En estos casos, la participación sólo se producirá si hay una ganancia neta para los beneficiarios.

Un aspecto poco estudiado en la hora de hablar de los incentivos ofrecidos por un programa en particular se refiere a los posibles efectos positivos generados por la introducción de la misma. Un ejemplo común en los programas evaluados por Grosh (op. Cit.) En América Latina es el requisito para chequeos regulares por parte de las madres y los niños a cambio de cupones de alimentos. El bienestar proporcionado por el aumento de visitas preventivas rara vez se incluye como un beneficio, en parte debido a su difícil de medir, aunque instintivamente se ha incluido para este propósito.

Costos políticos.

Como se ha visto anteriormente, muchos recursos del gobierno en áreas sociales están dirigidos a la clase media, que por lo general tienen mayor voz e influencia política. La implementación de políticas más específicas tiende a estar asociada con una reducción en el gasto en estas áreas, que a su vez puede dar lugar a la falta de apoyo político para el programa y en consecuencia una reducción de los recursos para la misma. Por lo tanto, muchos autores sostienen que una cierta cantidad de fuga es necesaria para asegurar el apoyo de las clases medias. Mientras que algunos estudios confirman esta suposición, también hay evidencia contraria. En algunas circunstancias socio-políticas, la población puede estar más dispuestos a aceptar una política enfocada que podría ahorrar recursos para otras áreas sociales. Ravallion (2008) utiliza un modelo para evaluar varios programas específicos y concluye que a priori no se puede saber si una reducción de los gastos del programa conducirá a una mejor orientación de la misma, ya que a menudo los costos unitarios tienden y

reducir más rápidamente a los destinatarios dentro del público objetivo de los que están afuera.

El autor señala que, en general, los beneficiarios incluidos correctamente estarán mejor protegidos si el diseño del programa yacía beneficios marginales bajas o audiencia o altos costos marginales para las personas fuera de este, ya que a menudo tienden a reducir los costos unitarios y con mayor rapidez a los beneficiarios dentro del público objetivo al que están fuera de ella. El autor señala que, en general, los beneficiarios incluidos correctamente estarán mejor protegidos si el diseño del programa yacía beneficios marginales bajas o audiencia o altos costos marginales para las personas fuera de este, ya que a menudo tienden a reducir los costos unitarios y con mayor rapidez a los beneficiarios dentro del público objetivo al que están fuera de ella. El autor señala que, en general, los beneficiarios incluidos correctamente estarán mejor protegidos si el diseño del programa otorga beneficios marginales bajas o audiencia o altos costos marginales para las personas fuera de este.

2.1.5. Métodos de focalización

Ampliamente utilizado como un concepto de enfoque, la elección del método que se utilizará en la selección del público objetivo de una política es uno de los temas más debatidos en la literatura. El método de enfoque se refiere a la serie de criterios, normas y otros elementos que definen la elegibilidad de los beneficiarios (Conning y Kevane, 2000). Su importancia deriva del hecho de que es en gran medida el enfoque adoptado para determinar el costo del programa, su eficacia y el grado de fuga de la misma. No existe un método de selección superior a otra, ya que apenas se utilizan

solos, la elección debe basarse en el nivel de información existente, la capacidad administrativa de las instituciones responsables, la distribución geográfica de la pobreza, entre otros factores.

Se proponen varias taxonomías en la literatura para categorizar las diferentes formas posibles de selección. Elegimos el más comúnmente utilizado, que aparece en las obras de Grosh (2004), Coady et al. (2002) y Legovini (S / D), donde los métodos se clasifican en: a) La evaluación individual / familiar (. Y significa probado / sustitutiva de medios probados en Logovini (op cit)); b) de enfoque y por categoría o grupo; c) la autoselección.

Evaluación Individual / Hogar es el método utilizado cuando la elegibilidad para un programa se determina individualmente para cada solicitante el beneficio. La decisión depende de los directores de los programas que, a través de la prueba de ingresos o viendo otro indicador con una alta correlación con el ingreso, deciden quienes serán los beneficiarios.

El uso de indicadores para determinar la situación individual o del hogar de cada solicitante presupone la elección de la ex-ante una línea de pobreza bien definido para ser utilizado como límite. Este tema solo, es extremadamente complejo y requeriría un trabajo a un lado para explorar sus posibles resultados. Para los propósitos de nuestra discusión, vamos a suponer que este problema se ha resuelto satisfactoriamente.

La prueba de medios es un control exhaustivo del nivel de ingresos y la riqueza de los posibles beneficiarios de un programa dirigido a través de comparaciones de los ingresos reportados con otras fuentes de pruebas tales como talones de pago, impuestos, registros de propiedad, entre otros. Aunque este enfoque representa la situación ideal para garantizar una mayor eficiencia y menor fuga, el costo se ha

asociado alta. Por un lado, implica la existencia de una prueba confiable, en el otro requiere una reevaluación constante y la capacidad administrativa para procesar la información. Por otra parte, en muchos países en vías de desarrollo para comprobar el nivel de ingresos es bastante difícil porque la mayoría de los pobres trabajan en el sector informal o en zonas rurales, donde el ingreso tiene una fuerte estacionalidad y con frecuencia se recibe en especie.

En la ausencia de condiciones para la verificación apropiada de los ingresos, son indicadores utilizados (medios-prueba de proxy) para una fácil verificación que tienen una alta correlación con el ingreso como la ubicación y el tipo de residencia, nivel educativo, número de bienes duraderos, etc. El uso de estos indicadores ofrece una alternativa al fraude y menos susceptible barato que el medio de la prueba. Para la elección de los indicadores que se utilizarán, se hace una recopilación de datos sobre los indicadores de ingreso y posibles en una muestra de la población. Una vez seleccionado, su importancia relativa se establece a través de análisis estadístico o de calibración. Teniendo en cuenta sus pesos relativos que se aplican luego a toda la población para predecir si un individuo u hogar califica para el beneficio. Aunque es más fácil de administrar,

Centrándose por categoría o por los grupos de orientación (También llamado enfoque estadístico) implica el uso de categorías generalmente correlacionados con la pobreza, que son difíciles de manejar y fácilmente observable como un criterio de elegibilidad, edad, sexo, estado nutricional, la etnia y la localidad son algunos ejemplos de categorías utilizadas en este tipo de programa. En general, la mayoría de programas adoptan algún tipo de selección geográfica, ya sea solo o, más comúnmente, en combinación con el uso de otros indicadores.

La ventaja de utilizar este tipo de indicador es el hecho de que es fácil de administrar y, por consiguiente impone costes en el proceso de selección. Sin embargo, su éxito depende del conocimiento previo de la demografía, la profundidad y severidad de la pobreza dentro de estas categorías, y va a funcionar bien cuando una de las categorías tiene altas concentraciones de pobreza. Sin embargo, su uso no está exento de problemas. Además de ser inexactos indicadores de pobreza, a menudo también generan incentivos adversos, tales como la ruptura de la unidad familiar en el caso de utilización de género, o la migración a las zonas beneficiarias, como se mencionó anteriormente.

El tercer método utilizado en políticas específicas es **la autoselección**. La idea detrás de este tipo de mecanismo es que los costos privados de la participación en un programa son diferentes para los pobres y no pobres, por lo que el programa, a pesar de que a menudo universales, impone un costo más alto de participación para los no pobres, disminuir su disposición a participar. Este tipo de método proporciona muy bajos costos administrativos y es un enfoque interesante en tiempos de crisis, se ajusta automáticamente (a diferencia de otros métodos, que utilizan indicadores duros). Si bien diseñado también cuenta con un bajo grado de fugas, pero su eficacia no está claro y debe examinarse caso por caso. Otra cuestión importante a considerar es que los costos impuestos participantes no deben pasarse por alto.

Los ejemplos de intervenciones que utilizan autoselección son programas públicos de empleo con bajos salarios, prestaciones el alimento más relevante para los pobres, entre otros. El estigma debido al participar en un programa en particular, también puede servir como un impedimento para acceder a los más ricos. Un caso muy interesante es presentado por Alderman y Lindert (1998, citado por Van de Walle, 1998) en un programa de subsidio de alimentos. Túnez se convirtió en su

programa de subsidios universal, que era fiscalmente insostenible, a un programa más pequeño enfocado a través de la autoselección. Limitado por la ausencia de diferencias en la canasta de consumo de los pobres y no pobres, la solución adoptada por el gobierno fue diferenciar la comida no por su calidad intrínseca, pero el envase, bienes 'inferiores' fueron creados con el fin de impedir su uso por los no-pobres. Como complemento, el programa se ve reforzada por la introducción de mercancías 'superiores' con un envase atractivo y de buena calidad y la liberalización de los sustitutos de importaciones.

Otra de las ventajas resultantes de la utilización de autoselección es que el costo de asistir a los impuestos a menudo también sirve para evitar que los receptores se vuelven dependientes del programa. (Van de Walle, 1998) Estos programas están diseñados para maximizar las ganancias de ingreso, pero minimizar las ganancias en otros aspectos. Un ejemplo clásico que ilustra este argumento fue el uso de casas de trabajo en Inglaterra en el siglo. XIX destinado a los pobres, las condiciones impuestas eran tan incómodo que sólo los más necesitados de acuerdo en participar. Por último, los programas que utilizan la autoselección también tienen la ventaja de eliminar el poder de decisión de los burócratas, lo que reduce los incentivos para la corrupción y el favoritismo.

2.1.6. Mecanismos de focalización

Khandker (2006) También propone otro concepto con respecto a políticas específicas, el mecanismo focalizado. Este concepto se utiliza para referirse a los elementos más generales del diseño del programa, incluyendo la cuestión de la elección de los intermediarios y diseño de la organización. Básicamente la distinción se refiere al uso de los grupos comunitarios como intermediarios, frente a las instituciones burocráticas centralizadas. Comunidad mecanismo de enfoque no es parte del método, que puede ser utilizado en todas las categorías que se muestran. Su

importancia radica en el hecho de que las preferencias individuales y los valores de un agente local pueden afectar el resultado del proceso de selección. Estos llamados "agentes de la comunidad" responsable del proceso de selección pueden ser grupos sociales o políticos, ONG, políticos locales o incluso una oficina del gobierno local. La calificación de ser un trabajador de la comunidad depende del nivel de participación del grupo o persona con problemas de la comunidad.

Se espera que varias ventajas con este enfoque como una reducción en los gastos administrativos, una mejor selección y seguimiento. El uso de información local se recomienda a menudo por el hecho de que una selección más centralizado no puede tener en cuenta las características y necesidades de cada comunidad específica. Por otro lado, también inhibe el fraude ya que la información proporcionada por los solicitantes es fácilmente verificable. Otro efecto positivo que puede ser el resultado de este proceso es el fortalecimiento de las organizaciones de capital y de la comunidad social. Sin embargo, las posibles desventajas también están presentes en este tipo de enfoque. Entre otros, este mecanismo podría conducir a la creación o el aumento de los conflictos y divisiones dentro de la comunidad, sino que también puede imponer altos costos de oportunidad a líderes de la comunidad. La toma de decisiones se hace más fácilmente capturado por las élites locales o utilizadas con fines políticos. Por otra parte, al igual que todos los programas descentralizados, la toma de decisiones por parte de las instituciones locales tiende a ignorar los posibles efectos externos importantes entre las comunidades, tales como la posibilidad de movimientos migratorios resultantes de un diferencial de beneficio.

2.1.7. La evaluación de resultados.

El gasto público en programas dirigidos potencialmente puede ser una herramienta poderosa para combatir la pobreza. Pero la mejor manera de hacerlo sirve para

maximizar el impacto de este gasto en reducción de la pobreza. La evaluación de los resultados no es sólo para justificar el uso de los fondos públicos, sino también para corregir rutas programas en curso y proporcionar información importante para los programas futuros. La selección y la identificación del público objetivo de un programa se pueden considerar por separado de la prestación de los mismos servicios, aunque en la práctica las decisiones sobre una repercutir en la otra. Como ejemplo, considere el suministro de leche de los niños de bajos ingresos: la elección de los criterios de elegibilidad para recibir la leche se hace por separado de las opciones de proveedor, sitio de distribución, calidad de la leche, etc. Por lo tanto, tenemos el enfoque es sólo un aspecto de un programa o política social, y las evaluaciones realizadas en el éxito o incluso el enfoque del fracaso no equivale a juzgar el programa en su conjunto. Nuestra intención en esta sección sólo está presente algunas formas de evaluar el enfoque de la misma. Como se señaló anteriormente, existen tres criterios para evaluar los programas: eficiencia, fugas y costos. O, más simplemente, es necesario evaluar los costos versus beneficios (las fugas y luego se considera un beneficio negativo).

La forma más común para evaluar un programa, comprobar la exactitud de la misma en relación con el público objetivo propuesto, es decir, las tasas de fuga y la no cobertura (tipo I y el error tipo II). Con este fin, es necesario que el público objetivo se defina con precisión, así como los indicadores utilizados y la línea de corte que define los receptores y no receptores.

Una forma de hacer esto es para clasificar la población en cuatro categorías, como se muestra en la Figura 1 a continuación (adaptado de Grosh, 2004).

éxito 30%	Error tipo II (inclusión)
Error tipo I (exclusión)	éxito 40%
40%	60%

En lo anterior, podemos ver que el programa hipotético tuvo como población audiencia 40% disfruta de 50%, pero con exclusión de 25% de los cuales debe ser incluido (10% de 40% que comprenden la audiencia) e incluye 33 3% de los individuos que no debe ser beneficiado.

Este tipo de análisis es muy simple y puede ser utilizado para corregir distorsiones dentro del programa en sí, pero tiene algunas deficiencias. Tres críticas son hechas por Coady et. al. (2002). La primera es que este enfoque no diferencia entre los niveles de pobreza profundidades. En el ejemplo hipotético anterior, esta diferencia es del 25% de la audiencia borrado consiste en los más empobrecidos o se compone de aquellos que están cerca de la línea de pobreza. Lo mismo se aplica al incluido por error. La segunda crítica se refiere al hecho de que este enfoque sólo se muestra el número de personas que reciben el beneficio y no la cantidad de recursos. Por último, la comparación entre los programas se ve obstaculizada por el hecho de que, en general, los programas que tienen bajas fugas tienen baja cobertura y viceversa,

Sin embargo, este último problema puede evitarse, Anuatti-Neto et al. (Op. Cit., P.6) propone el uso de un indicador de selección en la que son ponderaciones asignadas a los dos criterios de evaluación: eficacia y fugas.

El indicador propuesto es el siguiente:

$$T = \alpha(P_1 - P_E) + (1 - \alpha)(NP_E - NP_1)$$

Donde,

T = indicador foco

P1 = Proporción de individuos / familias pobres correctamente incluyendo

PE = Proporción de individuos / familias pobres por error suprimido

NPE = Proporción de individuos / familias no pobres excluidos correctamente

NP1 = Proporción de individuos / familias que no son pobres por error incluidas.

alfa = factor de ajuste, en la que $0 \leq \alpha \leq 1$

Como podemos ver, el indicador $0 \leq T \leq 1$ y cuanto más cerca de 1, mejor será el grado de enfoque. Cuando $T = 1$ significa que todas las personas del grupo objetivo se incluyeron y todos los sujetos fueron excluidos de este exterior. Cuando los individuos son seleccionados al azar $T = 0$, es decir, cualquier valor positivo de T indica que el programa tiende a favorecer a los pobres. El factor de ajuste se utiliza para representar un juicio de valor, que dependen de cada intervención, que se da más o menos peso a la inclusión de la audiencia objetivo o la correcta exclusión de objetivo individuos fuera. Programas cuya prioridad más alta es la de aumentar el bienestar de la audiencia, mayor es el peso dado a la inclusión correcta de los pobres y su no exclusión (es decir, $\alpha > 0,5$).

Del mismo modo, se da una mayor prioridad a los recursos limitados, por lo que se dará más peso al término que refleja el programa y fugas $\alpha < 0,5$. Sin embargo, este indicador, aunque permite la comparación entre programas también no tiene en cuenta la profundidad de la pobreza, o la cantidad de recursos. Este primer problema también

se puede resolver si se introduce un nuevo peso, lo que refleja la distancia de cada línea individual de pobreza.

Una forma más sencilla de comprobar la exactitud de una política enfocada, que se puede utilizar incluso cuando no tenemos una línea de pobreza definida o no tener información sobre los no beneficiarios es mirar a la incidencia de los beneficios de los grupos de ingresos, como lo hicimos en comenzando en el capítulo. Un ejemplo hipotético se muestra en la Tabla 2 a continuación (adaptado de Grosh, 2004).

Tabla 2: Dos programas de Incidencia quintil de ingresos

	1er quintil	segundo quintil	3er quintil	4° quintil	quinto quintil	total
el programa A	35,0%	25,0%	20,0%	10,0%	10,0%	100,0%
el programa B	40,0%	20,0%	25,0%	10,0%	5,0%	100,0%

La tabla anterior muestra la incidencia de dos programas hipotéticos por quintiles de la distribución del ingreso. Mediante la distribución presentada, podemos evaluar la inclusión de cada uno de los errores del programa si tenemos una línea de pobreza definida. A modo de ejemplo, supongamos que la línea de pobreza se define para incluir sólo el primero quintil. Es evidente que darse cuenta de que el programa B tiene una fuga más pequeña que el programa A, aunque no hay nada que podemos decir sobre los errores de exclusión. Si la línea de la pobreza incluye los dos primeros quintiles de ingreso, los dos programas presentarían la misma tasa de fugas, aunque algún juicio de valor se podría hacer sobre el hecho de que el programa B tiene mayor incidencia en el 1er quintil. Este tipo de distribución también nos permite hacer comparaciones entre países o regiones con diferentes líneas de pobreza. Supongamos que el programa A tiene referencia a una línea de pobreza que

incluye los dos primeros quintiles y el Programa B sólo la primera. Ahora la situación se invierte y el programa A tiene una tasa de fuga superior, aunque sólo sea por el hecho de ser juzgado por un criterio más estricto.

Del mismo modo, podemos sacar algunas conclusiones acerca de la efectividad de un programa a través de las tasas de participación de la misma, por nivel de ingresos, lo que nos da la fracción de la población es el beneficiario. Tabla 3 a continuación muestra un ejemplo hipotético.

Tabla 3: Porcentaje de participación en dos programas por quintil de ingreso

	1er	segundo	3er	4° quintil	quinto	total
el programa A	90,0%	74,0%	62,0%	60,0%	48,0%	66,8%

Tabla 3 anterior debe interpretarse de la siguiente manera. De la población perteneciente a la primera quintil de ingresos, 90,0% reciben beneficios del Programa A y el 48,0% reciben beneficios del Programa B y así sucesivamente. Es el promedio de la participación de cada quintil que nos da el porcentaje total de la población beneficiada. Si los beneficios recibidos son uniformes, es posible calcular la tasa de incidencia de la misma a partir de la participación, ya que es posible calcular la tasa de participación de la incidencia es de, al menos, se sabe que la participación media.

A primera vista, se podría concluir que el programa A es más eficaz que el programa B, ya que tiene una mayor cobertura a través de quintiles, sobre todo en la parte baja. Sin embargo, se debe tener cuidado con las interpretaciones de este tipo a menos que el público objetivo de ambos programas es estrictamente la misma.

Muchos programas específicos no están dirigidos a los pobres en su conjunto, sino a un grupo específico sub de los pobres, y la distribución anterior utiliza la población total como denominador.

Incluso si el denominador correcto a utilizar (por ejemplo, en lugar de la población total hemos utilizado sólo la población que es audiencia del programa), es necesario evaluar cuidadosamente los errores de exclusión de una.

Hay varias razones que pueden ser utilizados para explicar estas desviaciones, especialmente la pobreza extrema de la población, el papel de las asociaciones en el proceso de selección, la posible interferencia de los órganos de gobierno y de la resistencia política planteado por los movimientos sociales, la presencia de una grave sequía al comienzo de la ejecución del Programa, entre otros. El hecho importante comprender este análisis es que hay un largo camino desde el diseño ideal de un programa y su aplicación efectiva.

Por último, se aumenta aquí, el importante papel que debe realizar la evaluación de los resultados de dichos programas. La evaluación de los resultados no es sólo para justificar el uso de los fondos públicos, sino también para corregir rutas programas en curso y proporcionar información importante para los programas futuros.

2.1.8. Problemas para la Focalización

La literatura internacional ha tratado en extenso la problemática de la focalización en programas públicos dirigidos a la población menos favorecida. La problemática de focalización que afrontan los diferentes programas públicos parte de la inviabilidad de obtener información confiable de los individuos o de los hogares acerca de su propia

calificación como beneficiario de un programa. En el caso de programas de lucha contra la pobreza, no se puede esperar obtener una respuesta confiable de cada individuo u hogar acerca de su nivel de ingresos o gasto, especialmente si ellos conocen la regla de elegibilidad.

En tal sentido, y dada una determinada restricción presupuestaria, los programas de transferencias directas deben utilizar mecanismos indirectos para identificar adecuadamente a la población, especialmente en aquellos casos en los que el diseño mismo del programa no puede desincentivar totalmente un mal reporte de parte de los individuos. Uno de los puntos que se suele establecer con gran énfasis es el de la diferenciación entre la focalización de las transferencias públicas y la identificación específica de los hogares que corresponden a la población objetivo.

Cuando las transferencias son en especie y apuntan a un aspecto específico de la pobreza de los hogares o individuos, hay otros caminos más costo-eficientes para lograr una adecuada focalización. Por ejemplo, para programas de salud que apuntan a la prevención de enfermedades contagiosas, la identificación de áreas geográficas con alta concentración de la población objetivo puede permitir una focalización adecuada de las transferencias públicas.

No es sólo la característica contagiosa de estas enfermedades la que permite este efecto, sino también la importancia de las características del entorno para el control de ese tipo de problemas. En el caso de programas nutricionales, ajustes en el diseño de los mismos de tal manera que generen incentivos a la auto-exclusión de la población no objetivo, (los no pobres) pueden también contribuir a focalizar las transferencias en la población objetivo.

Considerando lo difícil o costoso que puede ser la identificación individual de beneficiarios, la decisión puede ser omitir este tipo de estrategia de focalización, o

simplemente, no priorizar aquellos programas cuya focalización no es razonablemente *buena* una vez utilizados óptimamente los instrumentos de focalización geográfica y por diseño de programa. La focalización individual es pues el mecanismo más fino, pero también el más costoso en términos administrativos.

En tal sentido, mientras menos costo-eficientes sean las instituciones públicas en la focalización individual de los beneficiarios de un determinado programa, mayor es la necesidad de utilizar las estrategias de focalización geográfica y por diseño de programa, esta estrategia se ha desarrollado en varias localidades con resultados positivos.

En realidad, en el Perú muy poco se ha avanzado en la discusión de las alternativas disponibles como mecanismos de focalización individual. Ello explica, en buena parte, la predominancia de las transferencias en especie respecto a las transferencias en dinero en los programas públicos dirigidos a los pobres.

Los programas de alimentos (vaso de leche, desayunos escolares, comedores populares, etc.) y los programas de salud preventiva básica son los más utilizados en el país dentro de aquellos que suponen transferencias directas en especie a individuos u hogares, y los mecanismos de focalización que se utilizan son los de diseño de programa y el de localización geográfica.

Sin embargo, la literatura internacional si reporta una mayor importancia relativa de los programas que suponen transferencias en dinero. Subbarao (1996), por ejemplo, reporta la eficiencia de un instrumento de focalización suele establecerse, de manera inversa, a partir de los dos errores de focalización: sub-cobertura y filtración. Un instrumento de focalización es más costo eficiente si alcanza un determinado nivel de sub-cobertura y filtración con un menor costo administrativo. En diversos países la existencia de programas de transferencias en dinero hacia los hogares pobres, basados en el cumplimiento de metas de asistencia escolar de los niños. El problema es que este tipo

de programas exige la utilización de un sistema de identificación individual de beneficiarios, en cuanto la focalización geográfica y por incentivos presenta serias limitaciones.

En primer lugar, la asistencia a escuelas públicas por parte de niños que pertenecen a hogares no pobres es significativa, en parte, porque las escuelas públicas se concentran en entornos urbanos de menor pobreza relativa, lo que dificulta el acceso.

En segundo lugar, el hecho que la transferencia sea en dinero dificulta que ajustes en el *diseño* del programa incentiven la auto-exclusión de los no pobres, lo que resta efectividad al programa.

En este sentido, se puede argumentar que una de las principales limitaciones para implementar ese tipo de programas en el Perú es la falta de consenso acerca de mecanismos costo-eficientes para la identificación del nivel socio-económico de los individuos y sus hogares.

Veamos lo que nos presenta la siguiente Tabla:

		Filtración*	Sub-cobertura**
Global	Alimentos	37 5	47 6
	Educación	42 9	19 1
	Salud	55 2	61 9
Urbano	Alimentos	41 8	56 2
	Educación	47 0	18 3
	Salud	59 1	57 8
Rural	Alimentos	32 2	33 7
	Educación	34 4	20 3
	Salud	43 6	68 5
Lima	Alimentos	52 6	53 4
	Educación	56 4	20 2
	Salud	66 5	52 5

* como porcentaje del total de hogares que recibieron transferencias.

** como porcentaje del total de hogares pobres.

Fuente ENNIV 97

2.1.9. Sistemas de Monitoreo y Evaluación

Como parte de estos esfuerzos, entre 1995 y 2000, el MEF impulsó tres iniciativas de M&E en la administración pública: la Oficina de Inversiones (ODI), el Sistema de Información Administrativa y Financiera (SIAF) y el Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual (PESEM).

La ODI funciona como una unidad rectora de las inversiones públicas: analiza las propuestas de inversiones presentadas por los diferentes sectores y procura que estas se formulen adecuadamente. A fines de 2000, promulgó la nueva Ley de Inversiones, que estipula que, a partir de 2001, todos los proyectos de inversión deben cumplir con normas que definen cada una de las etapas del ciclo de proyectos, las cuales deben ser aprobadas para asegurar su viabilidad.

La etapa de pre-inversión requiere de la elaboración del perfil del proyecto; la etapa de inversión consiste en la elaboración del expediente técnico y en la ejecución del proyecto; y la etapa de pos-inversión se refiere a la evaluación ex post de los proyectos, los formuladores deben cumplir con todas las fases del proceso de aprobación de un proyecto.

Desde el punto de vista del M&E (Sistemas de Monitoreo y Evaluación)¹ de proyectos en general, la principal limitación del nuevo marco legal es que solo abarca las intervenciones públicas de carácter eventual. De otro lado, la Ley establece que las unidades ejecutoras de los proyectos son las encargadas de hacer las evaluaciones ex post; sin embargo, lo más probable es que estas se encuentren desactivadas cuando culminen los proyectos. Resulta necesario que este esquema de M&E permita evaluar la sostenibilidad, de los programas, luego de varios años de haber finalizado.

¹Consortio de investigación económica y social, "Economía y Sociedad" Boletín N° 43, 2001

Por otro lado, tanto el SIAF como el PESEM (Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual) no son propiamente esquemas de M&E. El SIAF es un sistema de ejecución, mas no de formulación, de los gastos de las unidades del gobierno central. Fue creado para que funcione como una herramienta de gestión del Tesoro, con el fin que este pueda supervisar los gastos de las unidades ejecutoras. Como sistema de M&E, el SIAF posee limitaciones porque no permite analizar las causas por las cuales se avanzó más o menos que lo programado, con lo cual, la información procesada por el sistema no retroalimenta a los organismos ejecutores.

Los PESEM, por su parte, son un esfuerzo por planificar estratégicamente las operaciones que desarrollarán los sectores del gobierno central en el futuro. Cada uno de ellos establece claramente su visión, misión y objetivos. Luego, en caso de ser aprobados, pasan a integrar el Plan Estratégico Multianual (PEM), el cual se somete a la aprobación del Consejo de Ministros, para la formulación del presupuesto del año siguiente. Desde el punto de vista del M&E, los PESEM no funcionan como un sistema de planificación estratégico, sino más bien como un sistema de programación. Además, en muchos casos, no existe consistencia entre los objetivos planteados y los indicadores definidos para el cumplimiento de las metas.

- **Accesos diferenciados a los Mercados**

La mayor parte de los programas sociales son programas focalizados en la población más pobre. Sin embargo, para la implementación de dichos programas, no basta con poder identificar quién está o no en situación de pobreza, sino que además es necesario saber cómo se distribuye espacialmente la población pobre. Tanto por razones de optimización de la focalización como de implementación misma de dichos programas, se requieren estimados a nivel de áreas menores; ante lo cual, el INEI (2015) publicó el nuevo *Mapa de pobreza a nivel distrital para el año 2013*. Más

recientemente, las políticas de subvención a la conexión de gas y las políticas diferenciadas de tarifas eléctricas han requerido afinar aún más la desagregación geográfica, a un nivel de manzanas o conjunto de manzanas, en las principales ciudades del país. El INEI ha respondido esta demanda a través de la elaboración del *Mapa estratificado de ingresos a nivel de manzanas 2013 para Lima Metropolitana*. Aunque estos productos son similares a los anteriores mapas, comportan en realidad dos innovaciones que tendrán implicancias sobre la agenda de investigación. La primera de ellas es de naturaleza metodológica, y está relacionada a su vez a una mejora en la precisión de las estimaciones, gracias al aprovechamiento en el modelo predictivo— de las observaciones georreferenciadas provenientes de la Enaho (método *empirical best* de estimación para áreas menores) y a la disponibilidad de bases censales igualmente georreferenciadas— que combinan datos de encuestas, administrativos y censales. El conjunto de los microdatos de dichas bases empalmadas ha sido puesto en acceso libre por el INEI, lo cual es un aporte valioso para futuras investigaciones. Respecto a los algoritmos de focalización, Karlan y Thuysbaert (2013) han examinado para el caso de Perú y Honduras la eficiencia de diversos métodos. En este trabajo, se compara la eficiencia de un método híbrido, en dos etapas, que combina un *ranking* participativo de la riqueza de los hogares con una encuesta de hogares con fines de verificación respecto a dos variantes del *proxy-mean test* (uno para el índice de progreso fuera de la pobreza y un índice relativo a la vivienda). Los autores concluyen que los distintos métodos tienen un buen desempeño, en particular cuando se trata de identificar a los hogares en los dos extremos de la distribución (los más pobres y los más ricos), aunque presentan resultados mediocres en el segmento medio de la distribución.

- **Pobreza multidimensional**

El reconocimiento de la importancia de considerar las múltiples dimensiones de pobreza es unánime entre los investigadores. Los indicadores no específicos (como el PBI) o referidos a la dimensión monetaria son considerados como insuficientes en la medida que no reflejan las reales condiciones de vida de la población. En el caso de la pobreza monetaria, se considera como pobres a aquellos hogares que no tienen los medios suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios considerados como socialmente necesarios. Este indicador no mide si efectivamente el hogar adquirió dicha canasta ni considera si, en la eventualidad que dichos bienes fuesen adquiridos, los hogares tuvieron la misma capacidad para transformarlos en satisfactores de dichas necesidades y permitir logros en distintas dimensiones de bienestar. Dicho de otro modo, la pobreza monetaria no mide realizaciones, sino más bien la disponibilidad de medios para adquirir bienes transados en los mercados o producidos para el autoconsumo. La implementación empírica de este enfoque ha sido posible gracias a la riqueza de la Enaho, en la medida que en sus diferentes módulos se recoge información sobre vivienda, educación, salud, empleo, ingresos y gastos. Asimismo, a partir de 2002, se incluyó el módulo de 'governabilidad, democracia y transparencia' con el propósito de medir dimensiones del bienestar que no pasan por el mercado, como la gobernabilidad, corrupción, respeto de la libertad de expresión, igualdad ante la ley, libertad política y otras dimensiones no monetarias; además de registrar la percepción del hogar sobre su propio bienestar, el de su localidad, vulnerabilidad a choques naturales, violencia, etc. Aunque el indicador de pobreza monetaria ha cobrado un importante protagonismo, ello no debe ocultar el hecho de que el INEI viene, desde hace mucho tiempo, publicando un indicador compuesto que intenta captar distintas necesidades básicas insatisfechas (NBI), e igualmente, presenta

indicadores sobre las privaciones en varias dimensiones del bienestar, como nutrición infantil, analfabetismo, logros educativos, vivienda, etc. Lo que distingue a los trabajos de investigación recientes sobre este tema es que se enmarcan dentro del enfoque conceptual de capacidades –desarrollado por Amartya Sen, y pasan de una visión agregada de múltiples dimensiones de pobreza a una en la que se identifican a los hogares en situación de pobreza multidimensional. El indicador de NBI es sin duda el antecedente más cercano de la medición e identificación de pobres multidimensionales, aunque no presenta las propiedades de un indicador sintético de pobreza como el propuesto por Alkire y Foster. Los trabajos sobre pobreza multidimensional han estado centrados esencialmente en la aplicación al caso peruano del índice sintético de pobreza multidimensional propuesto por Alkire y Foster (IPM). Tanto los trabajos de Castro *et al.* (2012) como de Vásquez (2012) siguen esta línea. Ellos buscan contrastar la evolución y nivel de la incidencia de pobreza monetaria con el IPM, y en particular, se interrogan si dichos indicadores identifican a los mismos pobres. Es una preocupación importante de ambos estudios la potencial filtración o exclusión de pobres multidimensionales, aunque difieren en cuanto al número de dimensiones y el contenido de las mismas. Mientras que Vásquez (2012) considera tres dimensiones (educación, salud y condiciones de la vivienda), Castro, Baca y Ocampo incluyen esas mismas tres dimensiones en el cálculo del IPM y añaden otras tres (nutrición, solvencia monetaria y vulnerabilidad). Al igual que la mayoría de las mediciones del IPM, las dimensiones, las ponderaciones y los umbrales que identifican a los hogares en situación de pobreza multidimensional son considerados como dados; mientras que los indicadores que reflejarían las privaciones en cada una de las dimensiones son indicadores preexistentes y regularmente publicados individualmente por el INEI. Las conclusiones de los dos estudios coinciden en

señalar las discordancias entre, por un lado, los niveles de pobreza multidimensional y la pobreza monetaria (3,5 millones de pobres ‘invisibilizados’, debido al hecho de adoptar la pobreza monetaria, según el estudio de Vásquez) como criterio de identificación de la población en situación de privación y, por el otro, su evolución (la reducción de la pobreza monetaria entre 2004 y 2008 en 12 puntos porcentuales no fue acompañada de un incremento en el acceso a activos importantes para el bienestar de los individuos). El trabajo de Clausen y Flor (2014) se desmarca de los anteriores en el sentido que no intenta contrastar los criterios monetarios y no monetarios de identificación de los hogares en situación de pobreza, sino más bien centrar-se sobre una propuesta de medición de pobreza multidimensional basada en una lectura, que los autores califican de ‘estricta’, del enfoque de capacidades propuesto por Sen. En la aplicación del IPM, adoptan un criterio de identificación ligeramente distinto al propuesto por Alkire-Foster, pues en lugar de basarse en los indicadores se basan en las dimensiones en donde ocurren las privaciones; mientras que el resto de procedimientos es idéntico a los propuestos por Alkire-Foster, tomando información de las Enaho 2004, 2008 y 2012. El IPM está compuesto por siete dimensiones (vida, educación, ciudadanía, participación en la sociedad, seguridad y control, empleo y ciudadanía y hábitat humano) aproximadas a través de 19 indicadores, con lo cual constatan una reducción de la pobreza multidimensional a lo largo del tiempo, consistente con la reducción en la pobreza monetaria. Una línea de investigación novedosa es la que inauguran Olivera y Tournier (2015), pues estudian ya no la pobreza multidimensional para el conjunto de la población, sino que identifican las múltiples dimensiones de bienestar relevantes para un subgrupo específico: los adultos mayores. Los autores citados no se limitan a la construcción del IPM siguiendo la propuesta de Alkire-Foster, sino que extienden su interés a los determinantes del

‘envejecimiento exitoso’. Se alejan de una visión dicotómica (éxito/fracaso) para considerar un conjunto de dimensiones de bienestar específicos a esta categoría de población. Para ello, consideran las dimensiones de salud física, salud emocional, satisfacciones con la vida, funcionamientos y capacidad cognitiva; todas ellas aproximadas a través de nueve indicadores. Este estudio se basa en una muestra de 4151 adultos mayores –entre 65 y 80 años– de la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (Esban), realizada por el INEI en 2012, y que sirvió de línea de base para la evaluación del programa Pensión 65. Los resultados del estudio muestran que la seguridad alimentaria, la calidad de la nutrición y la autoestima son los principales factores que pueden ser medidos y monitoreados fácilmente y sobre los cuales las políticas públicas pueden incidir sobre el envejecimiento exitoso. Otros factores asociados son el empoderamiento, sexo masculino, alfabetismo, la condición de no fumador, presión arterial normal, ausencia de discapacidades y la frecuencia de contacto con el entorno social. Gonzales (2014) adopta una perspectiva distinta, pues analiza ya no la acumulación de privaciones a nivel individual, sino más bien a un nivel regional. Se propone un índice de integración para la inclusión humana (IIH), que trata –según el autor– de agregar en un solo índice los diferentes factores que facilitan la integración de las personas y familias a la sociedad, y de esta manera contribuyan a su inclusión social. Dicho índice cubre tres dimensiones: la integración física, económica y estatal. La integración física es medida a su vez por tres indicadores de acceso (vial, electricidad y teléfono), la integración económica incluye los indicadores de participación en el mercado de trabajo y en el mercado de crédito. La integración con respecto al Estado es medida a través del pago de impuestos y el gasto público recibido. Los índices son calculados a nivel de unidades administrativas

(regiones), y luego combinados en un solo índice, asumiendo una ponderación homogénea.

Gonzales (2014) muestra que el índice de integración al Estado es el que menos está correlacionado con los otros índices a nivel regional. De acuerdo a Escobal (2012a), la pobreza multidimensional y la desigualdad de oportunidades son conceptos estrechamente interconectados. La igualdad de oportunidades nivela el campo de juego para que circunstancias fuera del control de un niño –tales como género, etnia, ubicación geográfica o los antecedentes familiares– no influyan en sus oportunidades en la vida. Esto significa que, si se logra la igualdad de oportunidades, un niño tendrá una mayor capacidad de superar las privaciones y la pobreza multidimensional. Utilizando la información recogida durante las dos primeras rondas del estudio longitudinal del proyecto de Niños del Milenio, el autor describe cómo la pobreza multidimensional y la desigualdad de oportunidades cambian a medida que los niños crecen. Los resultados muestran que, aunque los índices escalares de pobreza multidimensional, privaciones o desigualdad de oportunidades pueden ser instrumentos muy útiles de abogacía en favor de una mayor atención a las privaciones múltiples, también son susceptibles de ocultar importantes heterogeneidades.

- **Dinámicas regionales de condiciones de vida**

Aunque hay un consenso sobre la importancia de abordar la pobreza desde un enfoque dinámico, existen aún pocos estudios sobre las trayectorias de los niveles de vida de los hogares, las características específicas de los hogares en situación de pobreza crónica y transitoria, así como sobre los factores de riesgo de caída y oportunidades de escape de la situación de privación. Una de las razones que ha frenado tales estudios es que no se contaba con información longitudinal que cubriera un periodo largo, con un número de observaciones suficientes, como para garantizar la robustez de los

resultados obtenidos. Por un lado, el diseño panel de la Enaho con un horizonte de cinco años, y por el otro, el desarrollo de una nueva línea de investigación centrada en la construcción de paneles sintéticos, sobre periodos que van más allá que los paneles observados, han permitido analizar trayectorias sobre periodos extendidos. El obstáculo de la no disponibilidad de verdaderos paneles de hogares –en muchos países en desarrollo– ha llevado a Dang y Lanjouw (2013) a desarrollar un método de estimación de un panel simulado (‘sintético’) de hogares, basado en la metodología de estimación de pobreza en áreas menores. Ello permite el estudio de trayectorias de los ingresos o los gastos sobre un periodo extendido. La aplicación de dicha metodología requiere de repetidas encuestas en corte transversal y del cumplimiento de dos condiciones: i) que la población muestreada sea la misma en las diferentes ruedas de la encuesta, de suerte que se puedan utilizar las características de los hogares invariantes en el tiempo; y ii) que la correlación de los errores de las estimaciones econométricas en dos periodos sucesivos no sea negativa. Respecto a la investigación sobre dinámicas de la pobreza, pueden identificarse dos grandes ejes: i) los estudios que examinan las dinámicas regionales y nacionales de la pobreza durante la última década; y ii) los trabajos que se interrogan acerca de cuán sostenible ha sido la fuerte reducción de la pobreza registrada en el país. La preocupación apunta tanto al análisis de la expansión de la llamada clase media y su consolidación, como a un examen de la vulnerabilidad de los hogares frente al riesgo de caer en pobreza. En ambos ejes de investigación se han hecho uso tanto de los paneles observados como de los paneles simulados, mediante el método de paneles sintéticos. No obstante, al igual que todo método de simulación o de extrapolación, es necesario poder evaluar el grado de error o sesgos que dichas estimaciones puedan implicar. En el caso de los paneles sintéticos, ello es posible confrontando los resultados obtenidos mediante paneles

sintéticos con los resultados obtenidos de los paneles observados. Es este enfoque el que adoptan Cruces *et al.* (2011) para el caso de Perú, Chile y Nicaragua, países en donde existen datos de panel de hogares de buena calidad recogidos por encuestas a hogares. Los resultados obtenidos logran predecir bastante bien las tasas de transición entre los distintos estados de pobreza, y dichos hallazgos son robustos ante diferentes especificaciones de los modelos de estimación. Sin embargo, los resultados son menos concluyentes en cuanto al perfil de los hogares que experimentan alguna transición de pobreza. Los autores exploran tres direcciones hacia las cuales pueden ser extendidos los análisis de paneles sintéticos: i) las comparaciones entre indicadores de bienestar basados en los ingresos y los gastos; ii) el examen de cuán robustas son las simulaciones para periodos más largos; y iii) la robustez de considerar dos umbrales de transiciones en lugar de uno solo. A partir de esta misma metodología, Canavire-Bacarreza y Robles (2016) encuentran que las entradas y salidas de la pobreza dependen de la duración de la pobreza y de la secuencia de los episodios de pobreza. Una mayor cantidad de periodos previos en situación de pobreza se encuentran asociados a una menor probabilidad de salida de la misma e, inversamente, mientras más tiempo fuera de la pobreza permanezca el hogar, menor será la probabilidad de que caiga en ella. De esta manera, los autores sostienen que —en la última década de rápido crecimiento— la probabilidad de mantenerse fuera de la pobreza o de salir de ella fue más elevada que la de mantenerse en dicha situación o la probabilidad de caer en ella. Se concluye de su investigación que la situación experimentada en el pasado por los hogares puede tener gran importancia en la predicción de su futuro estatus de pobreza. La fuerte reducción de la pobreza durante los últimos 15 años, con sus fases de fuerte crecimiento y seguida desaceleración, han suscitado varios trabajos que examinan la elasticidad de las variaciones de pobreza ante cambios en las tasas de crecimiento del

PBI y su heterogeneidad regional; asimismo, estudios que intentan identificar cuáles han sido los principales componentes de los ingresos detrás de los cambios en los niveles de pobreza y desigualdad. Entre los primeros, figura el estudio de Garrido (2013), quien calcula que la elasticidad de la relación crecimiento económico-pobreza ha sido de 0,67 durante el periodo 2007 y 2012. Estimaba que para lograr reducir la pobreza a un nivel de 15% para el 2016, el crecimiento de la economía entre 2012 y 2016 debía ser de 17%. Cruces *et al.* (2015) centran su análisis igualmente sobre el periodo de fuerte crecimiento (2002-2012), y examinan en particular la resiliencia de la economía peruana a la crisis internacional ocurrida en 2008, a comparación del resto de países de la región. Según las estimaciones de los autores, los únicos indicadores del mercado laboral que sufrieron un impacto fueron la estructura del empleo, según niveles de educación, y la tasa de empleo formal. En suma, el efecto fue soportado por el sector formal moderno antes que el sector informal; por lo cual las consecuencias no se propagaron con la misma intensidad al resto de la economía. Varios autores han analizado en qué medida el crecimiento ha favorecido a las regiones y se han interrogado si se dió un escenario de convergencia o, por el contrario, las disparidades regionales se han acentuado. Así, Adrianzen (2013) revisa la evidencia empírica sobre el crecimiento, reducción de la pobreza regional y la convergencia regional (hacia estándares de vida limeños) en las regiones peruanas de 2001 a 2012. El autor destaca que la evolución agregada de las regiones peruanas se ha dado en un contexto de crecimiento nacional sostenido, incremento de las exportaciones, un flujo históricamente inusual de capitales privados en la cuenta financiera externa y términos de intercambio favorables. Aunque las regiones experimentaron fuertes tasas de crecimiento, estas crecieron menos que la capital; por lo cual, el índice de convergencia de la mayoría de las regiones peruanas se ha

mantenido estancado o ha disminuido ligeramente. El autor deja abiertas preguntas como por qué las regiones crecen relativamente menos o por qué estas no convergen a los estándares capitalinos. Otros estudios examinan el caso específico de algunas regiones, intentando identificar los factores que explican a nivel local las condiciones de vida observadas. El presupuesto de gobiernos locales en varias regiones del país se incrementó significativamente, en particular, en aquellas ligadas a las industrias extractivas. El *boom* de los *commodities* en la década del 2000 y la fuerte expansión de las inversiones y exportaciones mineras, tanto como de los ingresos de los gobiernos locales por concepto del canon, han llevado a interrogantes sobre los impactos económicos locales de dicho auge. Aragón y Rud (2013) examinan el impacto en la sierra norte de la mina Yanacocha, combinando datos sobre los ingresos de los hogares provenientes de la Enaho para el periodo 1997-2006 y datos extraídos de los informes de la empresa minera. Para cuantificar el grado de exposición a las actividades de la mina, los autores calculan la distancia de cada hogar respecto a la ciudad de Cajamarca; mientras que la expansión de las actividades de la mina es medida a través de la masa salarial, las compras locales y la producción total. La demanda de la mina en insumos locales es estimada como la suma de la masa salarial y las compras locales. Los autores encuentran un efecto positivo de la demanda local de la mina sobre los ingresos reales de los hogares, aun controlando por los efectos del canon minero. Estos efectos se manifiestan únicamente en las áreas aledañas y alcanzan a los trabajadores no calificados en ramas distintas a la minería. Según los autores, estos resultados subrayan el potencial de los eslabonamientos productivos de las industrias extractivas para crear efectos positivos en los países en desarrollo. Loayza y Rigolini (2016) se preguntan igualmente si el *boom* minero ha tenido un efecto benéfico sobre la población en los distritos mineros respecto a los distritos no

mineros, únicamente en los 17 departamentos (1364 distritos en total) en donde existe actividad minera. Para responder a ello, se emplean los datos del *Mapa de pobreza a nivel distrital*, elaborado por el INEI –en base al censo del 2007– con datos sobre producción minera y transferencias hacia gobiernos locales. Los autores utilizan diversos indicadores (tasa de analfabetismo, años de educación, etc.) construidos sobre la base de los censos de 1993 y 2007. Encuentran que los distritos mineros tienen mayor consumo promedio per cápita y menores tasas de pobreza que los distritos similares. Estos impactos positivos, sin embargo, disminuyen drásticamente con la distancia geográfica y administrativa respecto a los centros mineros. Por otra parte, la desigualdad de consumo dentro de distritos mineros es mayor que en los distritos no mineros comparables. Los autores argumentan que este doble efecto se explica por el hecho de que la actividad minera atrajo inmigrantes con mayores niveles de educación y por los empleos obtenidos –por la población local– en las industrias y servicios relacionados a la minería. Los autores examinan en qué medida los efectos de la actividad minera se extienden hacia los distritos vecinos de los distritos mineros. Los resultados obtenidos indican que los efectos de la actividad minera no se extienden a los distritos vecinos, sino que se confinan a los distritos mineros. En cuanto a los efectos del canon, los autores no encuentran efectos significativos (ni positivos ni negativos), aunque señalan que ello se puede deber a que los efectos han sido estimados luego de transcurridos tan solo cinco años luego del inicio del canon y a la débil capacidad de los gobiernos locales. Precisamente, en una investigación previa, Loayza *et al.* (2016) intentan explicar los determinantes de la capacidad de gasto de los gobiernos locales. Entre dichos determinantes, los autores consideran la capacidad institucional, las características estructurales y la economía política local. Para ello, emplean datos primarios combinando registros administrativos (Renamu,

SIAF y JNE) y el censo de 2007, además de fuentes secundarias que comprenden el *Mapa de pobreza distrital 2007* y el indicador de capacidad fiscal, que capta el potencial de ingresos de cada distrito, elaborado por Canavire - Bacarreza y Martínez-Vázquez (2012). Las estimaciones econométricas son realizadas por la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y regresiones de cuantiles sobre una muestra efectiva de panel de 1688 distritos para tres años consecutivos (2007-2009). La variable dependiente en este modelo econométrico fue el porcentaje de presupuesto asignado y efectivamente gastado por la municipalidad en el periodo 2007-2009; mientras que las variables independientes incluyen el tamaño del presupuesto, el proceso de asignación, la capacidad local de gasto, las necesidades locales y variables sobre la economía política (alcalde titular, porcentaje de votos obtenidos por el alcalde). De esta forma, se encuentra que uno de los factores causantes de la heterogeneidad en las trayectorias de los niveles de vida distritales sería su capacidad de gasto. Sin embargo, dicha relación depende, a su vez, de la capacidad de gasto de las autoridades locales. Los autores citados encuentran que la tasa de ejecución del presupuesto es menor para aquellos distritos que disponen de un mayor presupuesto y que las capacidades de gestión juegan un papel significativo (poblaciones más educadas y un personal más calificado en la municipalidad tienen efecto positivo). Esta relación no es lineal, pues la magnitud de los impactos varía a lo largo de la distribución de los valores de la tasa de ejecución presupuestal, siendo estos más fuertes cuando las tasas de ejecución del presupuesto son menores. Estos resultados, en cierto modo esperados, implicarían que el impacto del canon minero sobre la divergencia de las trayectorias distritales se ve atenuado por la menor capacidad de gasto de los distritos que reciben los montos más importantes. Asimismo, los autores resaltan el impacto de factores políticos, muy poco abordado en los estudios de

dinámicas regionales. En efecto, las localidades que registran mayores tasas de pobreza, con menos población dispersa y en donde las autoridades fueron elegidas con mayor votación exhiben una mayor tasa de ejecución del presupuesto. Estos resultados llevan a concluir que la mejora única del monitoreo –y no de las capacidades de los gobiernos locales no incrementará la efectividad de la descentralización y conllevará a menores niveles de gasto. Es por ello que el tamaño del presupuesto, la proporción de dicho presupuesto –cuya fuente son las actividades extractivas–, la población del distrito y la capacidad local resultan ser las mayores restricciones en la ejecución de los presupuestos de los gobiernos distritales. Por su parte, Escobal y Armas (2015) exploran la relación existente entre los cambios en la estructura agraria y las dinámicas de pobreza de las provincias rurales en el Perú. Usan para ello un panel provincial que abarca el periodo 1994 y 2012. Los resultados descriptivos muestran claramente que las provincias con reducciones importantes en las tasas de pobreza rural son aquellas cuyas unidades agropecuarias tenían, al inicio del periodo, una mayor cantidad de tierra agrícola –en equivalente de riego–, una estructura de propiedad menos fragmentada, una distribución de la tierra más equitativa y una mayor proporción de productores con capacidad de innovación tecnológica. Por su parte, los resultados econométricos sugieren que un importante determinante de la dinámica de pobreza rural observada en el periodo analizado es el tamaño de la propiedad y no la estructura agraria. El tamaño promedio de la unidad agropecuaria, no solo tiene un efecto lineal sobre el ratio de bienestar o pobreza rural, sino que también existe una importante no linealidad. Adicionalmente, los autores muestran que las provincias que presentan una tasa de emigración más alta y una tasa de inmigración más baja son las que registran un mayor incremento de la pobreza rural. Finalmente, los autores constatan un impacto positivo del grado de

diversificación de la actividad productiva sobre las posibilidades de generar dinámicas de reducción de la pobreza en áreas rurales, aun considerando los factores que determinan accesos diferenciados a los mercados.

- **Aspiraciones**

La importancia crucial de la agencia en el complejo vínculo que une las capacidades a los funcionamientos ha sido resaltada por Sen. La reflexión sobre el papel de la agencia en la perpetuación de la pobreza fue planteado desde la antropología por Appadurai (2004), quien otorga una atención particular a los factores asociados a las autolimitaciones de las aspiraciones por las circunstancias y las normas sociales. Califica tal limitación como una dimensión misma de las privaciones pues, siguiendo al autor, existe un estrecho vínculo entre las aspiraciones y la agencia de los individuos. Los ‘esfuerzos’ individuales, que generalmente son considerados en la literatura como exógenos y que revelan el dominio de las preferencias, estarían en realidad también determinados por las circunstancias y las normas sociales que modelan las aspiraciones. Así, aspiraciones limitadas llevan a considerar que el dominio de lo que es posible alcanzar en la vida es reducido por el solo hecho de pertenecer a un grupo social discriminado o relegado socialmente. De esta manera, se limitan los esfuerzos y se cae en una suerte de trampa de pobreza (Walton y Rao 2004).

2.2. Bases Teóricas

Programas de compensación social

Un programa social es un proyecto para resolver los problemas de la sociedad, mediante la identificación de objetivos y una o varias metas, con recursos previamente

determinados. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial, institucional y específico. De acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente.

Los objetivos generalmente son el mejoramiento del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población, mediante actividades u obras de carácter público o masivo, que tienen como beneficiarios a personas en situación de pobreza o extrema pobreza, con la meta de generar un conjunto de condiciones para que las personas puedan acceder a oportunidades, desenvolverse en la vida, y generar sus ingresos como parte de la estrategia para superar la pobreza y extrema pobreza.

la Política Social son los grandes lineamientos estratégicos, de planificación y legales en el cual un Estado revierte la esencia de su función social, si esto es así, los programas sociales serán entonces la instrumentación y operacionalización sistemática de esas estrategias, normas y leyes en que se expresa la Política Social estatal. Los programas sociales son acciones concretas cuya finalidad es la contribución directa (impacto positivo) sobre la calidad de vida y el modo de vida de una población o sociedad. Los programas sociales abordan a la calidad y el modo de vida de una población por ser ellos indicadores del bienestar social, en cuanto a la disponibilidad de servicio y bienes como de la satisfacción de las necesidades individuales y sociales. Programa Social como concepto, es un término con límites muy vagos y contenidos muy amplios al igual que el término Política Social. Tratar de establecer conceptualmente a los programas sociales es una tarea titánica dentro del contexto de las ciencias sociales, esto es debido a que es un término equivoco o de difícil acepción.

No es uniforme la conceptualización sobre los programas sociales, se observan diversas tendencias, algunas amplias y otras restrictivas. Esta diversidad parte de que tanto los programas sociales como la política social tiene que ver con todos los ámbitos de la vida social, tales como el laboral, lo caritativo - asistencial, la beneficencia social, los derechos sociales, la previsión social, la seguridad social, las demandas sociales etc.

La pobreza

Los últimos quince años han tenido nuevas formas de entender y medir la pobreza, esta ha sido inspirada fundamentalmente por los trabajos de Amartya Sen (economista indio, premio nobel 1998), a partir de los cuales se dejó de conceptualizar y medir la pobreza en términos de la disponibilidad de medios que permitan acceder a bienes y servicios de mercado (pobreza monetaria), sino en términos de las capacidades y funcionamientos.

El CIES (2017) indica que los resultados de investigaciones financiadas por el CIES, así como los catálogos de bibliotecas universitarias, han permitido cubrir un gran número de investigaciones realizadas en el país. Adicionalmente, se procedió a contactar a un cierto número de destacados investigadores como en el diseño de políticas. Tratándose de un balance de la investigación económica y social relativa a temáticas que han sido abordadas desde distintas disciplinas, se torna ineludible incluir los trabajos realizados a partir de las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Esperamos que esta apertura disciplinaria más allá de la economía permita mostrar la fecundidad del diálogo entre las perspectivas antropológicas, sociológicas, politológicas y de la economía, por citar algunas de ellas. Una de las evoluciones importantes en la investigación sobre pobreza y desigualdad ha sido el reconocimiento

de su naturaleza multidimensional y la necesidad de estudiar las interacciones entre las distintas dimensiones.

Por su parte, las políticas sociales comportan cada vez más, en su diseño, objetivos e implementación enfoques pluridisciplinarios. Ahora bien, con el fin de evitar –en la medida de lo posible – redundancias entre el balance expuesto en este acápite y los presentados en otros capítulos de este libro, se han considerado aspectos de salud, educación y empleo únicamente en la medida dimensiones del bienestar y la desigualdad o bien sea como parte de objetivos de la política social y la evaluación de la misma (CIES, 2017).

Nuestras formas de entender y medir la pobreza han experimentado cambios importantes en los últimos 15 años. Quizás el punto de quiebre más notable fue inspirado por los trabajos de Amartya Sen, a partir de los cuales se dejó de conceptualizar y medir la pobreza en términos de la disponibilidad de medios que permitan acceder a bienes y servicios de mercado (pobreza monetaria), sino en términos de las capacidades y funcionamientos de las personas. La libertad para elegir y los logros efectivos (funcionamientos) reflejan más estrechamente el bienestar humano. Sostener que el enfoque unidimensional es suficiente ya que existiría una alta correlación entre pobreza monetaria y las diferentes dimensiones de la pobreza es un supuesto negado por la evidencia empírica, pues se constata que la correlación entre las diferentes dimensiones de la pobreza está lejos de ser perfecta.

Por consiguiente, las políticas que combaten únicamente la pobreza monetaria serán relativamente ineficaces en reducir las privaciones en las dimensiones no monetarias. Si bien es cierto que existe amplio consenso acerca de la naturaleza multidimensional de la pobreza, hay mucho menos acuerdo sobre cómo medir la pobreza multidimensional. Dos enfoques parecen oponerse uno al otro. Por un lado,

Alkire y Foster (Referido por Duclos, 2006) han propuesto sintetizar las diferentes dimensiones en un índice único (el índice de pobreza multidimensional o IPM), y por otro lado, tenemos el enfoque de economistas como Ravallion, que favorecen un enfoque de ‘tablero de bordo’, en el cual las múltiples dimensiones de la pobreza son consideradas una a una, por separado.

El IPM de Alkire y Foster (Duclos, 2006) todavía no da una respuesta a las preguntas centrales para la construcción del mismo; en particular, cómo definir los umbrales y las ponderaciones de cada dimensión, pues el considerar las dimensiones de manera independiente unas de otras, implica ignorar las interacciones vinculadas a la distribución conjunta de privaciones para el mismo individuo u hogar (Duclos et al. 2006). Ante ello, resulta necesario entender mejor las interacciones y correlaciones entre las diferentes dimensiones de la pobreza. Implícitamente, este enfoque ya fue defendido por Kanbur y Squire (2001) cuando afirmaron que una de las principales innovaciones en la formulación de políticas fue el reconocimiento de que aquellos programas que combinan diferentes objetivos son más efectivos en la reducción de la pobreza que otros donde se ataca cada dimensión por separado. Así, la desnutrición infantil puede ser reducida más eficazmente, si al mismo tiempo se atacan tres dimensiones: las condiciones sanitarias del hogar, la educación de la madre a prácticas saludables y la provisión de servicios de salud de proximidad. Entender las correlaciones e interacciones entre las dimensiones de la pobreza requiere repensar la pobreza dentro de un marco más amplio, en el que se distinguen diferentes formas de privación relacionadas a diferentes dimensiones. Más allá del reconocimiento de la naturaleza multidimensional de la pobreza, es necesario estudiar los efectos compuestos de múltiples privaciones y su vinculación con la exclusión social, así

como los factores de transmisión de la pobreza vinculados a la desigualdad de circunstancias y oportunidades.

Inspirado en trabajos de Bourguignon *et al.* (2007), Roemer (1998), Walton y Rao (2004) y Clinget *et al.* (2006), presentamos en el gráfico 1– un esquema del marco conceptual que nos servirá para ordenar e interrelacionar las temáticas del presente balance. En el diagrama se hace una distinción entre las condiciones de la desigualdad de oportunidades y desigualdad de resultados. La desigualdad de oportunidades está relacionada con las desigualdades que emergen como resultado de las condiciones iniciales, más allá del control (agencia) de las personas. El lugar de nacimiento (en zonas rurales remotas y sin servicios públicos, por ejemplo), el origen étnico, la riqueza familiar, el capital social de los padres, entre otros, son factores importantes que condicionan los resultados que pueden lograr alcanzar los hogares.

Figura 1: Mecanismos de transmisión entre desigualdades de oportunidades, de resultados y de agencia



Fuente: diagrama inspirado de Cling et al. (2006).

Por otra parte, entre las circunstancias, las desigualdades y privaciones en los resultados, hay que considerar las mediaciones que operan el funcionamiento de

los mercados, los procesos de interacción social y las desigualdades de agencia/aspiraciones. Las privaciones en los resultados pueden estar determinadas por las interacciones sociales, las instituciones y los procesos (por ejemplo, discriminación en mercados) que operan en la transformación de dotaciones en resultados. Dichas privaciones en los resultados pueden a su vez ser distinguidas entre aquellas que se refieren a medios para lograr funcionamientos y capacidades, y aquellas que se refieren directamente a dichos funcionamientos y capacidades. Las causalidades no son unidireccionales en la medida que, por ejemplo, las limitaciones en las aspiraciones puedan inducir una menor capacidad para transformar los medios en funcionamientos. Las privaciones en los resultados pueden –a su vez– ser amplificadas o corregidas/atenuadas dependiendo del papel igualador o no de las políticas públicas. Como veremos, las transferencias del Estado hacia la población más pobre y el papel redistributivo fiscal son aún insuficientes en el Perú. Es necesario pensar este marco interpretativo en términos dinámicos y de manera intergeneracional, y no solo intergeneracional (pobreza crónica, pobreza transitoria). Las desigualdades y la pobreza pueden también transmitirse de una generación a otra, a través de las desigualdades de agencia y aspiraciones (las preferencias individuales de riesgo, esfuerzo, educación y aspiraciones de trabajo, etc.), lo cual refiere también al mismo grupo social que sufren las desigualdades de oportunidades (probablemente existe una doble causalidad entre las desigualdades de oportunidades y agencia/aspiraciones, que se refuerzan mutuamente).

Los procesos y las instituciones también cuentan en los resultados, en particular aquellos que están directamente relacionados con la generación de ingresos. Las reglas de funcionamiento de los mercados de trabajo son, a menudo, desfavorables a la población con múltiples privaciones (la prevalencia de la

discriminación y el capital social en lugar de reglas meritocráticas son un fenómeno generalizado en los mercados laborales de los países en desarrollo). El acceso al crédito formal es muy limitado para los microempresarios informales y la calidad de los sistemas educativos públicos también es generalmente pobre. Las distintas dimensiones de privaciones son el resultado de condiciones iniciales y de procesos distintos, y, por ende, requieren de políticas específicas. El funcionamiento de los mercados, por ejemplo, puede actuar acentuando las desventajas iniciales a través de acceso restringido al crédito formal o mediante prácticas discriminatorias.

2.3. Marco filosófico

La reducción de la pobreza, sus esfuerzos o el alivio de la misma, se hacen con un conjunto de medidas, tanto económicas como humanitarias, que se formulan y están destinadas a sacar a las personas de la pobreza de forma permanente.

Las medidas, como las promovidas por Henry George en su clásico económico *Progreso y pobreza*, son aquellas que aumentan, o están destinadas a aumentar, formas de permitir que los pobres creen riqueza para sí mismos como un medio para acabar con la pobreza para siempre. En los tiempos modernos, varios economistas dentro del movimiento del georgismo proponen medidas como el impuesto al valor de la tierra para mejorar el acceso al mundo natural para todos. La pobreza ocurre tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Si bien la pobreza está mucho más extendida en los países en desarrollo, ambos tipos de países adoptan medidas de reducción de la pobreza.

La pobreza ha sido históricamente aceptada en algunas partes del mundo como inevitable, ya que las economías no industrializadas produjeron muy poco, mientras que las poblaciones crecieron casi tan rápido, haciendo escasa la riqueza. Geoffrey Parker escribió que “En Amberes y Lyon, dos de las ciudades más grandes de Europa

occidental, en 1600 las tres cuartas partes de la población total eran demasiado pobres para pagar impuestos y, por lo tanto, es probable que necesiten ayuda en tiempos de crisis”.

La reducción de la pobreza ocurre en gran medida como resultado del crecimiento económico general y de la formulación de acertadas y efectivas políticas de gobierno. El PIB mundial por persona se quintuplicó durante el siglo XX. En 1820, el 75% de la humanidad vivía con menos de un dólar al día, mientras que en 2001, solo alrededor del 20% lo hacía. Hoy, el continuo desarrollo económico está limitado por la falta de libertades económicas. La liberalización económica requiere extender los derechos de propiedad a los pobres, especialmente a la tierra. Los servicios financieros, en particular los ahorros, pueden ser accesibles para los pobres a través de la tecnología, como la banca móvil. Las instituciones ineficientes, la corrupción y la inestabilidad política también pueden desalentar la inversión. La ayuda y el apoyo del gobierno en salud, educación e infraestructura ayudan al crecimiento al aumentar el capital humano y físico.

El alivio de la pobreza también implica mejorar las condiciones de vida de las personas que ya son pobres. La ayuda, particularmente en las áreas médica y científica, es esencial para proporcionar mejores condiciones de vida. Los problemas con la ayuda al desarrollo actual incluyen la alta proporción de ayuda vinculada, que obliga a las naciones receptoras a comprar productos, a menudo más caros, que provienen solo de países donantes. Sin embargo, algunos creen (Peter Singer en su libro “The Life You Can Save”) que pequeños cambios en la forma en que cada uno de nosotros en las naciones ricas vive nuestras vidas podría resolver la pobreza mundial.

La pobreza implica más que la falta de ingresos y recursos productivos para garantizar medios de vida sostenibles. Sus manifestaciones incluyen hambre y desnutrición, acceso limitado a la educación y otros servicios básicos, discriminación y exclusión social, así como la falta de participación en la toma de decisiones. Varios grupos sociales soportan una carga desproporcionada de pobreza.

2.4. Glosario de Términos

▪ Sistema de Focalización y Monitoreo

Métodos, procedimientos y herramientas utilizadas para determinar, localizar y realizar un control y seguimiento respecto a algún asunto o tema en particular.

▪ Programas Sociales

Conjunto de actividades y servicios que brindan las instituciones públicas y privadas a favor de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza.

▪ Distribución Presupuestal

Asignación de recursos presupuestales del estado a entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones y objetivos; tal asignación por lo general se realiza para el periodo de un año.

▪ Población en situación de pobreza

Son todas aquellas personas que tienen carencia, escasez o falta de los bienes más elementales como por ejemplo alimentos, vivienda, educación o asistencia sanitaria.

▪ Instrumentos de medición de pobreza

Son herramientas a través de las cuales se determina que personas se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, existen varios métodos o herramientas: El dólar per-cápita diario (1DD) del Banco Mundial, la Tasa de mortalidad Infantil de

menores de 5 años (TMM5) que usa la UNICEF, el índice de Desarrollo Humano - IDH que utiliza el PNUD.

El método de la línea de pobreza (en base a una canasta mínima de alimentos) y el método de las necesidades básicas insatisfechas (en base a las carencias de servicios básicos: vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.).

III. MÉTODO

3.1. Tipo de la Investigación

Esta investigación fue del tipo Aplicada, por cuanto presenta la teorización integral de las variables materia de estudio, que en nuestro caso son: los programas de compensación social y la reducción de la pobreza.

Tipo de investigación: Esta investigación fue de tipo explicativa, descriptiva y analítica.

Fue explicativa, porque tiene relación causal, trata de acercarse al problema y encuentra las causas del mismo y propone alternativas de solución al mismo.

Fue descriptiva, porque especifica en forma clara los problemas de la pobreza en el Perú y cómo los Programas Sociales han tenido algún efecto en esta situación.

Analítica porque se revisó información existente de organismos oficiales en el Perú respecto de las variables en estudio para su posterior interpretación.

Asimismo la investigación también fue longitudinal y transversal porque se analizó un período de tiempo establecido que para nuestro caso fue del año 2004 al 2017.

En cuanto al método, para el caso de la presente investigación se empleó tanto el método cuantitativo como el método cualitativo. Para el caso del método cualitativo se procedió a analizar la información estadística disponible de organismos oficiales sobre las variables en estudio y su evolución en el período analizado, el cual permite realizar la inducción y la deducción en el proceso de análisis y síntesis de los hechos y fenómenos que se investiga. En cuanto al método cuantitativo, se hizo mediante el análisis estadístico descriptivo sobre la encuesta aplicada a una muestra seleccionadas.

Diseño de la Investigación

En cuanto al diseño que se aplicó fue el Diseño No Experimental en la investigación considerando los objetivos, cuyo detalle se presenta en la contrastación y verificación de las hipótesis.

3.2. Población y Muestra

3.2.1. Población

La población corresponde a la población beneficiaria de todos los programas sociales dirigidos a la reducción de la pobreza que se han implementado en el país y que a la fecha son un total de 685,253 beneficiarios del Programa Juntos y 2,258,408 beneficiarios del programa del Vaso de Leche.

En caso específico de nuestra investigación se tuvo acceso a las siguientes Regiones: La Libertad, Cajamarca, Huancavelica, Lima y Arequipa, en las que existe la siguiente población:

Tabla 5: Distribución de población

Región	Vaso de Leche	Juntos	Sub Total
La Libertad	99,652	24,913	124,565
Cajamarca	159,332	39,833	199,165
Huancavelica	50,424	12,606	63,030
Lima	639,608	159,902	799,510
Arequipa	50,694	12,674	63,368
Población	999,710	249,928	1,249,638

Fuente: Midis, Programa Vaso de Leche (2018).

3.2.2. Muestra

Para definir el tamaño de la muestra se ha utilizado el método probabilístico, aplicando la fórmula siguiente:

$$n = \frac{(p.q) Z^2 \cdot N}{(EE)^2 (N-1) + (p.q) Z^2}$$

Donde:

n: Es el tamaño de la muestra que se va a tomar en cuenta para el trabajo de campo, es la variable que se desea determinar.

p, q : Representan la probabilidad de la población de estar o no incluidas en la muestra. Se asume que p y q tienen el valor de 0.5 cada uno.

Z : Representa las unidades de desviación estándar con una probabilidad de error de 0.05, lo que equivale a un intervalo de confianza de 95% en la estimación de la muestra, por tanto el valor de Z es igual a 1.96.

N: Es el total de la población, son aquellas personas que darán información valiosa para la investigación.

EE: Representa el error estándar de la estimación, que debe ser 9.99% o menos, para éste caso se ha considerado 5.00%.

Sustituyendo:

$$n = \frac{(0.5 \times 0.5 \times (1.96)^2 \times 1249638)}{(((0.05)^2 \times 1249637) + (0.5 \times 0.5 \times (1.96)^2))}$$

n=385

Por lo tanto la muestra calculada es de 385 personas a quienes se les aplicó el instrumento (encuesta). Estas personas fueron representantes de las familias beneficiarias de los Programas Vaso de Leche y Juntos en las regiones:

Tabla 6: Distribución de la muestra

Región	Vaso de Leche	Juntos	Sub Total
La Libertad	31	8	38
Cajamarca	49	12	61
Huancavelica	16	4	19
Lima	197	49	246
Arequipa	16	4	20
Población	308	77	385

Fuente: Elaboración propia (2018).

El muestreo fue de tipo no probabilístico y de tipo intencional, de acuerdo a las facilidades de acceso y posibilidades de aplicación del instrumento.

3.3. Operacionalización de Variables

Independiente: PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN SOCIAL	Dependiente: REDUCCIÓN DE LA POBREZA
Indicadores <ul style="list-style-type: none">- Políticas de reducción de pobreza- Público objetivo- Focalización de la pobreza- Ejecución presupuestal	Indicadores <ul style="list-style-type: none">- Niveles de pobreza- Métodos de medición- Recursos involucrados- Efectos de la pobreza

3.4. Instrumentos

- **Ficha bibliográfica**- Instrumento utilizado para recopilar datos informativos sobre normas legales e información estadística sobre las variables en estudio.
- **Revisión documental**.- Instrumento que se ha utilizado para recopilar información estadística sobre los programas sociales: Juntos y Vaso de Leche y realizar su posterior análisis e interpretación.
- **Ficha de encuesta**.- Este instrumento se ha aplicado para obtener información del personal de la muestra, contienen preguntas formuladas en base a los objetivos de la investigación.

3.5. Procedimientos

- a) Tabulación de la Información, clasificación, ordenamiento y registro en base de datos.
- b) Pruebas de Verificación, contrastación de los resultados con los estudios realizados a nivel nacional
- c) Análisis estadístico.

3.6. Análisis de datos

Se han aplicado las siguientes técnicas:

- a) Análisis documental
- a) Tabulación de cuadros con cantidades y porcentajes
- b) Comprensión de gráficos
- c) Conciliación de datos
- d) Indagación

Técnicas de procesamiento de datos.

El trabajo de investigación ha procesado los datos conseguidos de las diferentes fuentes, por intermedio de las siguientes técnicas:

- a) Ordenamiento y clasificación.
- b) Registro manual.
- c) Proceso computarizado con el software estadístico SPSS-V24.

IV. RESULTADOS

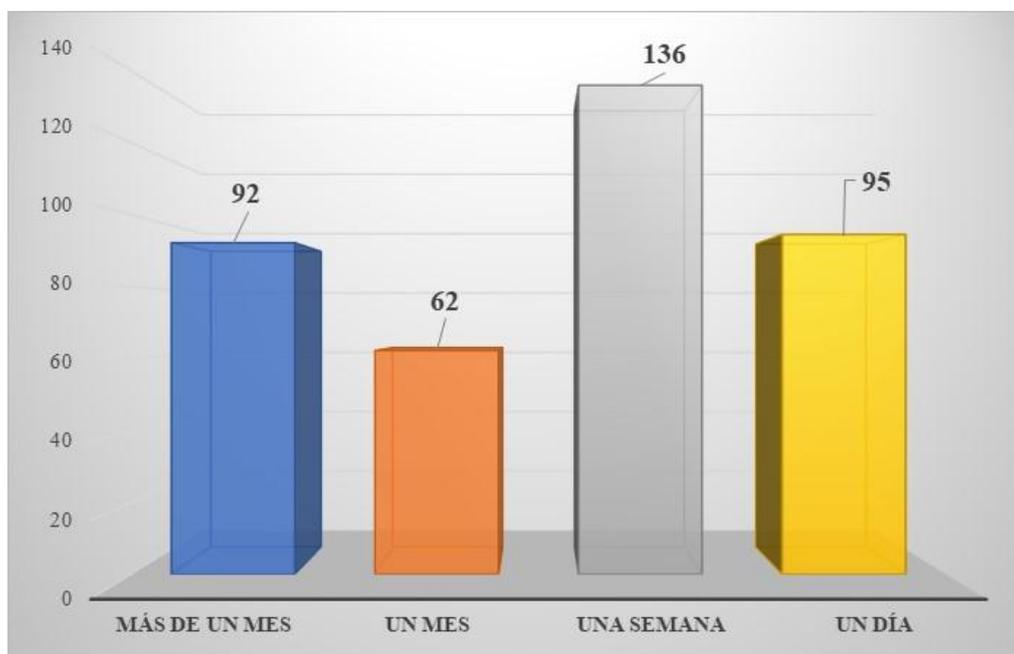
4.1. Análisis descriptivo

La muestra comprende 385 representantes de las familias beneficiarias, por lo tanto, tiene validez la información recogida, pues se ha tenido cuidado en seleccionar familias que representen el conjunto de los beneficiarios, pues únicamente de esta manera se puede obtener una información confiable y veraz.

Asimismo hay que indicar que la encuesta se realizó en 2 oportunidades, con el objetivo de validar los resultados, en ese sentido se ha actuado con el fin de contar con una información de mucha utilidad para poder extraer conclusiones, al mismo tiempo que se hacen algunas recomendaciones para mejorar la efectividad de los programas sociales.

Pregunta 1 ¿CUÁNTO TIEMPO LE DEMORO CONSEGUIR INGRESAR AL PROGRAMA?

Respuesta	Cantidad	%
Más de un mes	92	23.90%
Un mes	62	16.1 %
Una semana	136	35.3 %
Un día	95	24.5 %
Total	385	

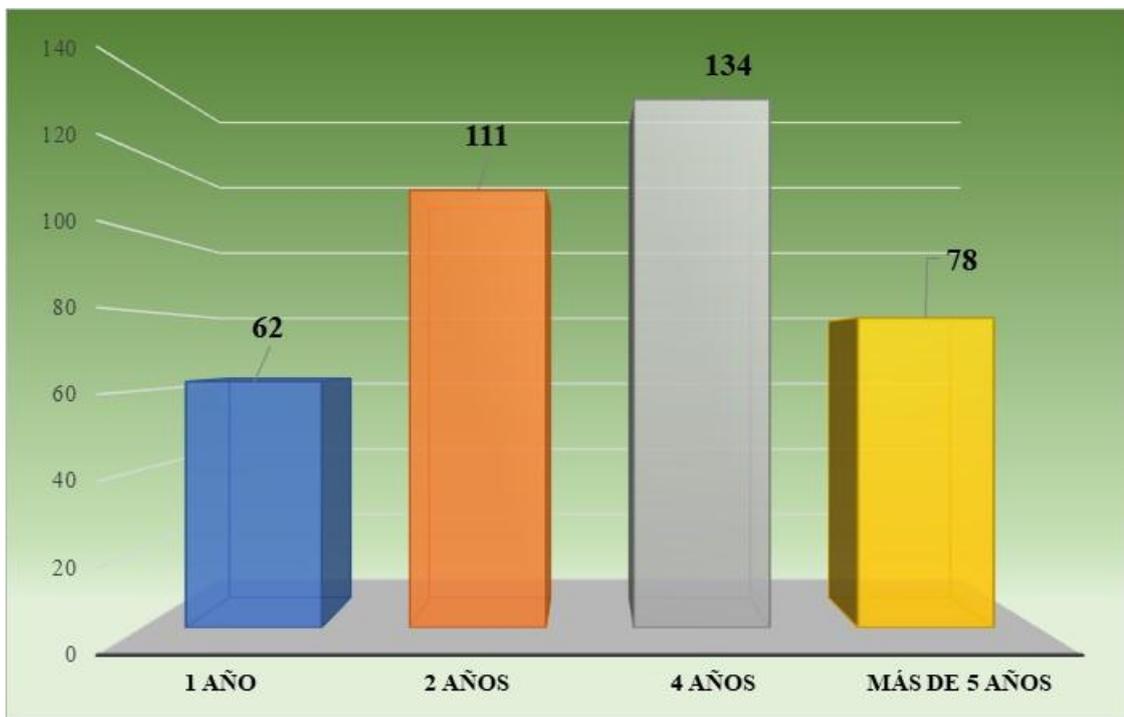


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Se puede considerar que el nivel de atención, en lo que corresponde al tiempo de espera para ingresar como beneficiario de un Programa, es oportuno pues el 59.8 % de los demandantes ingresan con una semana de espera, lo que es un tiempo razonable, teniendo en cuenta la gran cantidad de postulantes.

Pregunta 2 ¿CUANTO TIEMPO TIENE EN EL PROGRAMA?

Respuesta	Cantidad	%
1 año	62	16.1%
2 años	111	28.8%
4 años	134	34.8%
Más de 5 años	78	20.3%
Total	385	

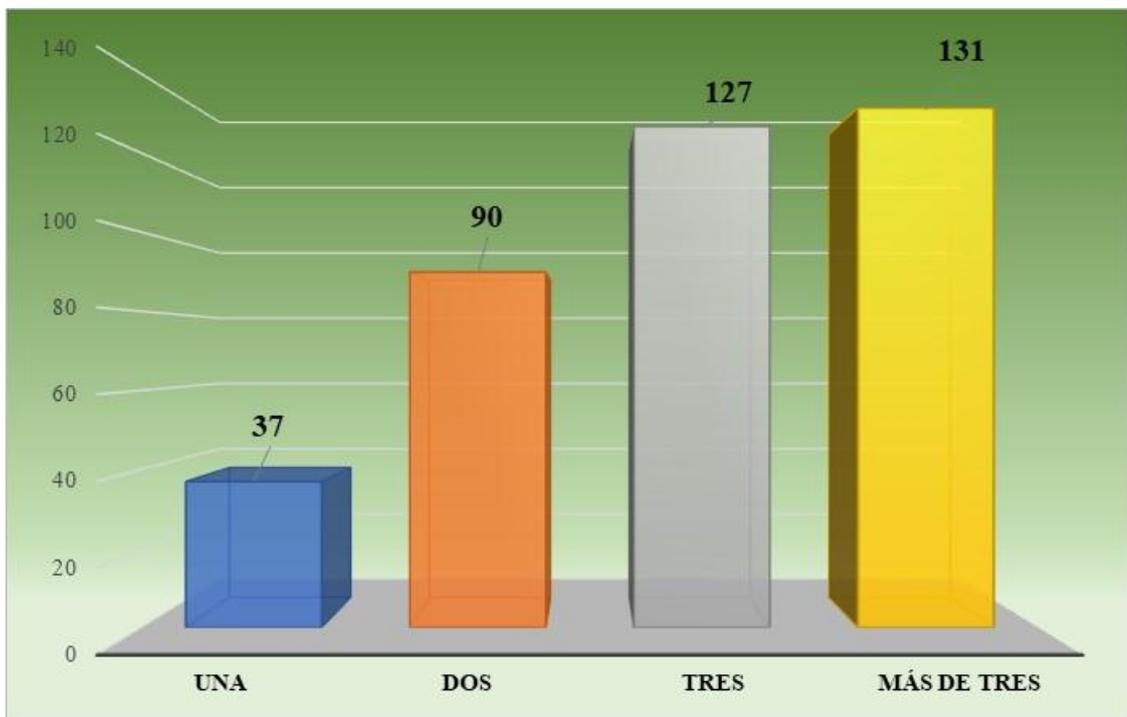


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Por otro lado, tenemos que la permanencia de los beneficiarios en los Programas, el 83.9 % se encuentran más de un año como participantes, lo que nos indica que las familias necesitan un período de mediano plazo para enfrentar los problemas derivados de la pobreza. Este es un tema a tener en cuenta de parte de los organismos del Estado.

Pregunta 3 ¿CUANTAS PERSONAS PERTENECEN DE SU FAMILIA AL PROGRAMA?

Respuesta	Cantidad	%
Una	37	9.6%
Dos	90	23.4%
Tres	127	33.0%
Más de tres	131	34.0%
Total	385	

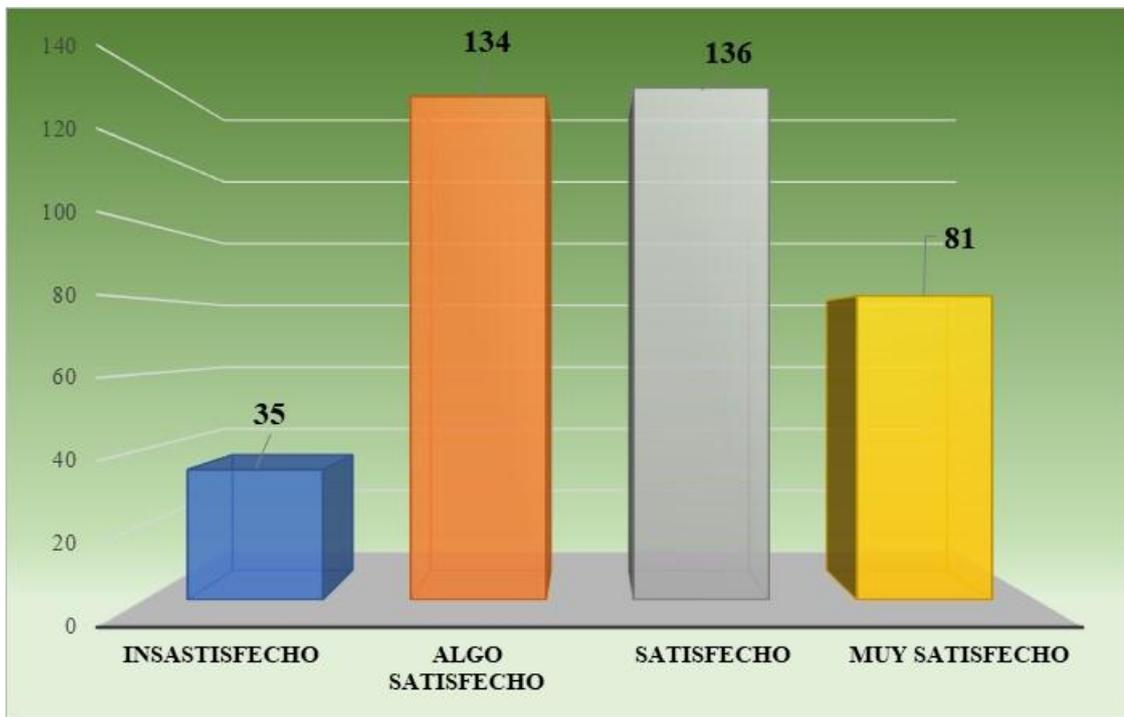


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Esto es un reflejo de la situación económica de las familias beneficiarias , además de mostrarnos que son familias numerosas; en efecto, el 90.4 % tienen a uno de sus miembros como beneficiario de algún Programa, lo que nos indica además el grado de incidencia en el bienestar de las familias que poseen los Programas

Pregunta 4 ¿ESTA SATISFECHO CON EL PROGRAMA?

Respuesta	Cantidad	%
Insatisfecho	35	9.1%
Algo satisfecho	134	34.8%
Satisfecho	136	35.3%
Muy satisfecho	81	21.0%
Total	385	

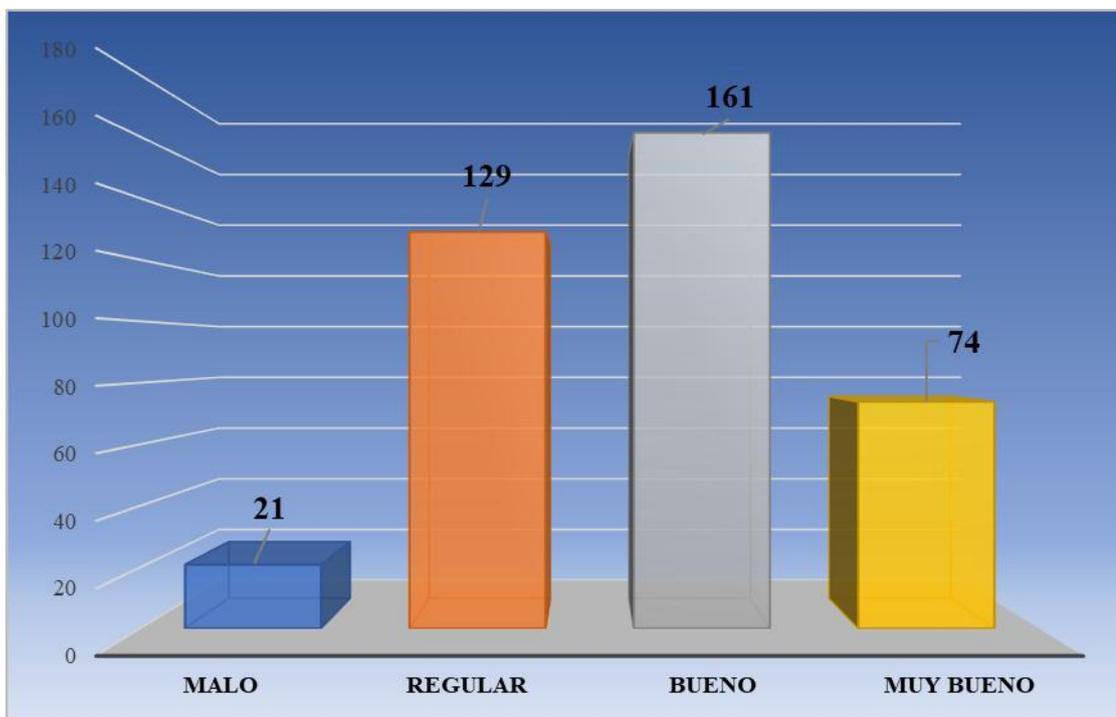


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Es muy ilustrativo que el 81.1 % de los beneficiarios del Programa están satisfechos de alguna manera, esto nos indica el nivel de efectividad que se ha alcanzado con estos Programas, pero también genera un compromiso para continuar mejorando.

Pregunta 5 ¿CÓMO CALIFICARÍA EL TRATO QUE LE DAN EN EL PROGRAMA

Respuesta	Cantidad	%
Malo	21	5.4%
Regular	129	33.5%
Bueno	161	41.9%
Muy bueno	74	19.2%
Total	385	

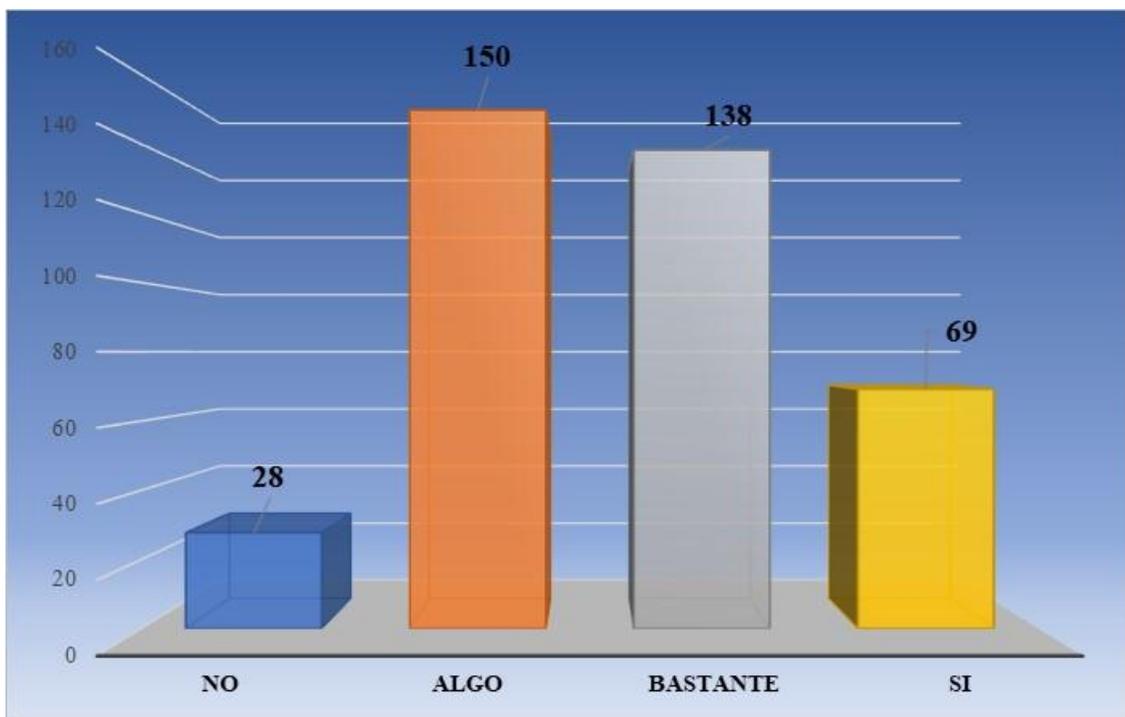


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Únicamente un 5.4 % de los beneficiarios se consideran maltratados, lo que confirma el nivel de efectividad que han alcanzado este tipo de Programas, también es importante resaltar que el 61 % de los beneficiarios consideran que el Programa es bueno o muy bueno en su trato con los beneficiarios

Pregunta 6 ¿CREE QUE EL PROGRAMA LO AYUDARA A SALIR DE LA POBREZA?

Respuesta	Cantidad	%
No	28	7.2%
Algo	150	38.9%
Bastante	138	35.9%
Si	69	18.0%
Total	385	

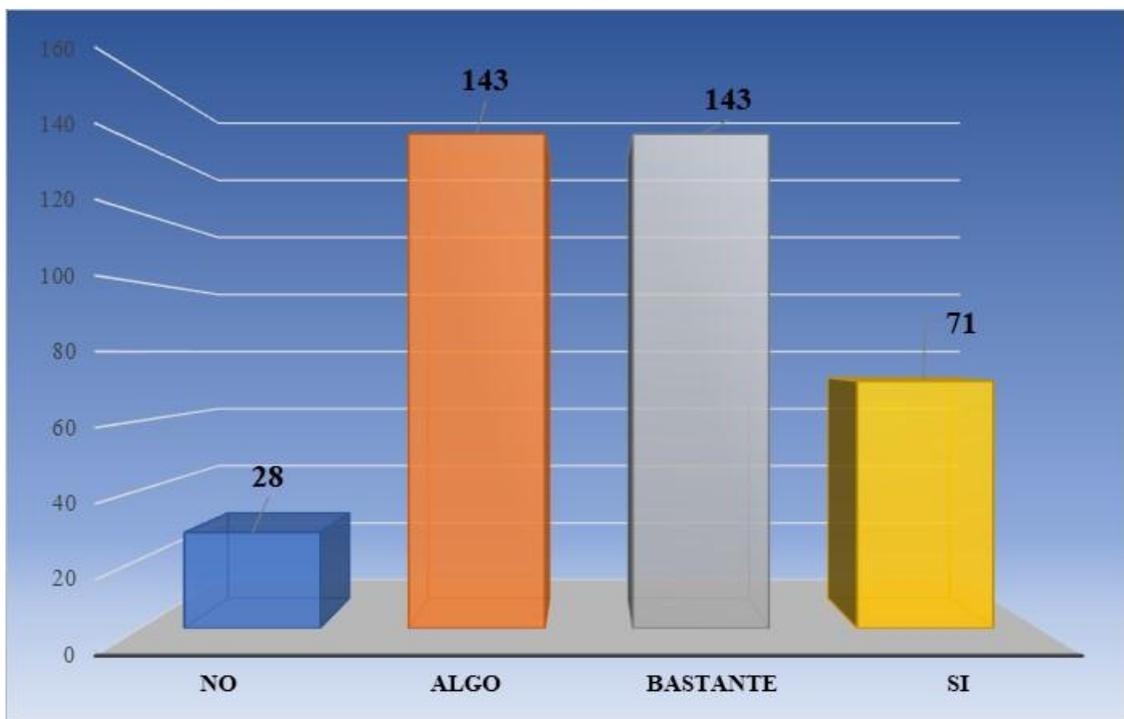


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Estas respuestas son bastante preocupantes, en la medida que dada la efectividad del Programa, los beneficiarios llegan a pensar que por esta vía podrían salir en algún momento de la pobreza, lo que es un error de concepción, pues el Programa se ha creado para el otorgamiento de recursos temporales mientras las familias mejoran sus ingresos, a través de un empleo formal o a través de un emprendimiento empresarial.

Pregunta 7: ¿CONSIDERA SUPERADA SU SITUACIÓN DE INSATISFACCIÓN MATERIAL?

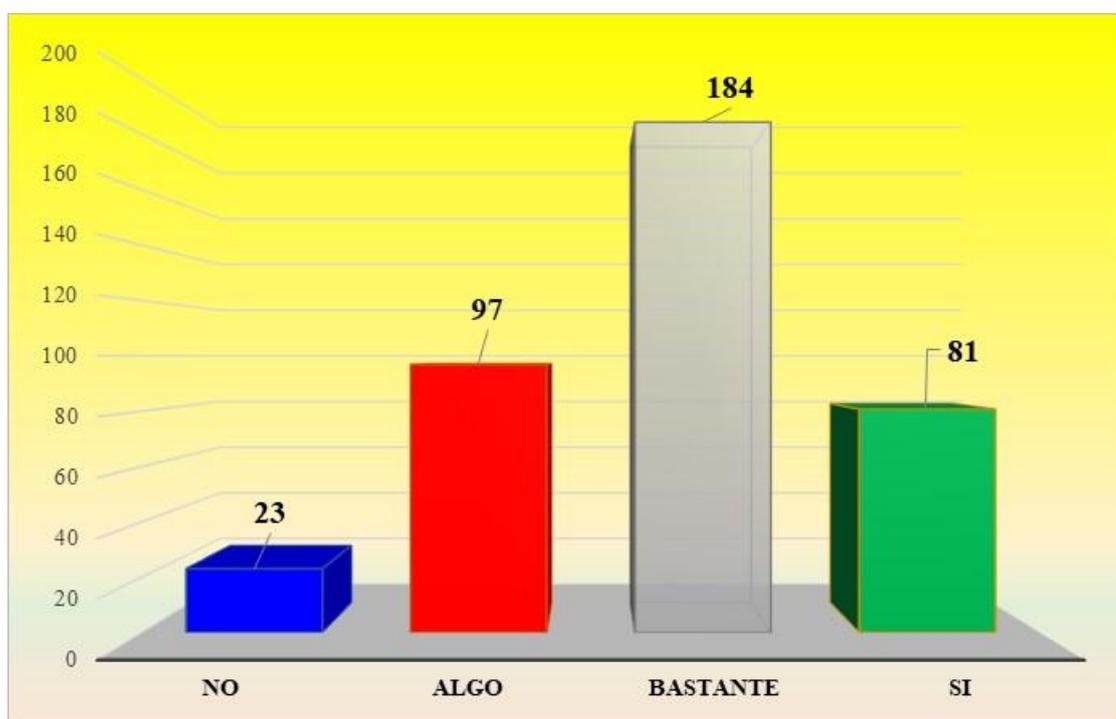
Respuesta	Cantidad	%
No	28	7.2%
Algo	143	37.1%
Bastante	143	37.1%
Si	71	18.6%
Total	385	



Las cifras son bastante elocuentes, pues el 55.6 % de los beneficiarios han superado bastante y mucho su situación de insatisfacción material, lo que significa estos Programas han generado muchas expectativas en las familias de bajos ingresos, quienes ven en estos Programas la oportunidad de superar de manera permanente sus niveles de insatisfacción material.

Pregunta 8 ¿SIENTE QUE LA SALUD Y EDUCACIÓN DE SU FAMILIA HA MEJORADO CON EL PROGRAMA?:

Respuesta	Cantidad	%
No	23	6.0%
Algo	97	25.1%
Bastante	184	47.9%
Si	81	21.0%
Total	385	

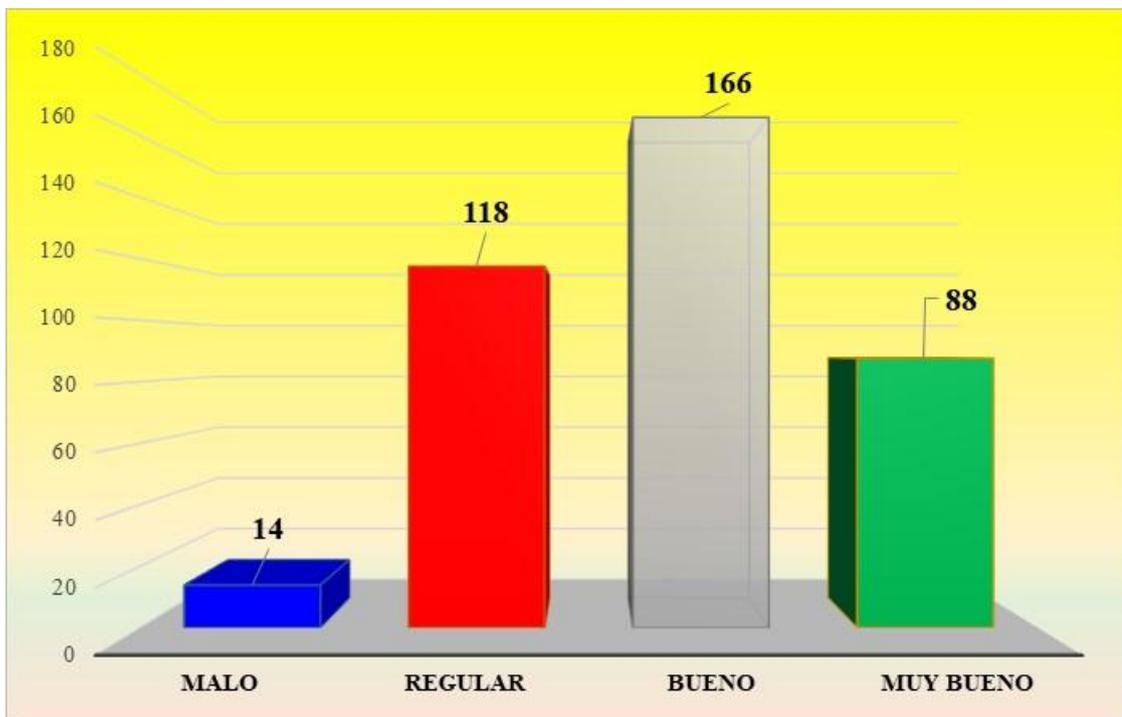


Fuente: Vaso de Leche (2015).

El 94.4 % de los beneficiarios han visto mejorar sus niveles de educación y de salud, con estas respuestas podemos afirmar que el Programa ha sido eficaz en el logro de sus objetivos, lo que servirá para elaborar e implementar nuevos Programas, en todo caso para ampliar el Programa existente aprovechando las experiencias acumuladas.

Pregunta 9 LA ENTREGA DE BENEFICIOS ES:

Respuesta	Cantidad	%
Malo	14	3.6%
Regular	118	30.5%
Bueno	166	43.1%
Muy bueno	88	22.8%
Total	385	

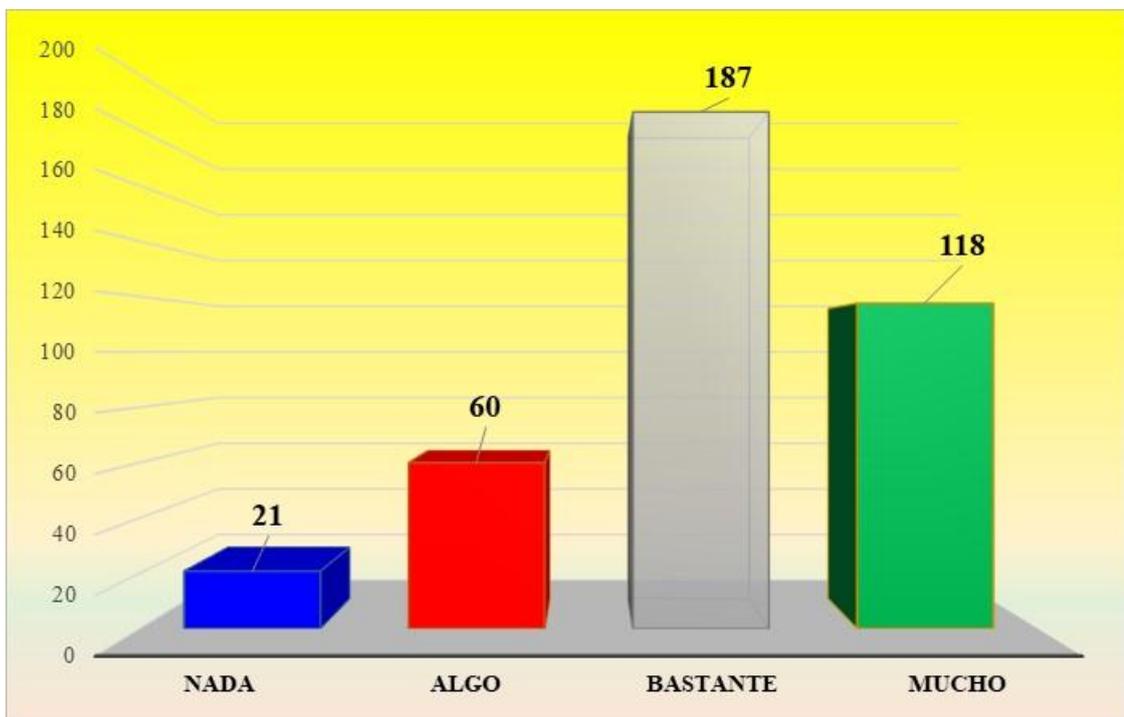


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Nuevamente los beneficiarios se expresan positivamente sobre lo que reciben del Programa, únicamente podemos constatar que apenas el 3.6 % de los beneficiarios consideran que el proceso de la entrega de beneficios es malo, esto no hace más que reiterar el buen concepto que tienen los beneficiarios de la eficacia del Programa en la atención de sus necesidades materiales más urgentes en educación y salud.

Pregunta 10 ¿SIENTE QUE EL PROGRAMA LE ESTA AYUDANDO A MEJORAR SU CALIDAD DE VIDA?

Respuesta	Cantidad	%
Nada	21	5.4%
Algo	60	15.6%
Bastante	187	48.5%
Mucho	118	30.5%
Total	385	

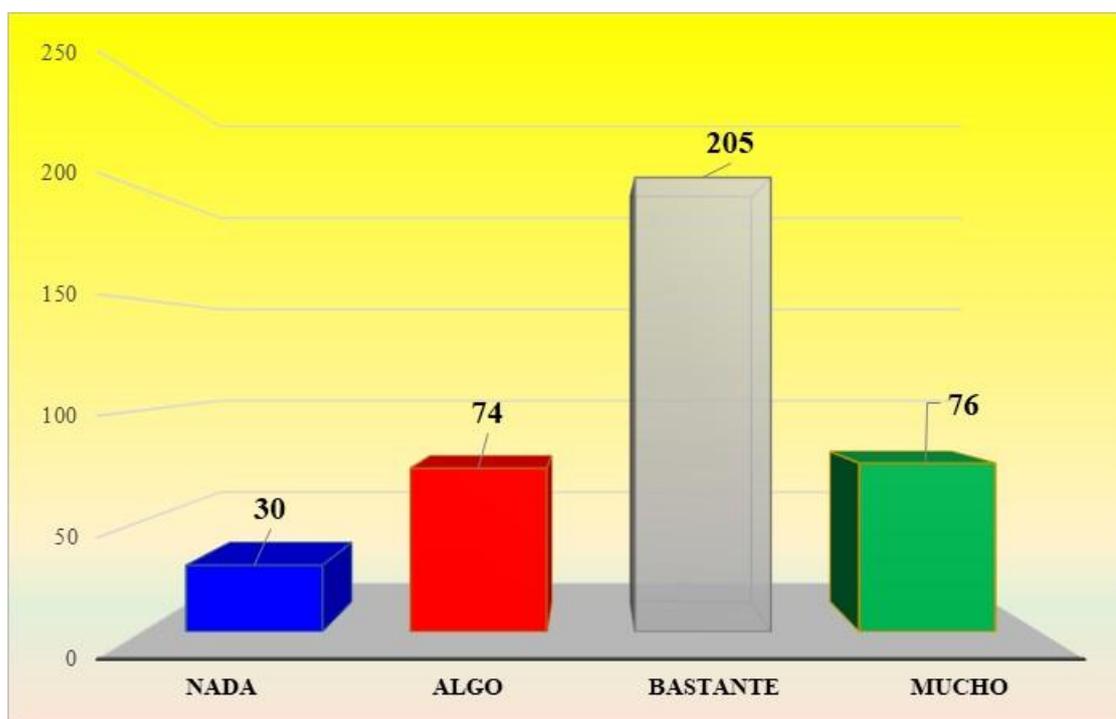


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Estas respuestas corresponden al interés por saber si el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios se ha logrado con la implementación del Programa. Un importante 94.6 % de los beneficiarios responde afirmativamente; este concepto de “calidad de vida”, es más amplio que los beneficios en salud o educación, pues recordemos que aquel comprende aspectos materiales, pero también aspectos familiares y de convivencia social, recordemos que la implementación del Programa involucra tanto a las familias como también al vecindario.

Pregunta 11 ¿LOS BIENES RECIBIDOS LE RESULTARON EFECTIVOS?

Respuesta	Cantidad	%
Nada	30	7.8%
Algo	74	19.2%
Bastante	205	53.3%
Mucho	76	19.8%
Total	385	

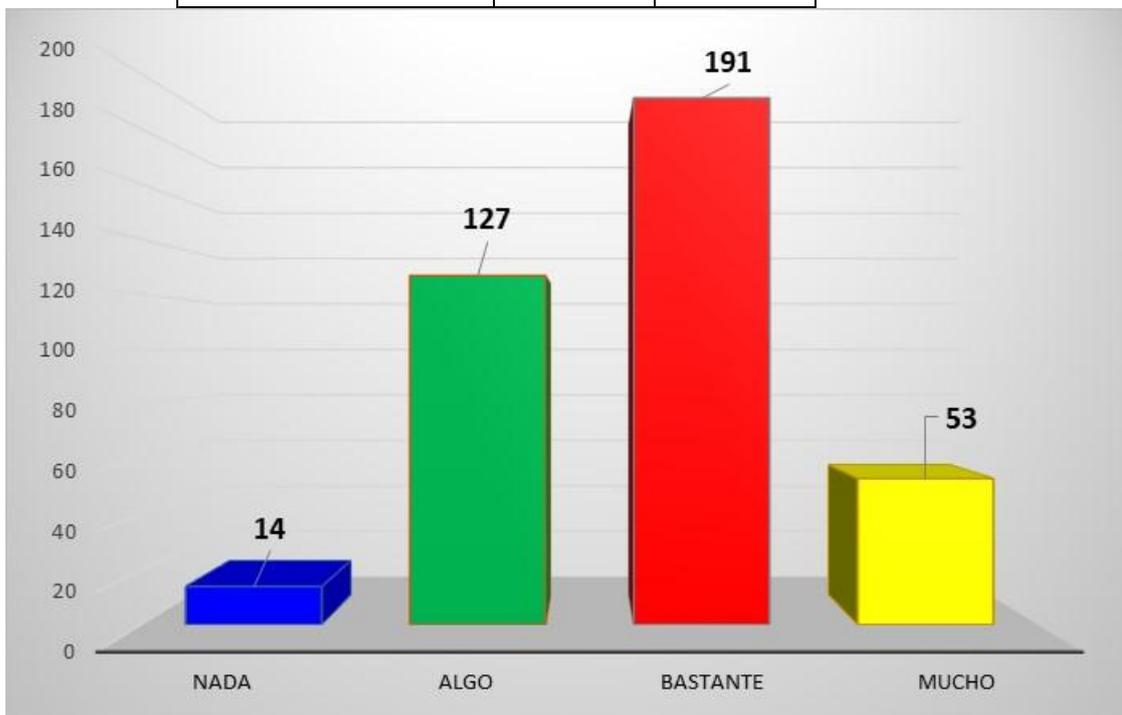


Fuente: Vaso de Leche (2015).

La efectividad tiene que ver con el nivel de satisfacción que los beneficiarios alcanzaron con los bienes recibidos por el Programa, en otras palabras los bienes que recibieron les sirvieron para satisfacer sus necesidades más urgentes, es un 92.2 % de los beneficiarios quienes respondieron que los bienes recibidos a través del Programa le resultaron efectivos, mientras que apenas un 7.8 % respondieron negativamente.

Pregunta 12 ¿LE DIERON INDICACIONES COMO USAR LOS BENEFICIOS RECIBIDOS?

Respuesta	Cantidad	%
Nada	14	3.6%
Algo	127	32.9%
Bastante	191	49.7%
Mucho	53	13.8%
Total	385	

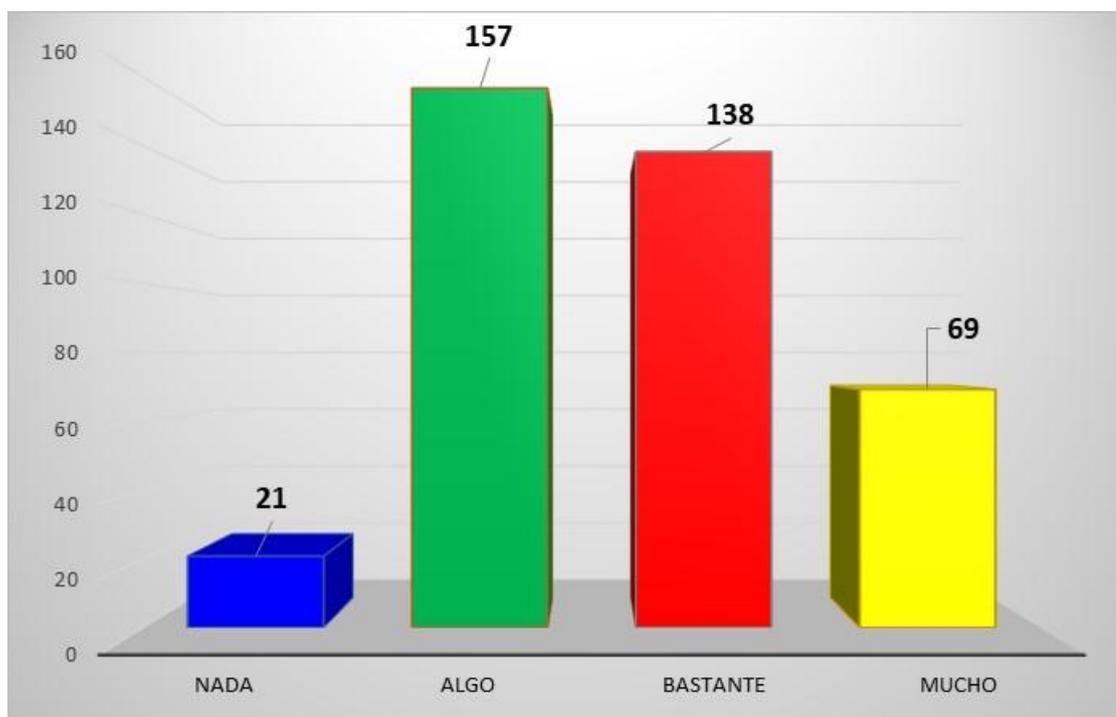


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Estas respuestas corresponden al interés que tienen los implementadores del Programa de saber cómo los beneficiarios aprecian los procesos, de organización y funcionamiento del Programa, de tal manera que sirva para un mejoramiento en la implementación del Programa. Resultando que un 96.4 % de los beneficiarios si recibieron alguna, lo suficiente o muchas indicaciones, esto revela un alto nivel de profesionalismo del personal que labora en el Programa.

Pregunta 13 ¿LE INDICARON CUANTO TIEMPO DURARÍA EL BENEFICIO?

Respuesta	Cantidad	%
Nada	21	5.4%
Algo	157	40.7%
Bastante	138	35.9%
Mucho	69	18.0%
Total	385	

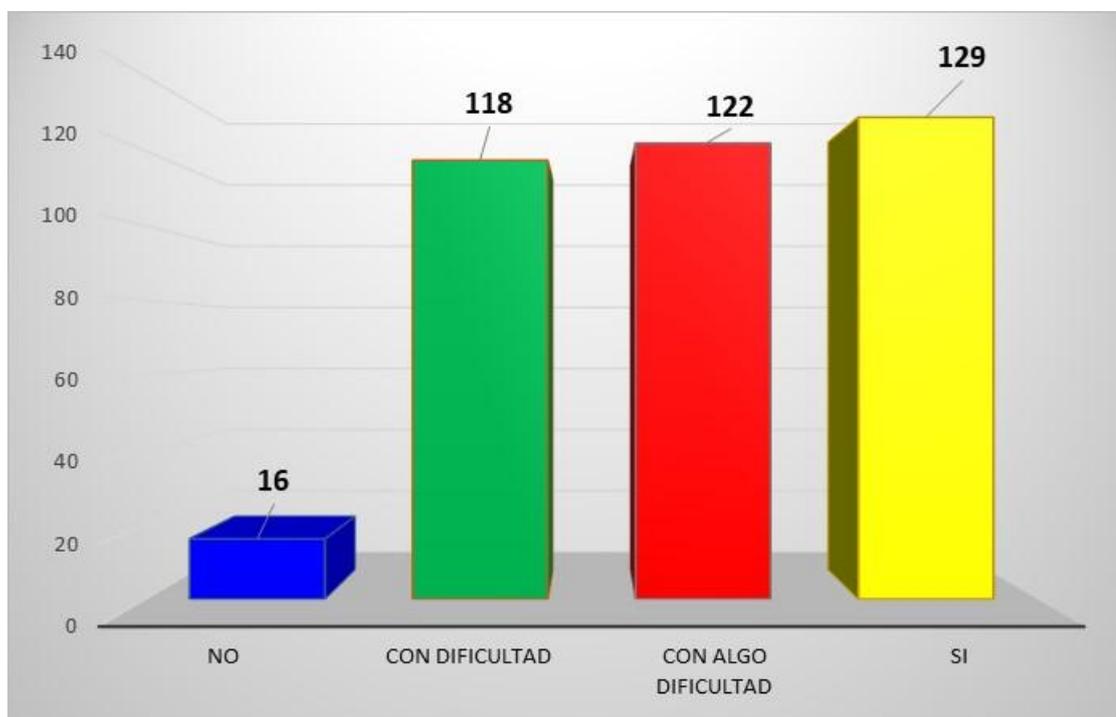


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Esto tiene que ver con la transparencia del Programa, así como respecto al nivel de comunicación entre los que implementan el Programa con el conjunto de beneficiarios, de las respuestas se aprecia que únicamente el 5.4 % de los beneficiarios no tienen ninguna información, mientras que el 94.6 % han recibido algo, lo suficiente y mucha información acerca de la duración del Programa.

Pregunta 14 ¿CONSIDERA QUE LOS BENEFICIOS ESTÁN AL ALCANCE DE SU ECONOMÍA FAMILIAR Y LOS PUEDE PAGAR?

Respuesta	Cantidad	%
No	16	4.2%
Con dificultad	118	30.5%
Con algo dificultad	122	31.7%
Si	129	33.5%
Total	385	

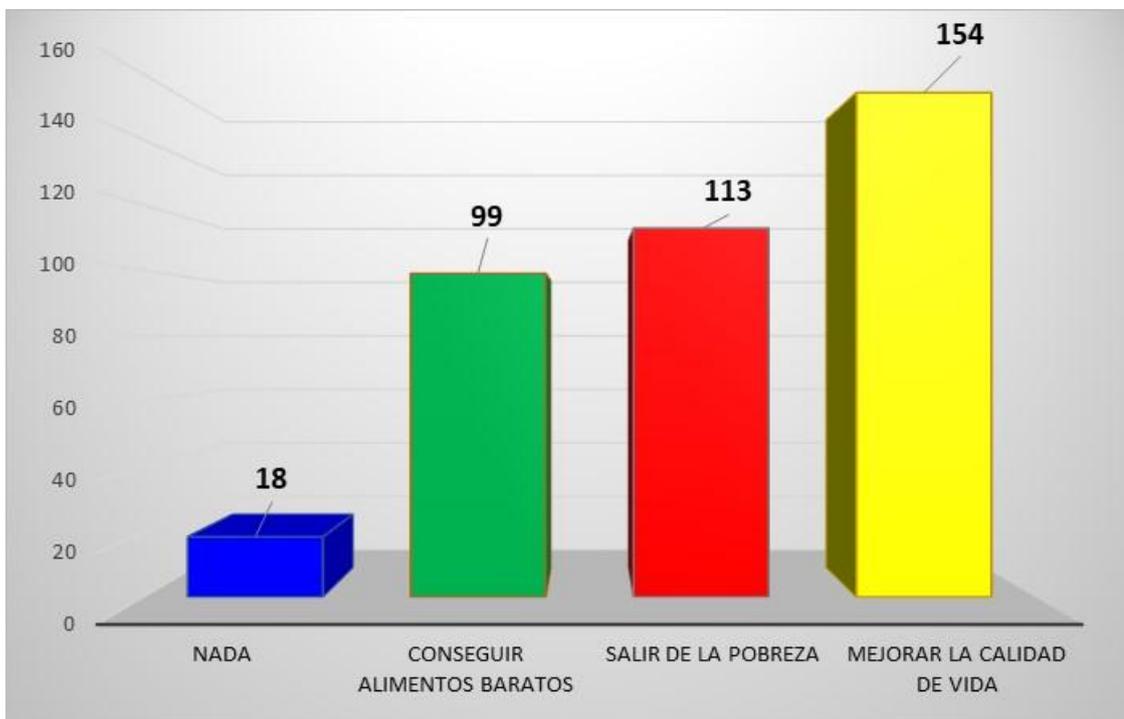


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Las respuestas son el resultado del nivel de ingresos que tiene las familias beneficiarias, en efecto, el 4.2 % de los beneficiarios de ninguna manera están en capacidad económica de sufragar los gastos que corresponden al Programa, sin embargo es relevante el hecho que hay un 33.5 % de las familias beneficiarias que manifiestan que podrían, al finalizar el Programa, pagar la compra de los bienes que comprenden el Programa.

Pregunta 15 ¿QUE ESPERA DE LOS BENEFICIOS QUE LE BRINDA EL PROGRAMA?

Respuesta	Cantidad	%
Nada	18	4.8%
Conseguir alimentos baratos	99	25.7%
Salir de la pobreza	113	29.3%
Mejorar la calidad de vida	154	40.1%
Total	385	

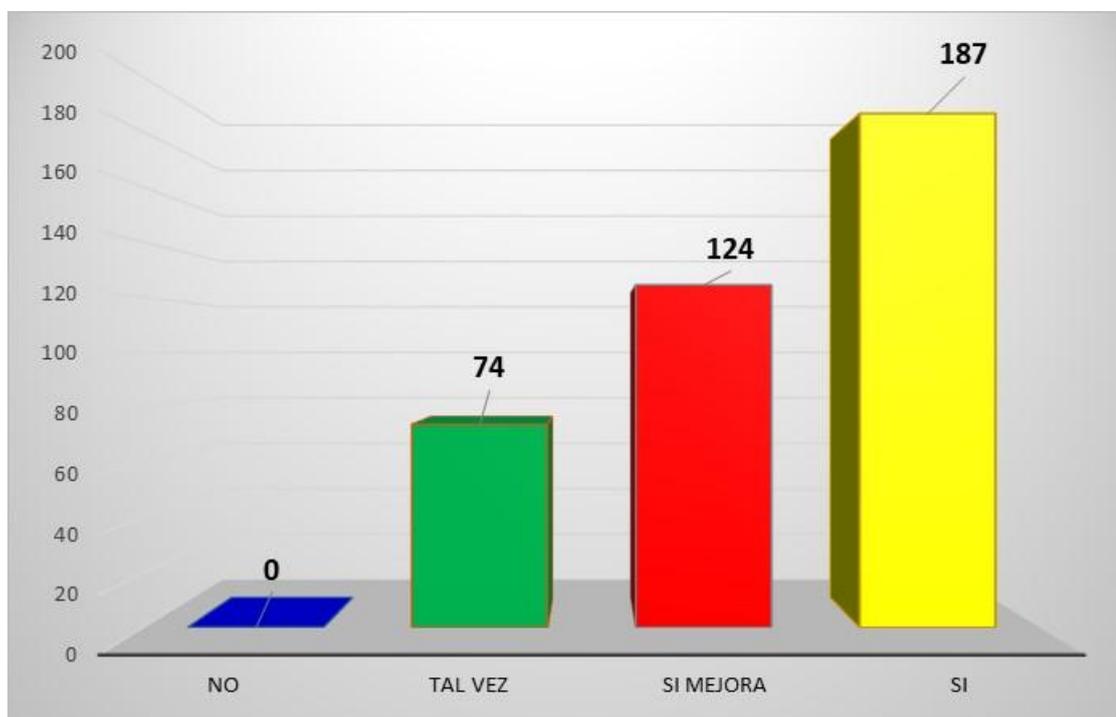


Fuente: Vaso de Leche (2015).

Se trata de saber las expectativas que tienen los beneficiarios del Programa, acerca de sus objetivos y las formas de implementación, pero también se puede concluir que existe un compromiso de parte de los implementadores del Programa, además de presentarse un riesgo de decepcionar a los potenciales beneficiarios, entonces es importante tener en cuenta que el 95.2 % de las familias beneficiarias esperan obtener alimentos baratos, salir de la pobreza e incluso mejorar la calidad de vida

Pregunta 16 ¿REGRESARÍA A RECIBIR NUEVAMENTE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA?

Respuesta	Cantidad	%
No	0	0.0%
Tal vez	74	19.2%
Si mejora	124	32.3%
Si	187	48.5%
Total	385	



Fuente: Vaso de Leche (2015).

Tenemos que el 100 % de las familias beneficiarias piensa que podría nuevamente acudir a los beneficios que ofrece el Programa, esto es un reto para los implementadores del Programa, pues en el futuro habrían familias que repetirían el Programa, lo que demostraría que el Programa no es eficaz para sacar de la pobreza de manera permanente a las familias de bajos recursos; este punto también obliga a repensar el alcance del Programa.

4.2. Análisis cualitativo y cuantitativo sobre los programas sociales

4.2.1. El presupuesto de programas sociales

El problema planteado en el presente trabajo de investigación es la inadecuada distribución de los recursos presupuestales destinados a la población más necesitada (población en situación de pobreza y pobreza extrema) del país, debido a los deficientes instrumentos de focalización utilizados.

El organismo encargado de autorizar los presupuestos para las diversas entidades del estado es el Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo, la distribución, priorización y ejecución de este presupuesto es realizada por cada una de las instituciones que lo perciben. El Gobierno Peruano en cumplimiento a sus obligaciones con la sociedad contempladas en la Constitución Política, cuenta con una serie de instituciones a las cuales le asigna recursos presupuestales a fin de que cumplan con los deberes primordiales del Estado, realizando las siguientes funciones (Ley N° 28411):

Legislativa, Justicia, Administración y Planeamiento, Agraria, Protección y Previsión Social, Comunicaciones, Defensa y Seguridad Nacional, Educación y Cultura, Energía y Recursos Minerales, Industria, Comercio y Servicios, Pesca, Relaciones Exteriores, Salud y Saneamiento, Trabajo, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano.

Estas funciones que pueden ser llevadas a cabo por una o más instituciones; entre ellas se encuentran las instituciones que brindan servicios y realizan acciones a favor de los más necesitados, dichos servicios o acciones se realizan a través de los conocidos “Programas Sociales”.

Como se puede apreciar existen recursos presupuestales (presupuesto) que son destinados a programas sociales para cumplir con la función de protección y previsión social de la comunidad. Al respecto para una mayor comprensión y detalle de la variable

dependiente (Recursos Presupuestales destinados a Programas Sociales) se precisa cada uno de los términos.

El Presupuesto, es la previsión de gastos e ingresos para un determinado periodo de tiempo, por lo general un año. El presupuesto es un documento que permite a las empresas, los gobiernos, las organizaciones privadas y las familias establecer prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos.

El presupuesto nacional es un documento importante de planificación y control de la economía (Castañeda, 2000). Es una estimación formal de ingresos y gasto para un periodo, tanto en los negocios como en el gobierno, este también incluye, generalmente, una indicación de la política a seguir para lograr los objetivos fijados. A nivel macroeconómico, el presupuesto es el instrumento principal de la política fiscal.

Estimado de los ingresos y programación de gastos del Estado, de una empresa, individuo o grupo, para un periodo futuro.

Por su lado los Programas Sociales son un conjunto de actividades y servicios que brindan las instituciones públicas y privadas a favor de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y pobreza. Estos programas son ejecutados por varios sectores u organismos tal como se muestra a continuación:

La clasificación del Gasto Social (Francke, 2002), de acuerdo a la clasificación que hace el gobierno y que se publica en el portal de transparencia económica del MEF (Cuadro “Perú: Gasto Social, 1997-2002”), se divide en tres grandes rubros:

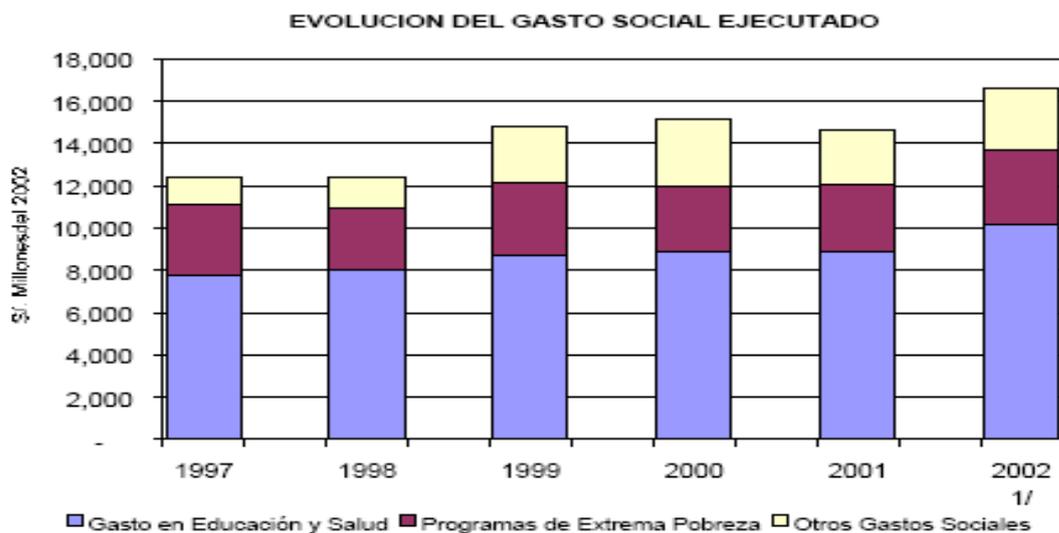
- a) Gastos en Salud y Educación. Incluye los gastos en salud y educación que responden propiamente al gasto de cada uno de estos sectores.
- b) Programas de Alivio a la Pobreza Extrema. Incluye programas como Foncodes, Pronaa, Vaso de Leche, Caminos Rurales, Infes, Pronamachs; entre otros.

c) Otros Gastos Sociales. Incluye transferencias a las Oficina de Normalización Previsional, al Poder Judicial, INADE, Otros gastos en infraestructura, Apoyo a la Gestión Municipal, ORDESUR, entre otros.

En el siguiente gráfico se puede observar una desagregación del gasto social en función de los tres grandes rubros de clasificación del gobierno. En términos globales parecería que el gasto social, luego de mostrar una tendencia creciente entre 1997 y el 2000, el año 2001 registra una caída de 3% en términos reales.

Ahora bien, cuando se desagregan más las cifras nos percatamos que la ejecución del gasto destinado a satisfacer necesidades de Educación y Salud ha mantenido una tendencia creciente entre 1997 y el 2001, registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 3.5% en términos reales, sin embargo, siempre se consideran insuficientes, teniendo en cuenta la dimensión de los problemas que hay que afrontar.

Veamos ahora la evolución del gasto social, desde el punto de vista de la ejecución anual.



1/ La ejecución del 2002 responde a un estimado realizado por el MEF

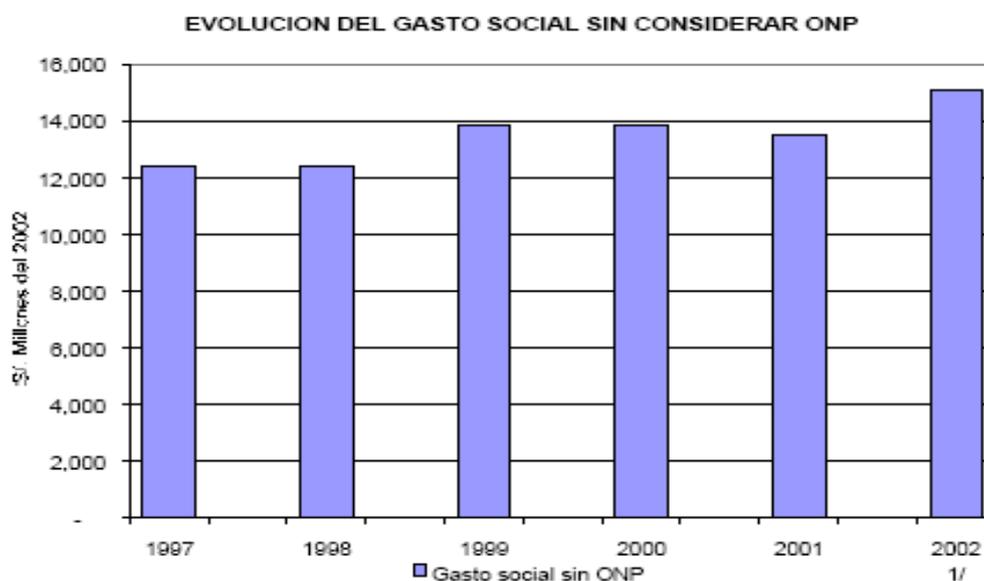
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

Por otro lado, el gasto ejecutado en el rubro programas de extrema pobreza muestra un comportamiento más irregular. Así, según la información disponible en el portal de

Transparencia Económica del MEF, en 1998 y el 2000 el gasto en este tipo de programas cayó en 14% y 10%, respectivamente; mientras que en 1999 el gasto en programas de pobreza extrema se incrementó en 19% con respecto a 1998.

Asimismo, entre 1997 y el 2000 se observa un brusco incremento en el rubro “Otros Gastos Sociales”, registrando así una tasa de crecimiento real promedio anual de 21% para este período. Para este mismo período, el rubro “Gasto en Educación y Salud” se incrementó en 3.5% promedio anual; mientras que el rubro “Programas de Extrema Pobreza” cayó en – 1.8%.

Este incremento de 21% anual en el rubro “Otros Gastos Sociales” permitió que el total del Gasto Social registre un crecimiento promedio anual de 4.3% entre 1997 y el 2001. El aumento más brusco en este rubro se dio en el año 1999, cuando la ejecución se incrementó en más de 80% de un año a otro, pasando de S/. 1,440 millones a más de S/. 2,654 millones (del 2002). Sin embargo, si revisamos qué gastos se incorporan en este rubro en el año 1999 como para explicar tal incremento, notamos que precisamente ese año se comienza a contabilizar las transferencias a la Oficina de Normalización Previsional (es decir al Sistema Nacional de Pensiones) como gasto social. Así, en el año 1999 la sola incorporación del ONP en este rubro generó un aumento de S/. 977 millones (del 2002) con respecto al año anterior.



1/ La ejecución del 2002 responde a un estimado realizado por el MEF
Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

En este sentido resulta fundamental que se establezca una metodología para definir lo que debe ser considerado como gasto social y separarlo de lo que no es considerado como tal. Es fundamental poder contar con un mismo criterio de clasificación; de lo contrario es imposible poder comparar el gasto público de un año con el anterior.

Si bien las incorporaciones de las transferencias a la ONP se hicieron durante el gobierno del ex-presidente Fujimori en un contexto de campaña reeleccionista (donde se quería demostrar el incremento del gasto social), no ayuda en absoluto que el actual gobierno mantenga esta clasificación del gasto.

Asimismo, el discurso oficial del Estado durante la década del 90, resaltaba la necesidad de utilizar los recursos escasos de la manera más eficiente posible, de modo que se dirigieran exclusivamente a los sectores más pobres de la población. En este contexto, el gasto anual en proyectos de ataque a la extrema pobreza subió de US\$ 318 millones en 1993 a US\$ 1.006 millones en 1995, oscilando alrededor de esta última cifra hasta el año 2000.

La eficiencia, el impacto y hasta la motivación de estos programas han sido cuestionados. Gran parte del gasto llegó finalmente a hogares que no eran pobres (problemas de filtración),

mientras que al mismo tiempo muchas de las familias pobres no resultaron beneficiadas (su cobertura), las cifras de pobreza permanecieron en un nivel preocupante: para el año 2000, el 54% de la población era pobre y 15% lo era en extremo, según Cuánto. En las zonas rurales, 7 de cada 10 peruanos eran pobres y la mitad de ellos indigentes (Cies, 2001).

**PIA, MONTO EJECUTADO Y AVANCE PORCENTUAL DE EJECUCIÓN
PRESUPUESTAL POR DEPARTAMENTO EN MILES DE SOLES (2012-2014)**

Departamento	PIM	Devengado	Avance porcentual
Amazonas	159.756	159.736	100.0
Ancash	434.722	434.682	100.0
Apurímac	386.174	386.131	100.0
Arequipa	108.920	108.850	99.9
Ayacucho	442.502	442.477	100.0
Cajamarca	690.749	690.726	100.0
Callao	25.163	25.151	100.0
Cusco	494.379	494.329	100.0
Huancavelica	322.550	322.524	100.0
Huánuco	417.812	417.803	100.0
Ica	70.754	70.740	100.0
Junín	297.629	297.588	100.0
La Libertad	323.348	323.314	100.0
Lambayeque	176.527	175.516	100.0
Lima	393.854	393.085	99.8
Loreto	185.071	185.038	100.0
Madre de Dios	9.403	9.382	99.8
Moquegua	35.286	35.220	99.8
Pasco	78.198	78.187	100.0
Piura	486.503	486.450	100.0
Puno	824.675	824.624	100.0
San Martín	190.865	190.803	100.0
Tacna	26.764	26.656	99.7
Tumbes	34.381	34.273	99.7
Ucayali			

*Fuente: MEF, Ejecución presupuestal 2014
Elaboración nuestra*

4.2.2. Población en Situación de Pobreza

- Definiciones de Pobreza

La pobreza describe un amplio rango de circunstancias asociadas con la necesidad, dificultad al acceso y carencia de recursos. La pobreza es un término comparativo utilizado para describir una situación en la que se encuentra una gran parte de la humanidad y que se percibe como la carencia, escasez o falta de los bienes más elementales como por ejemplo alimentos, vivienda, educación o asistencia sanitaria.

También es la proporción de hogares o de población total urbana y rural que vive bajo la línea de pobreza o nivel de ingresos por debajo del cual no es posible

satisfacer las necesidades básicas. Cuando dicho nivel no permite cubrir los requerimientos nutricionales básicos se habla de pobreza extrema, pobreza absoluta o miseria.

Además, es, la carencia de recursos necesarios para satisfacer las necesidades de una población o grupo de personas específicas, sin tampoco tener la capacidad y oportunidad de como producir esos recursos necesarios.

Por lo tanto, es la condición en la que se tienen tan pocos recursos (como dinero o tierra) que no se pueden obtener las necesidades básicas para la vida (como la comida, la ropa y la vivienda) ni participar en la vida de la comunidad local o sociedad.

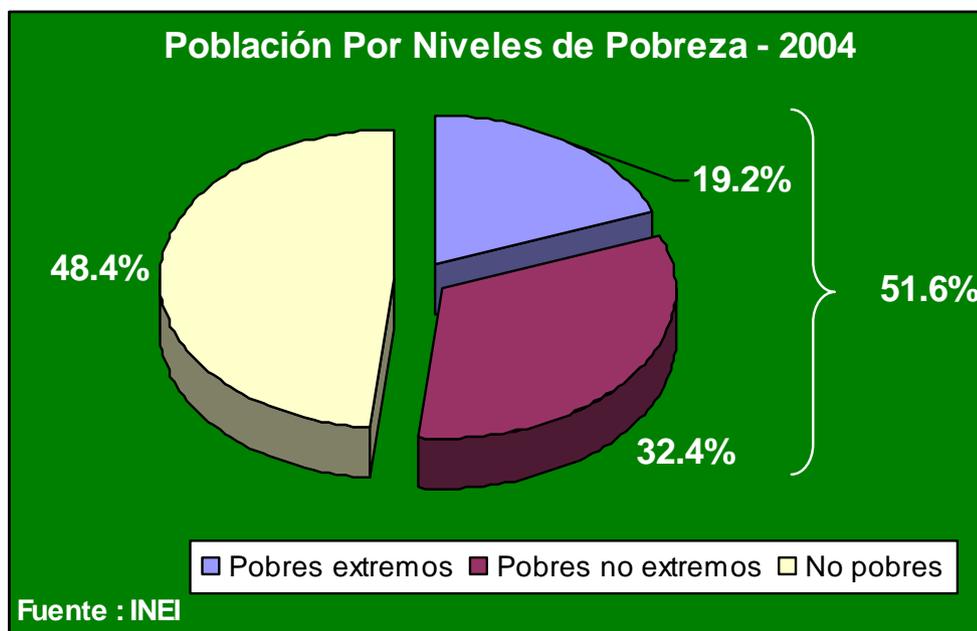
- **Criterios para medir la pobreza**

Existen varios criterios utilizados para medir la pobreza como, por ejemplo: El dólar per-cápita diario (1DD) del Banco Mundial, la Tasa de mortalidad Infantil de menores de 5 años (TMM5) que usa la UNICEF, el IDH que utiliza el PNUD, El método de la línea de pobreza (en base a una canasta mínima de alimentos) y el método de las necesidades básicas insatisfechas (en base a las carencias de servicios básicos: vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.).

Utilizando el método de la línea de pobreza, para el año 2004, el 51.6% del total de la población del Perú vive en condiciones de pobreza (14 420,535 habitantes). Esto significa que más de la mitad de la población tenía un nivel de gasto insuficiente como para adquirir la canasta básica de consumo. El costo per-Cápita de esta canasta, conocida también como línea de pobreza, varía entre S/. 147.39 en la Selva rural y S/. 260.21 en Lima metropolitana.

El 19.2% de la población vive en situación de pobreza extrema (5 365,780 habitantes) es decir su gasto total está por debajo del valor de una canasta básica de

alimentos. El costo per-cápita mensual de tal canasta, conocido también como línea de pobreza extrema, fluctúa entre S/. 95.01 en la selva rural y S/. 138.18 en la selva urbana, siendo de S/. 121.95 en Lima Metropolitana.



Sin embargo, el promedio nacional oculta situaciones fuertemente contrastadas según áreas y a nivel regional. Mientras que la incidencia de la pobreza era de 43.3% en las ciudades, en las áreas rurales del país casi ocho de cada diez habitantes (72.5%) se encontraba en situación de pobreza.

Para mayor detalle a continuación se presenta la tasa de incidencia de pobreza a nivel nacional bajo distintas características.

Tasa de Incidencia de la Pobreza, 2004

Indicadores de Pobreza Total y Pobreza Extrema en el 2004 (Ene. – Dic.)

Área Geográfica	Pobreza Total			Pobreza Extrema		
	Incidencia de la pobreza	Brecha de pobreza	Severidad de la pobreza	Incidencia de la pobreza	Brecha de pobreza	Severidad de la Pobreza
Nacional	51.6	18.0	8.4	10.2	5.3	2.1
Lima y Callao	36.6	10.4	4.1	3.4	0.6	0.2
Regiones	57.7	21.0	10.1	25.0	7.2	2.0
Regiones	57.7	21.0	10.1	25.0	7.2	2.9
Área Urbana	43.3	14.0	6.3	11.5	2.8	1.0
Área Rural	72.5	28.3	14.1	40.3	11.7	4.8
Regiones	57.7	21.0	10.1	25.0	7.2	2.9
Costa	40.8	11.9	5.0	8.1	1.8	0.6
Sierra	67.7	27.2	13.9	30.5	10.9	4.5
Selva	59.5	10.7	8.8	20.4	6.3	2.3
Regiones	57.7	21.0	10.1	25.0	7.2	2.9
Amazonas	60.9	21.6	10.3	28.0	7.9	3.2
Ancash	55.3	20.7	10.0	23.4	6.0	2.1
Apurímac	65.9	24.9	11.7	30.7	7.6	2.8
Arequipa	40.9	13.1	6.0	10.7	2.9	1.3
Ayacucho	64.9	22.5	10.5	24.0	6.4	2.6
Cajamarca	74.2	28.1	13.6	30.0	9.9	3.7
Cusco	59.2	22.0	10.9	25.0	7.4	3.0
Huancavelica	84.4	41.9	24.5	50.0	21.2	10.2
Huánuco	77.6	34.9	18.7	40.0	15.2	6.2
Ica	29.2	6.5	2.1	2.4	0.3	0.1
Junio	52.6	17.5	7.8	18.3	4.1	1.4
La Libertad	48.2	19.7	10.4	22.5	6.3	2.0
Lambayeque	46.7	15.4	6.8	12.5	2.4	0.7
Lima	37.1	10.7	4.3	4.2	0.8	0.2
Loreto	62.7	24.6	11.8	32.0	9.2	3.6
Madre de Dios	20.4	4.9	1.8	4.5	0.9	0.3
Moquegua	37.2	12.7	6.0	10.5	3.1	1.3
Pasco	61.6	23.7	11.6	27.3	7.2	2.7
Piura	60.9	22.4	10.9	20.8	5.2	2.1
Puno	79.2	37.1	20.9	49.8	16.8	7.0
San Martín	57.1	19.5	9.1	24.0	6.6	2.8
Tacna	26.7	7.4	3.1	5.2	1.4	0.5
Tumbes	21.6	3.9	1.2	1.1	0.1	0.0
Ucayali	55.8	21.9	11.3	30.2	9.2	4.1

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares

En la lucha contra la pobreza se debe superar la visión estática de la misma, pues la pobreza es un fenómeno dinámico, donde ciertos hogares entran en pobreza mientras otros salen o permanecen en ella.

Por ello, en la lucha contra la pobreza se debe tener en cuenta la existencia de transiciones de pobreza (de sectores no pobres que pueden devenir en pobres y viceversa). Esto conlleva al diseño de políticas económicas y sociales de prevención y promoción, para evitar que pobres transitorios devengan en pobres crónicos o permanentes. Los mapas de la pobreza que sirven para la focalización del gasto social ignoran a menudo la existencia de las transiciones de pobreza.

En el año 2005, de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, “La tasa de pobreza en el país descendió en 2.7 puntos porcentuales, al pasar de 54.3 por ciento en 2001 a 51.6 por ciento en 2004”², según un estudio realizado por el mencionado Instituto, la pobreza en el interior del país registró un descenso de 5.6 puntos porcentuales, ya que pasó de 63.3 por ciento, en 2001, a 57.7 por ciento, en 2004. Sin embargo, en Lima y Callao se observó un comportamiento contrario, ya que la pobreza se incrementó 4.8 puntos porcentuales, al pasar de 31.8 por ciento en 2001 a 36.6 por ciento en 2004.

En el área urbana, la tasa de la pobreza se contrajo 6.7 puntos porcentuales, al descender de 50 por ciento, en 2001, a 43.3 por ciento, en 2004; mientras que en el área rural lo hizo en 4.6 puntos porcentuales, al caer de 77.1 a 72.5 por ciento en el período analizado.

Se acorta brecha entre Lima y provincias, la diferencia de la calidad de vida entre los habitantes de Lima y de las provincias se redujo entre 2001 y 2004, aseguró el jefe del INEI. Afirmó que el crecimiento económico se percibe con mayor facilidad en provincias, por lo que sus pobladores pueden gozar de una mejor calidad de vida.

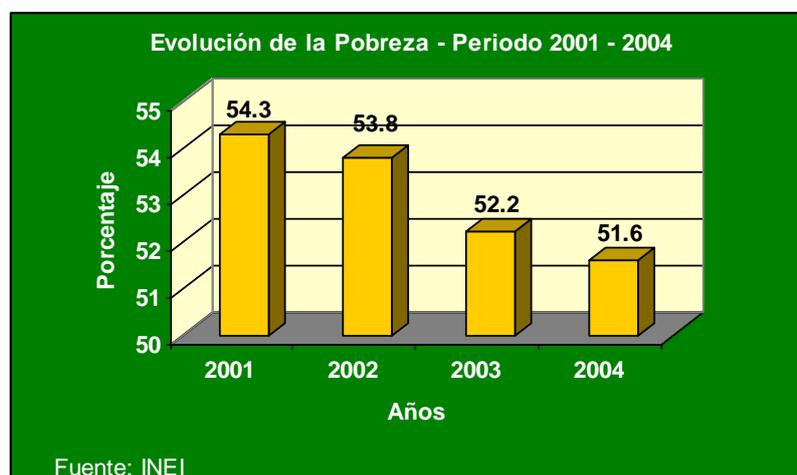
Puntualizó que pese al incremento en la tasa de pobreza en Lima y Callao se perciben algunas mejoras como, por ejemplo, que existen menos trabajadores independientes y más asalariados. Asimismo, manifestó que desde este año se percibe una mejora en la calidad del empleo, aunque no un incremento en el volumen del mismo.

²Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” de fecha martes 25/10/05

En lo que respecta a la inflación de octubre, indicó que no se preveía la reducción del precio del pollo, por el temor a la gripe aviar, por lo que este factor, al igual que el incremento del precio internacional del petróleo, incidirá en el índice de la inflación. La actividad productiva del Perú en agosto pasado se expandió en 6.74 por ciento, la segunda tasa mensual de crecimiento más alta registrada en el transcurso del año, y acumuló 50 meses consecutivos de crecimiento.

Según el INEI, el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) en el período enero-agosto suma 5.87 por ciento, mientras que en los últimos 12 meses (setiembre 2004-agosto 2005) reporta un avance de 5.96 por ciento. El Fondo Monetario Internacional (FMI) elogió el buen desempeño de la economía peruana, y a su parecer se debe a “la continua implementación del programa económico y un ambiente externo favorable”.

En Madre de Dios se observó un retroceso de la pobreza en 28.3 puntos porcentuales, ya que pasó de 48.7 a 20.4 por ciento. En Tumbes, la tasa bajó de 44.4 a 21.6 por ciento, lo cual implica una caída de 22.8 puntos porcentuales entre 2001 y 2004. En Lambayeque pasó de 64.8 a 46.7%; mientras que en Ica descendió de 46.7 a 29.2%, es decir, retrocedió 17.5 puntos porcentuales. La tasa de pobreza en Ucayali descendió de 70.8 a 55.8 por ciento, mientras que la de Cusco lo hizo de 72.7 a 59.2 por ciento. En San Martín los niveles de pobreza pasaron de 68.2 a 57.1% y en Loreto cayeron de 71.6 a 62.7 por ciento.



Si bien el presente cuadro muestra una disminución de 2.7 puntos porcentuales, esta cifra aún representa más de la mitad de la población del Perú en situación de pobreza; asimismo esta cifra resulta insignificante comparándola con los recursos que se destinan a los programas sociales.

Asimismo cabe señalar que existen compromisos internacionales como lo son las metas fijadas por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (2000)³, el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema de América Latina y el Caribe en el año 2015 tomando como base el año 1990 no podrá ser alcanzado si se basa sólo en las tendencias actuales del crecimiento económico y del desarrollo social. El citado estudio de la CEPAL indica que hasta el año 2000 el progreso alcanzaba al 40% de la meta para la región en su conjunto.

Sin embargo, debido al deterioro económico de América Latina en los tres América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes años siguientes, el porcentaje de avance acumulado retrocedió al 27,6% (ya transcurrida casi la mitad del plazo). En ese estudio se estima que se requerirá un crecimiento sostenido del producto bruto regional por habitante de casi 2,6% anual hasta 2015 para cumplir con la meta estipulada.

En cambio, en la hipótesis de una reducción de la concentración del ingreso equivalente a un 5% (Índice de Gini) ese plazo se reduciría entre 2 y 5 años. La CEPAL ha venido proponiendo como meta más acorde con el grado de desarrollo relativo de la región, la reducción de la pobreza total a la mitad. En el informe de la CEPAL se pone en evidencia:

- a) La persistencia de procesos recurrentes de tipo “stop and go” asociados sobre todo a los vaivenes de las economías;
- b) La extrema heterogeneidad de la pobreza entre países; y

³Carlos Filgueira, CEPAL, “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”, 2004

- c) El sostenido incremento absoluto del número de pobres casi 20 millones más entre 2000 y 2003, de los cuales 14 millones son indigentes.

4.2.3. Los programas sociales, período, 2007 - 2011

La focalización es un proceso mediante el cual se dirigen los recursos públicos hacia un determinado grupo de destinatarios generalmente seleccionados según el criterio de pobreza. De esta manera, las políticas de focalización del gasto social tienen como objetivo priorizar este sobre la población más pobre, bajo el supuesto que, con ello, el gasto se concentra en las personas que más pueden beneficiarse con dicha política y así se ahorra recursos que podrían haber sido asignados a aquellos que no requieren de una intervención estatal. Sin embargo, la intervención de un programa puede estar sujeta a dos tipos de errores:

El error de inclusión o filtración: Este se refiere a que el beneficio de un determinado programa del grupo objetivo del mismo y se mide como el porcentaje de este grupo de beneficiarios (Raczynski, 1995). El error de exclusión o su cobertura. Este se refiere a la brecha entre el grupo destinatario del programa y los que efectivamente participaron, y se mide como el porcentaje de la población objetivo del programa que no están cubiertos este (Raczynski, 1995).

1. El 4 de enero de 1985, el gobierno de Fernando Belaúnde, mediante el Decreto Ley N° 24059, creó el programa de asistencia alimentaria materno-infantil Vaso de Leche. Encargó la ejecución del mismo a los municipios provinciales del país.

2. Hasta el año 2011, los desayunos escolares formaban parte del Programa Integral de Nutrición (PIN) creado el año 2006 y a cargo del PRONAA; sin embargo, a inicios de 2012 se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma el cual ahora es el encargado del servicio de alimentación escolar que dejó de atender el extinto PIN del PRONAA.

3. En 1992, el gobierno de Alberto Fujimori crea el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) el cual fue el encargado de apoyar a los comedores populares. En 2012, luego de la desactivación del PRONAA, el MIDIS asume la rectoría del Programa de Complementación Alimentaria, que incluye la atención a comedores.

En un estudio previo, Alfageme y Del Valle (2009) analizaron la focalización de cuatro programas sociales en el Perú, evaluando los niveles de filtración y subcobertura de cada uno de ellos en base a la información de la Escuela Nacional de Hogares (ENAHO) del año 2007. Siguiendo la metodología de las autoras, se evaluará cómo han evolucionado los indicadores de focalización de dichos programas sociales desde el 2007 hasta el 2011. Los programas sociales a analizarse son: el vaso de leche¹, desayuno escolar², comedor popular³ y el Seguro Integral de Salud (SIS)⁴. En el Cuadro 1 se resume las principales características de dichos programas y las variables utilizadas para identificar a la población objetivo en base a la información disponible de la ENAHO.

De acuerdo a Alfageme y Del Valle (2009) se consideró dos definiciones de pobreza. La definición 1 corresponde a la pobreza monetaria calculada por la INEI, y la definición 2 corresponde tanto a la pobreza monetaria como a tener una o más condiciones precarias en la vivienda: a) había en choza, cabaña, vivienda improvisada o local no habitable; b) el piso de la vivienda es de tierra; c) no cuenta con alumbrado eléctrico dentro de la vivienda; y d) se provee de agua través de río o acequia.

Cuadro 1**POBLACION OBJETIVO POR PROGRAMA SOCIAL**

Programa	Objetivo	Institución Responsable	Población identificada a partir de la ENAHO	Objetivo
Vaso de Leche	Aportar un complemento nutricional consistente en una ración diaria de leche o alimento equivalente. La primera prioridad es para niños menos de 6 años, madres gestantes y lactantes. La segunda prioridad es para niños entre 7 y 13 años, adultos y mayores y personas con tuberculosis (TBC). La distribución de los recursos del programa a los distritos se basa en el índice de pobreza y demográfico.	Gobiernos Locales	Niños hasta 13 años, madres gestantes 1/ y lactantes 2/ y adultos mayores (mayor a 60 años) en condiciones de pobreza.	
Desayuno Escolar	Contribuir a mantener un estado nutricional adecuado de los niños y de las niñas de 3 y 12 años, cuyas escuelas están en zonas consideradas de extrema pobreza.	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)	Niños en edad escolar (entre 3 y 12 años) y/o niños en educación inicial y primaria, ambos casos en condición de pobreza.	
Comedores Populares	Mejorar el acceso a la alimentación para personas en condición de pobreza y pobreza extrema y en alto riesgo nutricional que habitan en sectores urbanos marginales y rurales del país.	Gobiernos Locales	Población en condición de pobreza	
Seguro Integral de Salud	Proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando aquellas poblaciones vulnerables que se encuentran en situación de pobreza.	Ministerio de Salud (MINSA)	Población pobre no afiliada en ningún seguro alternativo al SIS o a ningún seguro.	

Según el criterio de pobreza 1, se evidencia que los niveles de filtración se han incrementado sostenidamente desde 2007 a 2011(Gráfico 1). Si bien el SIS y Desayuno Escolar tienen los menores niveles de filtración, éstos son los que más han aumentado entre 2007 y 2011, en 22,5 y 21,3 puntos porcentuales más, respectivamente. En tanto que el Comedor Popular y el Vaso de Leche, los de mayor filtración, aumentaron 15,5 y 13,2, puntos porcentuales, respectivamente entre, 2007 y 2011.

Si se nota en cuenta la definición de pobreza (Grafico 1), se obtiene para todos los casos de niveles de filtración menores a los obtenidos con el criterio de pobreza monetaria, aunque al igual que en el análisis anterior, se aprecia una evolución creciente de las filtraciones para dichos programas.

En este caso, el programa de Vaso de Leche y el Seguro Integral de Salud se mantuvieron como el de mayor y menor nivel de filtración, respectivamente, para el periodo 2007-2011, sin embargo, el nivel de filtración del Desayuno Escolar fue el que más creció, paso de un nivel de 15,3 en 2007 a 27,1 por ciento en 2011.

Con respecto a la subcobertura (Grafico 2), el análisis se enfocará solo en el criterio de pobreza 1, pues los niveles de subcobertura del segundo criterio son similares al primero. Así, el Comedor Popular muestra el más alto nivel de subcobertura, el cual se ha mantenido muy estable en los últimos cinco años, debido a que considera como población objetivo al total de la población pobre.

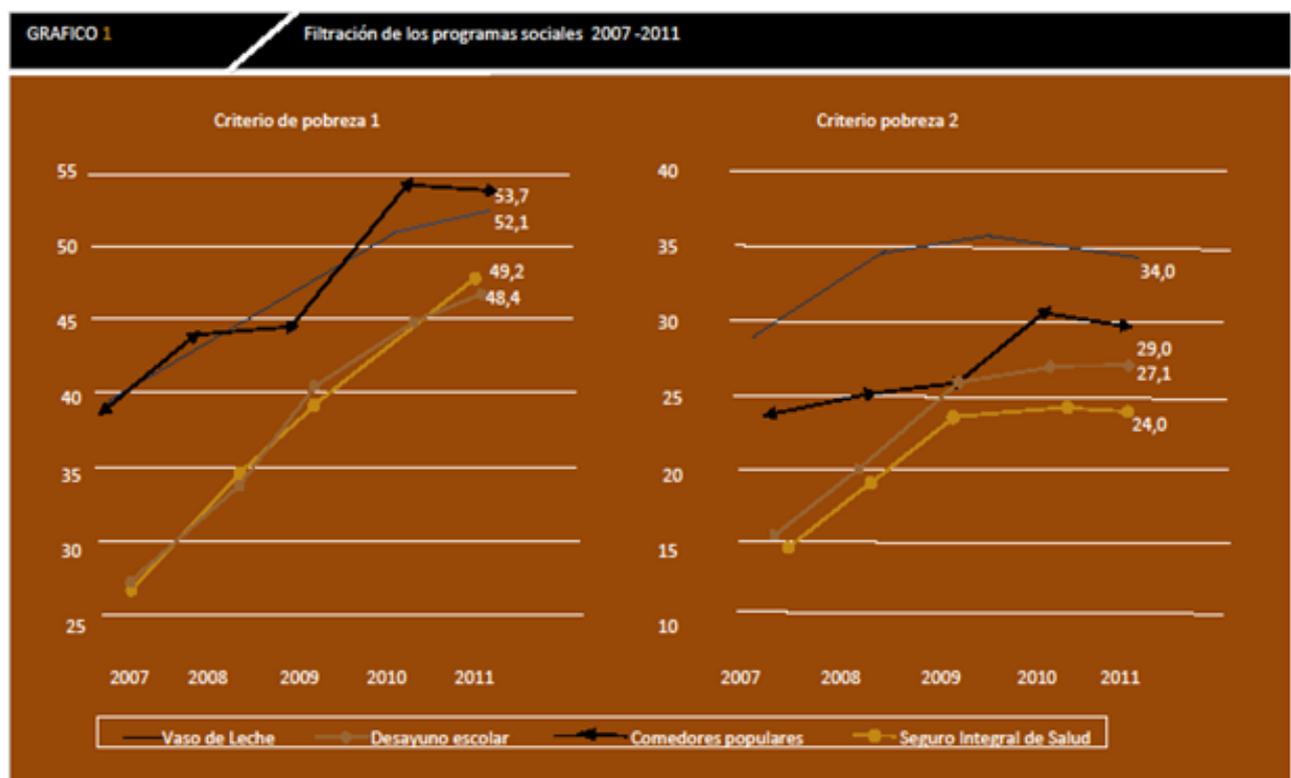
Le sigue el Vaso de Leche que ha aumentado su subcobertura en 6,8 puntos porcentuales entre 2007 y 2011, y el Desayuno Escolar que aumentó su subcobertura en 12,9 puntos porcentuales en dicho periodo.

En contraste, la subcobertura del SIS se ha reducido notablemente (de 68,4 por ciento a 39,0 por ciento, entre 2007 y 2011) debido al importante avance en la incorporación de beneficiarios a dicho seguro de salud, en particular, y según los datos de la ENAHO, los beneficiarios del SIS se habrían incrementado en cerca del 90 por ciento (de 4,9 a 9,6 millones de personas en dicho periodo); y además, dado el proceso continuo de reducción de la pobreza, la población objetivo del SIS se ha reducido de 11,3 a 7,3 millones de personas entre 2007 y 2011.

Al analizar por área geográfica, los niveles de filtración son mayores en las áreas urbanas que en las rurales, y dicha diferencia se acrecienta cuando se considera la definición de

pobreza 2. Así, por ejemplo, en 2011, la filtración en el área urbana se ubicó en 64,0 por ciento en promedio para los cuatro programas sociales, mientras que en el área rural fue de 36,7 por ciento. Al considerar la definición de pobreza, la filtración para el área urbana fue de 47,8 por ciento en promedio en 2011, en contraste, para el área rural fue de 7,9 por ciento. Con respecto a la subcobertura, el Comedor Popular destaca como el programa con el mayor nivel tanto en el área urbana como rural, teniendo porcentaje de 98,0 y 97,7 por ciento, respectivamente, para 2011, cifras similares a las de 2007. En cambio, la subcobertura del SIS es la más baja, tanto en el área urbana como en la rural, con 57,4 y 24,0 por ciento en 2011, respectivamente, situación que contrasta con 2007, cuando el SIS tenía una subcobertura de 77,2 y 60,0 por ciento, respectivamente

El programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres -JUNTOS- se creó en el año 2005 y está dirigido a hogares en condición de pobreza y pobreza extrema con hijos menores de 14 años y/o madres gestantes con independencia del tamaño total de la familia (6).



4 El seguro Integral de Salud (SIS) nació en 2012 mediante la ley 27657 como un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Salud.

5 En el Perú, el INEI establece la definición de la pobreza de acuerdo al criterio monetario, por el cual son consideradas pobres aquellas personas que residen en hogares cuyo gasto de cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de consumo de alimentos y no alimentos.

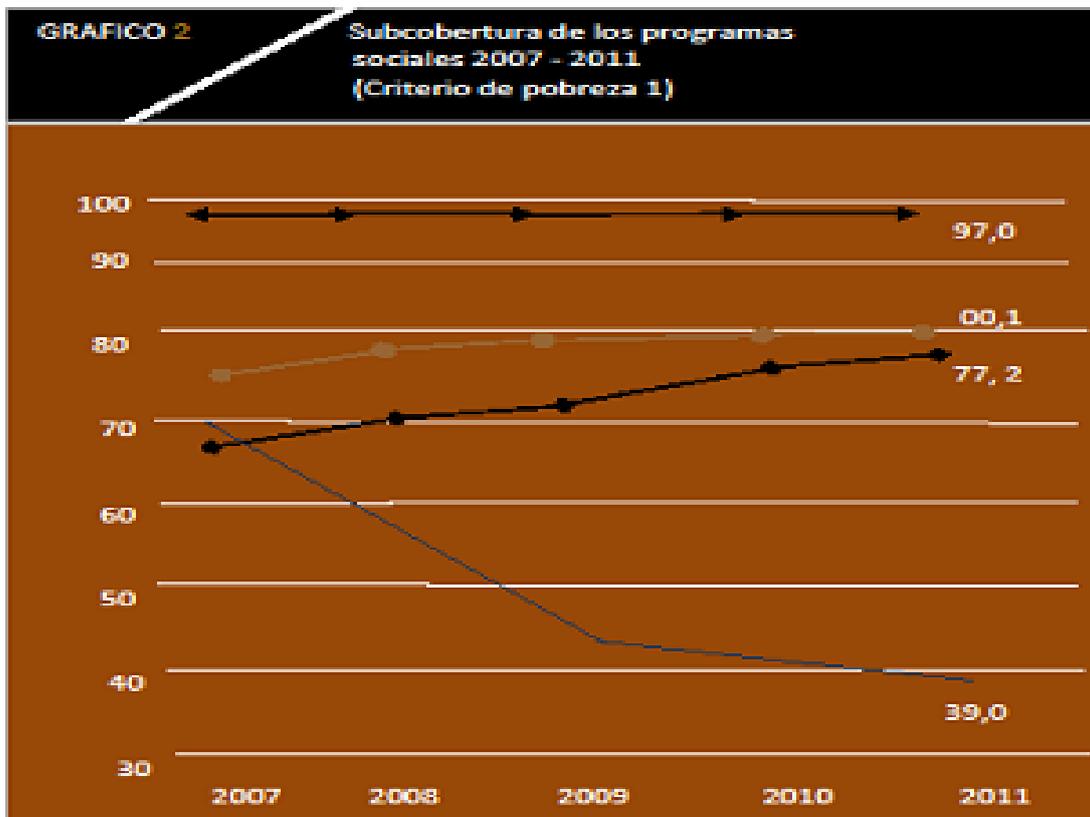
6. Hasta el año 2011, se especificaba que la condición de permanencia de los hogares con menores que han superado los 14 años de edad, era que estos se encuentren en educación básica, siendo el límite de edad 20 años.

Sin embargo, en octubre de 2012 se indica que la población objetivo del programa “son los hogares integrados por gestantes, niños (a), adolescentes y/o jóvenes, en condición de pobreza a nivel nacional. Los hogares cuya condición de usuarios este determinada por la presencia de niños(as), adolescentes y/o jóvenes, mantendrán dicha condición hasta que estos culminen la educación secundaria o cumplan 19 años, lo que ocurra primero”

Previo al análisis de la filtración y subcobertura de JUNTOS se precisará algunos puntos considerados en el mismo. Por un lado, el análisis no incluye los años previos a 2009, debido a que no se preguntaba explícitamente en el cuestionario de la ENAHO si el hogar recibía transferencia de JUNTOS. De otro lado, la condición de pobreza de la población objetivo de JUNTOS ha sido considerada como aquella que abarca tanto la pobreza monetaria como la carencia de infraestructura de vivienda (criterio de pobreza)

De esta manera se trabajará como un concepto de pobreza de carácter multidimensional que está más acorde a los criterios de elegibilidad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), y que toma en cuenta la situación de las áreas rurales, foco central de la intervención de JUNTOS, donde las carencias en la vivienda son más relevantes. Finalmente, la pobreza monetaria calculada por el INEI ha sido ajustada por la transferencia de JUNTOS,

para así retirar el efecto que dicha transferencia tiene sobre la determinación de que un hogar sea considerado como “no pobre” por exceder su nivel de gasto al de la línea de pobreza.



En el caso del análisis de la filtración, y con respecto a la edad máxima de los miembros del hogar que son parte de JUNTOS, se trabajará con lo vigente hasta 2011, cuando se señalaba que para los hogares con hijos que han superado los 14 años de edad, la condición de permanencia en JUNTOS es que los hijos se encuentren en educación básica, siendo el límite de edad 20 años.

De esta manera a partir de la información de la ENAHO, se identificó a 467 mil hogares beneficiarios del programa JUNTOS en 2011, de los cuales el 95,9 por ciento fueron hogares correctamente focalizados, reflejando un nivel de filtración de 4,1 por ciento, equivalente a cerca de 20 mil hogares. Al compararlo con el 2009, el número de hogares beneficiario aumentó de 411 a 467 mil hogares, y así también la cantidad de hogares infiltrados, los que pasaron de 7 mil a 19 mil hogares.

7 El SISFOH fue creado en diciembre de 2004 con la resolución ministerial N° 399-2004-PCM con el propósito de brindar información relevante para la identificación de los beneficiarios de los programas sociales, como para facilitar la ejecución y evaluación de la política social en el Perú.

8 Es decir, se resta el monto de la transferencia de JUNTOS al gasto total del hogar calculado por el INEI, bajo el supuesto que la transferencia de JUNTOS es utilizada en la compra de diversos bienes y servicios que son contabilizador por el INEI para el cálculo del gasto total del hogar.

Este ajuste tiene un impacto muy leve sobre la cantidad de los hogares considerados como pobres debido a que la condición de pobreza incluye tanto lo monetario como la carencia de

CUADRO 2		Filtración y subcobertura en el programa JUNTOS (en N° de Hogares)							
Filtración en el programa JUNTOS: 2007 - 2011 (en número de hogares)					Sub cobertura en el programa JUNTOS: 2007 - 2011 (en número de hogares)				
Año	Hogares beneficiados	Correctamente focalizados	Filtración (%)		Año	Hogares objetivos	Correctamente focalizados	No atendidos	Subcobertura (%)
2011	467 432	448 129	19 302	4,1	2011	1 979 130	410 021	1 569 109	79,3
2009	410 867	403 312	7 554	1,8	2009	2 070 874	390 951	1 679 923	81,1
Esta población correctamente focalizada es sólo válida para el análisis de filtración, pues incluye a los hogares que siguen siendo beneficiarios con hijos mayores a 14 años.					En el área rural:				
					2011	1 004 968	380 738	624 230	62,1
					2009	1 053 666	362 699	690 967	65,6

infraestructura de vivienda.

Por su parte, el nivel de su cobertura en 2011 (Cuadro 2) se ubicó en 79,3 por ciento, y al evaluarlo sólo en las áreas rurales (donde entiende prioritariamente el programa JUNTOS), dicho nivel descendió a 62,1 por ciento, una caída cercana a los 17 puntos porcentuales. Al

compararlo con 2009, la subcobertura descendió 1, 8 puntos porcentuales (paso de 81,1 a 79,3 por ciento entre dichos años), en tanto que dicha disminución fue más pronunciada en el caso del área rural, donde paso de 65,6 a 62, 1 por ciento (3, 5 puntos porcentuales menos) entre dichos años. Parte de las razones de la subcobertura, sobre todo en las áreas rurales, se debería a que la aplicación de la ficha socioeconómica no llega a todos los hogares del distrito seleccionado por razones de aislamiento o ausencia del titular para responder el cuestionario.

A partir del presente análisis, se evidencia que el nivel de filtración en los cuatro primeros programas sociales se ha acrecentado sostenidamente en los últimos cinco años. Esto se debería, sobre todo en el caso de los programas alimentarios, al sesgo urbano de su aplicación, debido a que, según Tanaka y Trivelli (2002), resulta más rentable atender a la población en las áreas urbanas, donde se concentra una gran proporción de pobres, en detrimento de los pobres extremos, los cuales usualmente están dispersos y desorganizados.

Sin embargo, y coincidiendo con Alfageme y Del Valle (2009) y Monge et. al. (2009), la principal razón para el alto nivel de filtración y su constante crecimiento en estos programas sociales, sería la inexistencia de mecanismos de graduación de los beneficiarios y la consecuente desactualización del padrón de beneficiarios, más aún en un contexto donde el nivel de pobreza ha estado disminuyendo en los últimos años.

Con respecto a JUNTOS, este programa destaca por tener un menor nivel de filtración en comparación a los cuatro programas sociales anteriormente mencionados; sin embargo, éste se ha incrementado en casi el doble en solo tres años. El manejo de la ficha y la calificación de la persona beneficiada son aspectos cruciales que deben ser mejorados para que los beneficios de JUNTOS lleguen a la población objetivo.

Así, sobre la base del análisis efectuado en este trabajo se evidencia que se está teniendo problemas en una asignación eficiente en el gasto social, sobre todo porque los niveles de

filtración se han ido acrecentando en los últimos cinco años, mientras que las cifras de subcobertura se han mantenido casi el mismo nivel, a excepción del SIS y de JUNTOS.

Los esfuerzos que se hagan para mejorar la focalización de dichos programas, entre ellos la utilización efectiva y eficiente de SISFOH, no sólo mejorarán la eficiencia del gasto, sino que éste podrá dirigirse a la población a la que realmente se busca atender.

4.2.4. Los resultados de los programas sociales 2011-2014

Situación de los Programas Sociales año 2012

De acuerdo al Informe 858/2013-CG/PSM-IM: Informe Macro sobre la Gestión de los Programas sociales para el período del 01 de enero al 31 de diciembre del 2012 emitido por la Contraloría General de la República, en ese período se tuvo la siguiente situación:

El presupuesto asignado para el Programa del Vaso de Leche (PVL) en el año 2012 ascendió a S/. 363 millones, los cuales fueron distribuidos entre las 1838' municipalidades del país, monto que en términos nominales no ha tenido variación desde el año 2006, concentrándose el 49,6% del presupuesto en los departamentos de Lima, Cajamarca, Piura y Cusco. Sin embargo, teniendo en cuenta la población estimada de niños de 0 a 6 años por departamento, podemos advertir que el presupuesto asignado por niño/día fluctuó entre S/. 0,39 – S/. 0,86, cifra que disminuiría a S/. 0.19 – S/ 0.43 considerando la población proyectada pobre de niños de 7 a 13 años, siendo el coste promedio ponderado por ración de aproximadamente S/. 0,50, los valores antes mencionados no alcanzarían para cubrirla, por lo que se debe priorizar la atención en los beneficiarios de 0 a 6 años.

En el Informe Macro sobre el PVL del año 2011, se formularon 53 recomendaciones, de las cuales 37 fueron para el gobierno central y regional, siendo de indicar que quienes han adoptado acción y cuya recomendación se encuentran en proceso de implementación son: Indecopi, Midis, INS, MEF y 11 gobiernos regionales: mientras que PCM, Minsa,

Produce, INEI y el INS tienen recomendaciones pendientes de implementar. Respecto a las 15 recomendaciones formuladas a los gobiernos locales, 128 han reportado la implementación de 1 o más recomendaciones (7% del total de municipalidades), siendo la MD de Yanacocha-Ucayali la que implementó el mayor número de recomendaciones (12).

El total de toda fuente de financiamiento del Programa fue de S/. 174,2 millones, del cual el 92,8% corresponde a la transferencia del Tesoro Público (S/. 161,7 millones), el 4,5% a los recursos directamente recaudados y el 2,6% a Foncomun y donaciones: no habiendo variaciones importantes respecto a los años anteriores

La ejecución presupuestal de las municipalidades analizadas alcanzó el 99,6%. En los meses de enero y febrero fue menor a 80%, finalizando el año 2012 con ejecuciones superiores al 100%, ello debido a la acumulación del presupuesto no ejecutado en los meses anteriores, lo que genera el riesgo de una inoportuna atención de los beneficiarios. Diez departamentos alcanzaron el 100% de ejecución presupuestal al mes de diciembre (Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín, la Libertad, Madre de Dios, San Martín y Ucayali).

El gasto total en alimentos fue de S/. 166,5 millones. El mayor importe correspondió al producto leche evaporada entera que representó el 48,2% (S/. 80,25 millones), seguido por la mezcla de hojuelas, con S/. 39,34 millones y leche fresca de vaca (sin procesar) S/. 12,48 millones. Estos tres (3) productos concentraron el 79,3%, por ello se debería prever la adquisición anual de los alimentos para conseguir precios estables durante el año, y evitar el riesgo de disminuir raciones o la cobertura de atención por el alza de precios de los productos.

La población atendida fue de 1,39 millones; siendo los departamentos de Lima, Piura, Ayacucho y Cajamarca los que concentraron el 54% del total atendido. La población de

primera prioridad representó el 75,3%, mientras que la población de segunda prioridad el 24,6%. La provincia de Lima allende mayoritariamente a población de segunda prioridad (51,9%), en comparación con el resto del país, cuya atención es menor al 18%. El 28,3% (226) de municipalidades atendieron a menos del 75% de beneficiarios de primera prioridad; situación que denota la necesidad de continuar aplicando mecanismos eficaces de localización, para garantizar la priorización de los niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en período de lactancia, localizados principalmente en el área rural y urbano-marginales, que constituyen el grupo más vulnerable.

El 48,4% de las 91 municipalidades atendieron más de 271 días/año, sin embargo, solo el 11,0% lo hizo con una ración que sí cumplieron el valor nutricional mínimo, lo que denota que la cobertura de días de atención, factor importante para el éxito del Programa, resulta deficiente para complementar la alimentación de los beneficiarios y que la mayoría de los gobiernos locales necesitan fortalecer su gestión logística, que incluye programar las raciones para una atención diaria, adquirir oportunamente los alimentos y fortalecer el compromiso de las organizaciones sociales de base para la preparación de la ración.

En este informe la Contraloría General de la República sugiere al MIDIS, entre otros: Elaborar los lineamientos generales y específicas respecto a la ejecución del Programa del Vaso de Leche en cada una de sus fases: programación, selección de beneficiarios, distribución y supervisión y evaluación.

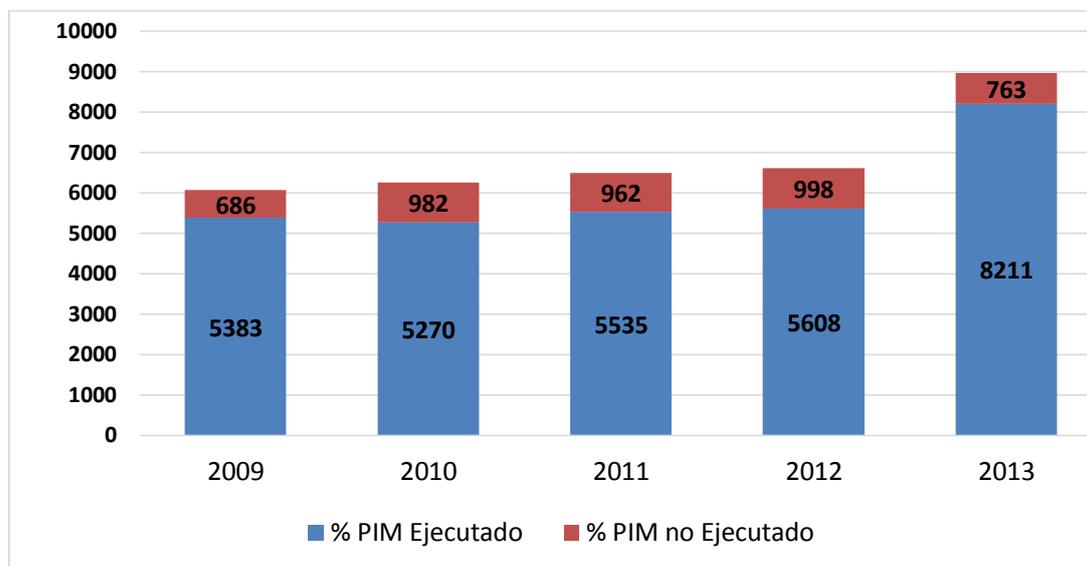
Situación de los Programas Sociales año 2013

De acuerdo al Informe Macro sobre la Gestión de los Programas sociales para el período del 01 de enero al 31 de diciembre del 2013 emitido por la Contraloría General de la República, en ese período se tuvo la siguiente situación: Durante el año 2013, a nivel nacional existieron treinta y tres (33) Programas Sociales adscritos a los siguientes

sectores¹²: Gobiernos Locales {2}; Agricultura (1); Educación (2); Energía y Minas (1); Desarrollo e Inclusión Social (5); Mujer y Poblaciones Vulnerables (5); Salud (2); Trabajo y Promoción del Empleo (4); Transportes y Comunicaciones {2}; Vivienda, Construcción y Saneamiento (6); Comercio Exterior y Turismo (1); Producción (1) y Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (1); los cuales administraron durante dicho año un presupuesto acumulado de S/. 8,974 millones.

La evolución del presupuesto asignado a los Programas Sociales, para el periodo 2009-2013, se muestra en el siguiente gráfico:

Evolución de la asignación y ejecución presupuesta de los Programas Sociales (En millones de nuevos soles y porcentajes)



*Fuente: Consulta amigable del MEF al 30 de mayo de 2014 y Sistema Web Mochica PSG
Elaborado por: Departamento de Estudios Especiales*

En el gráfico anterior se aprecia que el presupuesto asignado para los Programas Sociales (PIM) para el año 2013 fue de S/. 8 974 millones, incrementándose con respecto al año 2012 en 36%, mientras que con respecto al año 2009, éste se ha incrementado en 48%. En cuanto al nivel de ejecución, se aprecia que para el periodo 2009- 2012 en promedio se ha ejecutado el 86% de los recursos asignados y la ejecución para el año 2013 fue del 92%.

Asimismo, el presupuesto asignado a los 33 Programas Sociales del Presupuesto Nacional en el año 2013 representó el 6,7% del total.

El presupuesto asignado para el año 2013 para el PVL fue de S/. 396'863,268, De los treinta y tres (33) Programas Sociales, se aprecia que diez (10) de ellos representaron el 74,2% (S/. 6,660'102,550) del presupuesto (PIM) asignado a los Programas Sociales; mientras que los otros veintitrés {23}, alcanzaron el 25,8% (S/. 2,313'457,564).

El mayor número de las deficiencias y riesgos identificados en las acciones de control y veedurías o visitas inopinadas realizadas a los Programas Sociales se refieren a seis (06)

aspectos:

1. Deficiencias administrativas: referidas principalmente a incumplimiento de los procedimientos internos de los Programas establecidos en sus normas, problemas en las convocatorias, o la realización de acciones distintas a las que son objeto del Programa.
2. Problemas en los actos preparatorios y los procesos de selección: deficiencias de los expedientes técnicos, en la determinación del valor referencial, fraccionamiento de los procesos, ausencia de conformidad para la recepción de los bienes, entre otros.
3. Deficiencias en la ejecución contractual o en la implementación de las obras de infraestructura: vinculadas al incumplimiento de contrato, dilación en la aprobación del presupuesto adicional de obra o deficiencias constructivas.
4. Deficiencias en la supervisión de los programas: referidas a la falta de oportunidad de la supervisión realizada, la inexistencia de alertas respecto a los problemas suscitados, o simplemente la inexistencia de supervisión alguna.
5. Problemas en la entrega del beneficio a los usuarios (cadena de valor): ligado principalmente a los programas alimentarios, y se refiere a los problemas en la distribución de las raciones, en la falta de un plan de distribución o el desconocimiento del destino de los alimentos que supuestamente han sido distribuidos.
6. Deficiencias en la gestión de la Información: vinculados a la carencia de bases de datos y registros o retiro del acervo documentaría sin seguir procedimientos adecuados.

En cuanto al PVL, algunas de las deficiencias encontradas en este programa social son las siguientes:

Inconsistencias en registro de padrón de beneficiarios.

El padrón de beneficiarios del PVL contiene registro de beneficiarios empadronados dos (2) veces, con número diferente de padrón.

Padrones de beneficiarios del PVL contienen información Inconsistente, beneficiarios con

domicilios inexistentes o que no residen en los domicilios consignados.

Se disminuyó número de beneficiarios sin sustento técnico.

En el Ejercicio 2012, la Sub Gerencia de Salud Pública y Programas Alimentarios de la Municipalidad Provincial de Virú (La Libertad), unilateralmente y sin justificación técnica disminuyó la cantidad de beneficiarios del PVL afectando a 1,116 beneficiarios.

Deficiente focalización beneficiarios

Durante los años 2010, 2011 y 2012 la entidad entregó de alimentos del PVL valorizadas en S/. 35 448,2 a personas inscritas pero no calificadas para ser beneficiarias del programa, debido a una deficiente focalización de la población objetivo a cargo de la entidad.

a.-El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, JUNTOS, continúa su apoyo a las familias de extrema pobreza, recordando la condicionalidad que está siendo exigida a las familias beneficiarias:

1. El incentivo monetario condicionado que entrega el programa Juntos se transfiere a las familias cuyos hijos asistieron al colegio, a sus controles de salud o, de ser el caso, por la asistencia de la gestante a sus controles prenatales.
2. La única razón por la que una familia usuaria no recibe el incentivo es por incumplir con estas condiciones.
3. Ninguna autoridad, gestor o integrante del programa Juntos puede ni debe exigir ningún otro compromiso a las familias usuarias. Tampoco se pueden solicitar que se suspenda la entrega del incentivo.
4. Las titulares de hogares usuarios del programa a los que se haya suspendido el abono del incentivo monetario y no estén de acuerdo con ello, pueden presentar su reclamo ante el programa en las oficinas de Juntos en la sede de la Unidad Territorial de su región o ante el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana de los Programas Sociales del

MIDIS, el cual se encarga de vigilar , a través de 3 mil veedores a nivel nacional, el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales y evitar su uso político.

Por otro lado, más de un millón y medio de niños han podido asistir a la escuela gracias al apoyo que reciben sus familias por parte del programa Juntos, Normalmente en las zonas alto andinas los padres no suelen enviar a sus niños a los 3 o 4 años a la educación inicial, en la zona amazónica tampoco. Por lo tanto, lo que se hace es incidir para que los padres lleven a sus niños a la escuela y cuando los niños nacen o las madres están gestando, vayan a sus controles.

En el programa Juntos más de 160 mil niños menores de 3 años están yendo a los centros de salud para sus controles CRED (crecimiento y desarrollo). Recordemos que objetivos son hacer incidencia en las familias que viven en las zonas de pobreza y pobreza extrema para que lleven a los niños a los centros de salud y a la escuela. Tengamos presente que el programa Juntos fue creado en el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo, se implementó durante el gobierno del ex presidente Alan García y que, se puso un mayor énfasis en el cumplimiento de las condicionalidades, es decir que las familias lleven a sus hijos al colegio y a los centros de salud.

En el año 2014, el Programa Juntos, logró que 159,825 niños menores de 3 años de edad, pertenecientes a hogares afiliados, fueran llevados por sus padres a sus controles de crecimiento y desarrollo (CRED), según el último reporte del MIDIS efectuado a marzo del 2015. Además, hay 13,748 mujeres embarazadas quienes cumplieron con acudir a los establecimientos de salud para pasar sus controles prenatales y de esta manera garantizar la salud del niño que está por nacer.

El programa Juntos promueve el acceso a los servicios de salud y educación de las familias que viven en los lugares más pobres del país. En efecto según estadísticas en marzo del 2015, el programa Juntos cuenta con 834,888 hogares afiliados y 1'761,798

miembros objetivos, es decir niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 19 que cursen estudios escolares, además de mujeres embarazadas. Actualmente Juntos llega a 151 provincias, 1,151 distritos y 43,066 centros poblados ubicados en 17 unidades territoriales en todo el país.

Además, más de un millón 580 mil estudiantes de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria de las zonas rurales más pobres del país iniciaron hoy el año escolar con el apoyo del programa, en ese sentido el programa Juntos promueve que los escolares asistan al colegio entregando incentivos monetarios a sus padres, para que estos puedan asumir los costos de alimentación y estudios.

Los resultados del Programa, también lo encontramos en que promueve el acceso a la educación inicial de cerca de 300 mil niños y niñas de entre 3 y 5 años, con lo cual se suma a los esfuerzos que realiza el Ministerio de Educación para ampliar la cobertura de estos servicios en las zonas rurales, en el marco de la política de inclusión social.

Asimismo, tenemos que son más de 700 mil niños y adolescentes de entre 6 a 11 años, de hogares en situación de pobreza, los que son apoyados por Juntos para que su asistencia a la Escuela de nivel primaria sea constante y sin deserción. De igual modo, 580 mil adolescentes y jóvenes entre 12 y 19 años iniciaron el año escolar en los niveles de primaria y secundaria en zonas rurales.

Como una de las importantes estrategias de la política social del Estado, el Programa Juntos impulsa además la equidad de género en el acceso a la educación. Así, del total de estudiantes que integran los hogares afiliados al Programa, el 49% son mujeres y 51% son varones. Por último, Juntos trabaja en estrecha coordinación con 55,710 instituciones educativas del país para que los niños y niñas de 3 hasta los 6 años asistan a clases de educación inicial y los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, desde 6 años de edad, asistan a sus clases de educación primaria y secundaria.

Pasando al análisis específico del programa Juntos, Perova y Vakis (2012) realizan una investigación amplia, que busca abarcar los potenciales impactos del programa tanto a corto como largo plazo, aplicando técnicas de evaluación de impacto. Para ello, utilizan una estrategia de variables instrumentales en complemento de otra de emparejamiento, diferenciando los impactos según el tiempo de permanencia en el programa y buscando así entender cuánto demora el programa en presentar algún efecto y cómo estos evolucionan en el tiempo. Con ello, los autores se proponen estudiar la sostenibilidad y dinámica del programa, así como entender si es que los efectos se reducen en el tiempo porque los beneficiarios engañan al sistema o si estos aumentan temporalmente, reflejando así un cambio de comportamiento a largo plazo. Para ello, los autores emplean datos de las Enaho 2006-2009, el Registro Nacional de Municipalidades, el Censo Nacional 2005 con los distritos tratados por Juntos y datos administrativos del programa. Tras este ejercicio, se encuentran impactos importantes en el consumo, tasas de pobreza, probabilidad de chequeos de salud en los niños y atención escolar, aunque ningún efecto se evidencia en cuanto al trabajo infantil. No obstante, el principal aporte del estudio recae en el análisis de la intensidad del tratamiento, donde se encuentra un impacto considerable en el consumo total, consumo de alimentos y niveles de reducción de pobreza para aquellos hogares con más de un año en el programa, en comparación con los recientemente beneficiados. Asimismo, los autores encuentran impactos sobre la probabilidad de que los niños estén saludables y el registro escolar, luego de haber pasado dos o más años en el programa.

A pesar de ello, no se logra demostrar que los efectos en pobreza o consumo se acumulen en el tiempo, ni se encontraron impactos en la participación en campañas de salud o la probabilidad de buscar atención ante enfermedades. Ante ello, los autores concluyen que el programa juntos definitivamente tiene efectos importantes, aunque la

velocidad a la cual afecta a los beneficiarios brinda una ventana de oportunidad considerable para su mejora, a través de incrementos en el monto transferido, mejoras en la administración, solución en malentendidos de corresponsabilidades y la provisión de servicios médicos y educativos de calidad en los distritos tratados.

El interés por analizar los efectos del programa Juntos sobre los miembros menores del hogar ha generado una serie de estudios, que abarcan desde el peso de los niños al nacer hasta el estudio de los efectos del programa sobre el rendimiento en las escuelas. En este conjunto de trabajos encontramos el elaborado por Escobal (2012) respecto al impacto del programa de TMC (transferencias monetarias condicionales) sobre el bienestar general de los niños atendidos. Para ello, el autor utiliza información complementaria de la base del estudio Niños del Milenio, donde con una submuestra de ella– se comparan a los hogares beneficiarios con aquellos que no recibieron el tratamiento, estableciendo un grupo de niños de control comparable con los niños beneficiarios del programa.

De esta manera, se encuentra un efecto en el ingreso de las familias que supera la cantidad de la transferencia, debido a ingresos complementarios de los padres; el cambio en patrones de gasto de los hogares, incorporando nuevos productos nutritivos a las canastas alimenticias; y un cambio en los patrones de uso del tiempo de los niños. Sobre esto último, se evidencia una pequeña reducción en el tiempo destinado a trabajo remunerado por los niños, aunque un aumento en la proporción de horas dedicadas a trabajo no remunerado, con lo cual el tiempo destinado al estudio o juego no se ve afectado. Finalmente, no se logran encontrar efectos positivos sobre la nutrición o desempeño cognitivo de los niños. En relación al efecto nutricional temprano del programa Juntos, Sánchez y Jaramillo (2012) exploran el impacto de la transferencia sobre la nutrición en niños menores de 5 años. Para ello, los autores aplican un

emparejamiento de hogares en base a características observables, una estimación de dobles diferencias tras emparejamiento y estimaciones con efectos fijos distritales y maternos en base a los datos de la Endes para el periodo 2008-2010. Con ello, los autores logran probar una reducción en la incidencia de desnutrición crónica extrema, además de efectos positivos, condicionados al tiempo de exposición al programa para niños menores de 5 años. Siguiendo esta línea, aunque en una etapa previa del ciclo de vida de los infantes, Díaz y Saldarriaga (2014) buscan probar los potenciales efectos de la TMC sobre el peso al nacer de aquellos niños que fueron expuestos al programa durante el periodo de gestación. Para ello, se calculan modelos de dobles diferencias, efectos fijos por madres y variables instrumentales sobre una serie de indicadores sanitarios neonatales y de cuidado prenatal con datos provenientes de la Endes en el periodo 2004-2013. Tras ello, los autores no logran encontrar efectos en la salud neonatal, aunque sí muestran evidencia de mejora en el cuidado prenatal de las madres gestantes. Como última de las investigaciones revisadas sobre salud infantil y Juntos, tenemos el trabajo realizado por Andersen *et al.* (2015), donde se busca el vínculo causal entre la participación en el programa de TMC sobre mediciones antropométricas, desarrollo de lenguaje y resultados educativos escolares. Para responder esta pregunta, los autores utilizan los datos de la encuesta de Niños del Milenio para los niños entre 7 y 8 años, considerando el efecto de Juntos sobre talla-por-edad, IMC, retraso en el crecimiento, sobrepeso, vocabulario y logros según grados escolares. Tras aplicar una metodología de dobles diferencias, controlando a través de un *propensity score matching* (programa de propensión coincidencia de puntaje), los autores encuentran que el programa Juntos estaría asociado a incrementos en *score* de talla-por-edad para los niños; mientras que las niñas reportan una reducción en el IMC para su edad y la incidencia de sobrepeso. Sin embargo, no se comprobaron efectos del programa en el manejo de vocabulario o el

logro por grado escolar. Además del estudio de impactos del programa Juntos sobre uno de sus objetivos trazados, como lo es la salud infantil, varios autores han presentado evidencia empírica de efectos del programa sobre dimensiones adicionales de bienestar. Por ejemplo, Escobal (2012b) propone estudiar un espectro más amplio de variables que aquellas propuestas como resultados por el propio programa, pues existe evidencia de que los efectos son más amplios y pueden incluir algún efecto no anticipado en el diseño o cambio en percepciones y actitudes de las madres o niños beneficiarios. En este sentido, Zegarra (2016) evalúa los efectos de Juntos en decisiones productivas de hogares rurales, empleando los datos longitudinales de la Enaho a través de una metodología de diferencias en diferencias. Con ello, el autor encuentra que el programa de TMC presenta efectos en las decisiones productivas de los hogares, tanto en el ámbito de la expansión de la actividad como en la reasignación de los recursos disponibles. Asimismo, se muestra un efecto heterogéneo al considerarse el género del jefe del hogar, pues los hogares con jefe varón presentan un aumento en el nivel de recursos destinados a actividades agropecuarias, mientras que los hogares liderados por mujeres siguen un comportamiento inverso. En cuanto a los efectos del programa en dimensiones adicionales que podríamos llamar ‘intrahogar’, tenemos los trabajos de Del Pozo y García (2015), donde se estudian los efectos del programa sobre la violencia a las mujeres rurales y el consumo de bienes meritorios, y el poder de negociación de las madres, respectivamente. En el primero de ellos, Del Pozo estima el impacto del programa sobre los niveles de violencia de pareja, al emplear una metodología basada en observables y otra en no observables, con base a la información de la Endes para el periodo 2009-2010. Tras este ejercicio, el autor encuentra evidencia de que el programa incrementa en 4% la violencia física, en 7% la violencia psicológica y en 3% la violencia sexual contra las mujeres beneficiarias, impactos que se intensifican a medida que las

mujeres permanecen más tiempo en el programa. En el caso de la segunda investigación, el autor utiliza un panel de datos de la Enaho con modelos de efectos fijos para la estimación, con lo cual encuentra que el programa incrementa la proporción del presupuesto familiar destinado al consumo de alimentos, ropa y educación de los niños. Adicionalmente, no se comprueba ningún efecto sobre el consumo de tabaco o bebidas alcohólicas, ni sobre el poder de negociación de las madres en el hogar. Generando evidencia desde una importante mirada cualitativa, encontramos el trabajo de Correa y Roopnaraine (2014), en el cual se estudia la implementación y efectos socioculturales de Juntos en una serie de comunidades andinas y amazónicas del país. Para ello, los autores realizan un extenso trabajo de campo etnográfico de dos meses de residencia permanente en cada una de las seis comunidades de estudio, considerando 90 estudios de caso a nivel de hogares, entrevistas a informantes clave y observación participante sistemática. Con ello, buscan entender el posicionamiento y percepción del programa en las comunidades. Los autores encuentran que el programa es “altamente valorado en las comunidades y cuenta con legitimidad local”, aunque se requiere de una comunicación con mayor claridad en los objetivos y visión de desarrollo del programa. Asimismo, no se encontró filtración de hogares no pobres sino un deseo de ampliar cobertura a más familias indígenas. El incentivo monetario era altamente valorado como un ingreso de resguardo ante choques, que no ocasionaba efectos perversos por reducción en las horas de trabajo. Entre los efectos del programa encontrados, se evidenció un aumento en las demandas de identificación, cambios en comportamientos en salud y educación, así como un mayor empoderamiento de la mujer al incrementar su autoestima y participación en la toma de decisiones dentro del hogar y la toma de decisiones comunales. Como último grupo de estudios sobre el programa Juntos, revisamos tres documentos referentes a propuestas y análisis sobre el diseño del programa. El primero de ellos elaborado por Yaranga (2012)

busca identificar los determinantes de la suspensión de hogares al programa, por incumplimiento de las corresponsabilidades asignadas en el distrito de San Juan de Jarpa (Provincia de Chupaca, Junín). El autor se pregunta cuáles son las razones por las que los beneficiarios incumplen, y cuál es la percepción de los actores locales sobre la afiliación y validación. Ante ello, el autor encuentra seis factores determinantes del incumplimiento en salud, relacionados al proceso de partos en el domicilio, distancia a los centros de atención, madres solteras, deficiencia en la comunicación con el personal médico y la imposición de un programa de planificación familiar. En cuanto a las corresponsabilidades en educación, los factores explicativos del no cumplimiento se relacionan también con las distancias a centros educativos y que haya madres solteras, aunque ahora la falta de documentos, la humillación de niños discapacitados, la exigencia de compra de útiles y el pago de multas interfieren con la condicionalidad. El segundo trabajo, elaborado por Pinto (2016), profundiza en el análisis de los recursos comunicacionales y los discursos transmitidos por los ejecutores del programa en la región Junín. Se analiza la coherencia entre la concepción del programa y la transmisión al público objetivo. Para ello, la metodología analiza “los recursos comunicacionales diseñados por el programa para la transmisión de sus mensajes clave, así como también al discurso que poseen, tanto los decisores de la planificación del planteamiento comunicacional de Juntos, como también los encargados de ejecutar estas acciones en la base territorial de Junín”. Con este análisis, el autor concluye que no existe un proceso de planificación que involucre a los actores que implementan las acciones del programa, que los actores involucrados aseguran que la diversidad de culturas y creencias religiosas se tornan en las principales dificultades que surgen en la implementación en campo, y finalmente, que no se puede afirmar que el ámbito de comunicación del programa tenga un rol protagónico en los procesos de programa Juntos en campo, sino un rol secundario

difusionista. Finalmente, el trabajo de Zárate Ardelae *et al.* (2012) elabora una propuesta de estrategia para la graduación del programa Juntos, a través de una revisión de algunos programas y proyectos enfocados en el desarrollo rural productivo y actividades financieras, realizados con población similar. Los autores argumentan que los proyectos más exitosos encontrados guardan un proceso de aprendizaje en el camino, reformulan acciones y tienen capacidad de decisión local, además de otorgar formación, acompañamiento y fortalecimiento de asociaciones entre productores. Ello permite un mayor impacto y relación costo-efectividad de los programas. El trabajo de campo realizado revela que existe temor a dejar el programa por perder un ingreso estable, por lo cual el informe propone un enfoque de graduación que caracterice a los hogares y contemple su vulnerabilidad, a fin de que no caigan nuevamente en la pobreza. Ante ello, los autores proponen un modelo de graduación similar al presentado en la estrategia del programa con incentivos denominados ‘bonos de graduación’, aunque señalan que esta estrategia de salida no debería tener alternativas excluyentes “entre bonos educativos, productivos o de emprendimientos, tal como se establece en los lineamientos de Juntos”.

b.- El Programa de Comedores Populares, en donde más de medio millón de personas en Lima son beneficiadas con el funcionamiento de 3,400 comedores populares, en todo el país los comedores populares suman 13,000 en todo el país. El MIDIS es el ente rector, da lineamientos y pautas al momento de verificar el impacto positivo de estos espacios. La labor de los comedores populares es autogestionaria, por iniciativa de madres y mujeres del distrito que se inscriben en el gobierno local para desarrollar esta noble tarea por las lideresas vecinales que organizan estas iniciativas, quienes dedican gran parte de su tiempo a causas de los reducidos presupuestos que, en muchos casos no sobrepasan los 200 soles.

Desde muy temprano las madres se encargan de preparar menús ricos y económicos para más de medio millón de personas en Lima, las encargadas de estos espacios reciben capacitación en educación financiera y planteamiento de metas, cumpliendo la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer, una herramienta de gestión crucial para este sector que busca cerrar brechas de desigualdad.

En el lanzamiento de esta actividad tiene un rol central el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, por lo tanto es necesario continuar apoyando a la mujer peruana en capacitación, agregando la inclusión financiera y la nutrición, , de esta manera las mujeres pueden colocar temas en la agenda política al ser parte de las reuniones en que se debaten los presupuestos participativos. Las mujeres en realidad son socias del Estado en los temas de inclusión y en los comedores representan la lucha de las mujeres en períodos de crisis económica.

C.-El Programa de Vaso de Leche (PVL), se trata de un programa cuya administración depende de las municipalidades distritales y provinciales del Perú. Este programa tiene varias irregularidades, como el hecho de que las raciones de leche que reciben los beneficiarios no cumplen con el valor nutricional exigido o que gran parte de las adquisiciones realizadas por los municipios no se hacen bajo concurso público, lo que causa que ciertas empresas proveedoras de leche tengan el monopolio del mercado.

La mayor distorsión del PVL es su altísimo porcentaje de filtración. Según Vásquez (2014), investigador de la Universidad del Pacífico, actualmente existen 1'342.000 beneficiarios infiltrados en el PVL, es decir personas que no deben recibir esta ayuda del Estado. Según un Informe de la Contraloría General de la República (2014) se estima que hay más de un millón de individuos denominados 'niños de leche', es decir personas entre 18 a 65 años de edad que siguen recibiendo la ayuda del programa", indica.

En este grupo hay beneficiarios que son mayores de edad, madres gestantes, personas afectadas por tuberculosis o discapacidad, quienes también estarían consideradas como población objetivo del PVL. Sin embargo, según el Proyecto de Validación de Padrones del Programa Vaso de Leche 2009- 2014 del INEI los porcentajes de la población que no están dentro del grupo de niños menores de 13 años no corresponderían con la alta tasa de filtración del PVL.

Para conocer las raíces de la filtración, tendríamos que remitirnos a los orígenes del PVL, como sabemos este programa se institucionalizó en 1983, cuando el ex alcalde de Lima Alfonso Barrantes dio representatividad a las organizaciones de madres de Lima para formar los llamados comités del Vaso de Leche, los cuales tienen capacidad de administrar los padrones de beneficiarios en cada municipio. Las dirigentes de estos comités todavía pueden determinar a qué personas les corresponde recibir apoyo.

También hay que recordar que si en sus inicios este programa permitió aliviar el hambre de miles de personas asentadas en los distritos de Lima que antes concentraban grandes bolsones de pobreza, con el paso de los años muchos de sus primeros beneficiarios dejaron de ser niños, mientras que otros mejoraron su situación económica y hoy sus ingresos superan con creces el sueldo básico. Pero aun así siguen recibiendo su ración diaria de leche.

Eso impide que del presupuesto asignado al PVL se destinen más recursos para los niños más vulnerables de las zonas rurales de la sierra y la selva del país. Según el Ministerio de Economía y Finanzas, existen 43.571 comités del PVL en los 1.837 distritos del Perú. Pero Lima concentra 25.000 comités del Vaso de Leche, de los 3,5 millones de beneficiarios que hay en el programa, 1,1 millones viven en el departamento de Lima, donde también se concentra el 29,9% del presupuesto del PVL.

Sin embargo, el Vaso de Leche debería focalizarse en territorios más pobres y no las zonas urbanas de mayor desarrollo. Falta una estrategia política que genere presión social para mejorar el uso de los recursos, esto limitaría las filtraciones y ampliaría la cobertura de los beneficiarios

Según el estudio de Vásquez (2014) afirma que de los S/.363 millones del presupuesto que asigna el Estado al PVL, al año se pierden S/.144 millones por la filtración de beneficiarios. “Si bien en la Contraloría General de la República se han establecido sistemas de monitoreo, el problema se ve diezmado por el poder que tienen las organizaciones sociales de base de generar presión política con las autoridades”, cree Vásquez. En otras palabras, en el mencionado programa social todavía no existe capacidad técnica para sincerar los padrones de beneficiarios de cada municipio y comprobar quién no requiere más la ayuda alimentaria.

Aunque hay que reconocer que este gobierno ha dado un paso importante, cuando el año pasado estableció que los parámetros de distribución de los recursos del PVL se trasladen del Ministerio de Economía al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. “Nos corresponde afianzar el registro único de beneficiarios de los programas sociales y entregar DNI a cinco millones de niños para terminar con el problema de las filtraciones”, expresa Nidia Vilchez, ministra de la Mujer y Desarrollo Social.

Próximamente el PVL también se incorporará al modelo de presupuesto por resultados. “Así se establece el compromiso de que el recurso público llegue nutricionalmente a quien más lo necesita”, finaliza Vásquez (2014).

Por lo tanto, tal vez una buena alternativa sea contar con más control municipal, en efecto de los 1.837 municipios del Perú, solo 670 han registrado a sus beneficiarios en el sistema de control del MEF, para evitar la filtración debería implementarse en cada municipalidad un equipo de supervisión y verificación de las fichas socioeconómicas de

cada hogar que maneje un presupuesto establecido para mejorar el control de los recursos.

El intento por depurar los padrones de beneficiarios del Programa del Vaso de Leche camina lentamente y con el apoyo de pocos alcaldes. De las 43 municipalidades de Lima Metropolitana, solo 22 han cumplido con entregar semestralmente al Ministerio de Economía y Finanzas la información sobre los beneficiarios del programa.

El débil sistema de control y de sanciones permite lo que desde hace cinco años vienen demostrando **El Comercio** y otros medios de comunicación en extensos reportajes: el mantenimiento de infiltrados o beneficiarios ilegales en un programa creado para la población en estado de pobreza (niños, madres gestantes, enfermos de TBC y adultos mayores) y en el que se invierten 363 millones de soles por año.

De acuerdo con los estudios de Vásquez (2014) del Consorcio de Investigación Económica y Social y de la Universidad del Pacífico, los infiltrados llegan por lo menos al millón en un programa en el que figuran tres millones de beneficiarios.

De acuerdo al Ministerio de Economía informaron los municipios que no envíen oportunamente sus registros de beneficiarios del Vaso de Leche y comedores populares no serán considerados en el segundo desembolso de 350 millones de soles como parte del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

D.-El programa pensión 65 y el sistema de aseguramiento de salud integral SIS, la población objetivo está conformada por personas mayores de 65 años que viven en pobreza extrema de acuerdo a calificación del SISFOH. Se busca que accedan a una seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar. Asimismo, disminuir la diferencia entre no pobres y pobres en la población de mayores de 65 años e incrementar su acceso a los servicios de salud.

Requisitos para ser afiliados a Pensión 65:

1. Tener 65 años a más.
2. Contar con DNI.
3. Encontrarse en condición de pobreza extrema de acuerdo a la calificación socioeconómica otorgada por el SISFOH.
4. No percibir pensión o subvención proveniente del sector público o privados: AFP o de la ONP. Tampoco podrá percibir ninguna subvención o prestación económica otorgada por el Seguro Social de Salud – Essalud.

Para el Viceministerio de Prestaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) los programas sociales de este sector cuentan con mecanismos de transparencia y control, en el caso de Pensión 65 se efectúan visitas a los usuarios a sus domicilios para verificar la situación de los adultos mayores que reciben el subsidio no contributivo. El MIDIS continuará haciendo seguimiento a los procesos de investigación judicial que identifiquen y sancionen a los autores del robo a los usuarios de Juntos y Pensión 65.

Pensión 65 alcanzó con seis meses de anticipación su meta anual programada para el 2014, y registró 380,000 usuarios en todo el territorio nacional, según el padrón del bimestre mayo – junio. La aceleración en el proceso de afiliación fue posible gracias a que el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) agilizó la entrega de información sobre la clasificación socioeconómica de los adultos mayores de 65 años en extrema pobreza, que constituye uno de los requisitos para ingresar al programa social y recibir la subvención económica de 250 nuevos soles cada bimestre.

Otra característica destacable del tercer padrón de usuarios de Pensión 65, es que progresivamente se van acortando las brechas de extrema pobreza y se ha logrado afiliar al 82.41 % del total de adultos mayores extremos pobres, que viven en los 202 distritos

calificados con más del 50% de extrema pobreza. Son 298 puntos de pago móviles son implementados por Pensión 65 en zonas más alejadas del país

De esta manera el Programa de Pensión 65 continúa implementando nuevos puntos de pago y modalidades para llevar el beneficio del Estado a sus usuarios que viven en las zonas más alejadas de todo el país, y hasta junio de 2014 puso en funcionamiento 298 puntos de pago bajo la modalidad de transportadora de caudales que permiten entregar la subvención económica de 250 nuevos soles a 68,145 adultos mayores.

Gracias a las coordinaciones de Pensión 65 con el Banco de la Nación y los municipios distritales, esta población vulnerable que vive en comunidades nativas, zonas de frontera y de difícil acceso reciben su pensión bimestral con mayores facilidades y más cerca de sus domicilios.

Sólo durante 2014 se implementaron 40 nuevos puntos de pago más por transportadora de caudales, para entregar la subvención económica a 7,091 usuarios que viven en los lugares más alejados de los departamentos de Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Piura, Ucayali, Loreto, Puno, La Libertad, Moquegua y Amazonas

Por otro lado, más del 90 % de usuarios de Pensión 65 está afiliado al SIS y puede tratarse cáncer de manera gratuita, en efecto miles de adultos mayores que sacaron su DNI para ser parte de Pensión 65 también pudieron acceder a consultas médicas gratuitas en postas médicas y hospitales estatales de todo el país. Según información oficial, el 90.8 % de usuarios de Pensión 65, que en total son 342,298 adultos mayores según el padrón marzo -abril, está afiliado al Seguro Integral de Salud (SIS) y recibe atenciones médicas en establecimientos de salud del Estado.

Tras cruzar las bases de datos del SIS y Pensión 65, la institución que financia las atenciones médicas en el sistema público de salud determinó que 308,068 adultos

mayores sí cuentan con el mencionado seguro público. El cruce de información permitió saber que 29,642 usuarios de Pensión 65 aún no están registrados en el SIS, es decir el 8.66 % de usuarios del programa social. Este grupo de adultos mayores en extrema pobreza será afiliado de manera automática y colectiva en las próximas semanas, de acuerdo a las coordinaciones que ya vienen realizando ambas instituciones.

Cabe recordar que el tratamiento del cáncer es gratuito para los usuarios de Pensión 65 que están afiliados al SIS, y el costo del traslado y la estadía para aquellos adultos mayores y un acompañante que tienen que viajar a Lima para tratar la enfermedad también son financiados por la institución.

Actualmente, la atención de salud de una persona subsidiada por el Estado cuesta entre S/.68 y S/.774 al año, dependiendo de la complejidad del diagnóstico, estimó el Estudio Financiero Actuarial del Seguro Integral de Salud (SIS). Este costo es cubierto con los recursos del **SIS** y del Ministerio de Salud., en el 2014 la entidad dispuso de un presupuesto anual de S/.106, por afiliado, en promedio, y de acuerdo con el estudio actuarial requiere que este aumente a S/.360 en los próximos cinco años para atender al 100% de la población pobre y vulnerable, lo que implica un incremento de 240%.

Sin embargo pese a la amplia demanda de salud de la actual población subsidiada, los recursos del **SIS** alcanzan debido a que la oferta de salud pública del país es insuficiente para atender a toda la demanda. Por este motivo, el presupuesto del **SIS** en muchas ciudades no se llega a ejecutar al 100%. Recién en el 2014 la ejecución del presupuesto del **SIS** ha llegado al 89%. Hubo años en que el **SIS** transfería S/.700 millones a las regiones y en las cuentas quedaban S/.300 millones como saldo de balance.

► **Cobertura.** El Seguro Integral de Salud (SIS) ha afiliado a 16,1 millones de personas. Su presupuesto es de S/.1.705 mlls.

► **Gasto de bolsillo.** En S/.112 millones cayó el gasto de bolsillo en salud con la cobertura del SIS, que protege al 41% de la población.

► **Nuevos planes.** El SIS para independientes y microempresas costará S/.79 por persona, pero el Estado sub

A partir del 1 de enero del 2015 se brinda un seguro integral a los niños de 0 a 3 años; y a partir del 2016, a los menores de hasta 5 años, hay que aclarar que actualmente el SIS tiene asegurados a un millón y medio de niños de 0 a 3 años. Lo que se quiere lograr con esta nueva estrategia es cerrar la brecha de niños y gestantes que hoy en día no tienen acceso al SIS, porque no están calificados como pobres por el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) pero que son igualmente vulnerables. Asimismo, el funcionario indicó que el SIS cuenta con un presupuesto asignado para el 2015 de S/.1.700 millones, de los cuales unos S/.100 millones estarán destinados para cubrir la demanda de aseguramiento de las madres y niños beneficiados con esta expansión el próximo año.

En la actualidad el Seguro Integral de Salud (SIS) cubre la atención de alrededor de 1,100 patologías que corresponden al 65% de la carga de enfermedad de la población peruana. Entre las principales patologías destacan las enfermedades infectocontagiosas, infecciones respiratorias agudas, gastrointestinales, también enfermedades no transmisibles como diabetes, hipertensión arterial, digestivas, cirugías, gastritis crónica, vesícula, obesidad y emergencias.

Señaló que además de esta cobertura recogida en el Plan de Beneficios para asegurados del SIS, existe el Plan Esperanza, por el que este seguro, a través del Fondo Intangible Solidario en Salud (FISSAL), financia el tratamiento de los siete tipos de cáncer que son los más comunes: cuello uterino, mama, estómago, próstata, leucemias, linfomas y colon.

Por otro lado, el SIS como todo seguro tiene sus exclusiones. No cubre la atención financiada por otros fondos, como por ejemplo el SOAT. Sin embargo, ante un accidente de tránsito, el SOAT cubre hasta el máximo de ley y una vez que se alcanza esta cobertura se activa el SIS.

Otras exclusiones son los tratamientos en el exterior, con excepción del trasplante de médula ósea para niños. Como parte del Plan Esperanza, el SIS financia en el extranjero el trasplante a menores que no tienen un familiar donante compatible, cuyo costo asciende en promedio a US\$ 260,000.00. El SIS tampoco financia tratamientos de medicina reconstructiva con fines de embellecimiento.

- **Pensiones no contributivas**

En cuanto a las investigaciones realizadas para el caso peruano en torno a las pensiones no contributivas (PNC), todas estas se enmarcan torno al programa Pensión 65, considerando diferentes preguntas y objetivos en cada investigación. En primera instancia, contamos con el trabajo de Olivera y Zuluaga (2014), el cual realiza una evaluación *ex ante* respecto a los posibles efectos de aplicar un esquema de PNC. Cabe destacar que en cuanto a las PNC, este trabajo es el único que va más allá del ámbito peruano, pues realiza esta misma evaluación también para el caso de Colombia. Los autores utilizan las encuestas de hogares de cada país, empleando una metodología de micro simulaciones, complementada por un modelo *logitanizado*. Con ello, calculan el efecto potencial de las PNC sobre la pobreza, desigualdad, costo fiscal y la probabilidad de afiliación. Como resultado, se evidencia que la aplicación de un programa de PNC contribuye a la reducción de la pobreza y desigualdad entre los adultos mayores, con mayor influencia en áreas rurales, a un costo fiscal asequible para ambos países estudiados.

En seguida, y de carácter más reciente, contamos con el trabajo realizado por Torres y Salinas (2016), el cual buscan generar evidencia de los efectos de Pensión 65 en cuanto al ámbito laboral de los adultos mayores; por su parte, Gertler y Galiani (2016) evalúan el impacto del programa respecto al bienestar general de sus beneficiarios. En este primer análisis, se pone sobre el foco de la investigación el efecto del programa de PNC respecto a las horas trabajadas por los beneficiarios en su ocupación principal. Para ello, se emplea una estrategia de regresión discontinua, donde se toma como grupo control a los adultos mayores que cumplen con todos los criterios de elegibilidad al programa, pero que son menores de corte exógeno asignado de 65 años. De esta forma, los autores encuentran que no hay evidencia significativa sobre la reducción en el número de horas trabajadas en la semana por recibir el programa; sin embargo, se encuentra un efecto heterogéneo por áreas, pues –en zonas rurales– Pensión 65 parece tener un efecto positivo no robusto estadísticamente, mientras que en zonas urbanas se encuentra un efecto significativo e importante sobre todo para las mujeres beneficiarias. Por su parte, el trabajo de Gertler y Galiani (2016) explora el efecto de la PNC sobre los indicadores de resultado del programa presupuestal de Pensión 65: tasas de actividad, horas trabajadas, acceso a servicios de salud y gasto de los hogares. Asimismo, los autores incluyen en su evaluación variables de resultados de dimensiones que han evidenciado tener efectos adicionales, según la experiencia internacional, tales como el bienestar subjetivo, la salud física y la matrícula escolar. Para ello, los autores también utilizan un método de regresión discontinua, aunque basado en el *score* de pobreza del Sisfoh, considerando un umbral de $\pm 0,3$ desviaciones estándar del umbral de pobreza extrema como ancho de banda. Es importante destacar la riqueza de los datos empleados, provenientes de la línea de base (2012) y de seguimiento (2015) de la encuesta especializada en adultos mayores Esbam, que

incluye tanto variables socioeconómicas de interés como indicadores de salud física, cognitiva, indicadores antropométricos y percepciones subjetivas de bienestar. Como resultado de ello, y tras aplicar diferentes modelos de impacto añadiendo controles, efectos fijos por conglomerados y efectos fijos por individuo, se encontró que el programa redujo en 4% la proporción de adultos mayores en situación de pobreza extrema que trabajan por algún ingreso; mientras que los hogares con al menos un usuario aumentaron su consumo en 40%. Respecto a las dimensiones adicionales consideradas, se encontró que Pensión 65 redujo el nivel de depresión en 9% y aumentó el gasto en transferencias a miembros fuera del hogar. Las variables de acceso a servicios de salud, salud física (hipertensión, ancho de cintura e IMC), horas trabajadas, empoderamiento ni matrícula escolar de otros miembros menores del hogar sufrieron impactos causados por el programa. Finalmente, en el trabajo de García (2014) se plantea la interrogante de si Pensión 65 resulta suficiente como programa social de protección a los adultos mayores. Para ello, se realiza una revisión descriptiva del desarrollo gradual de la seguridad social en el país, considerando tanto a los programas contributivos como no contributivos. Como resultado de ello, el autor encuentra que se ha dado un avance lento en cuanto a la seguridad social, en especial de los adultos mayores, pues existe aún una importante brecha no cubierta en materia de pensiones, que no puede ser resuelto por Pensión 65 al estar orientado a los pobres extremos. Asimismo, en el ámbito de la salud, a pesar del gran incremento en la cobertura con el SIS, todavía existe una brecha importante por cerrar para lograr el aseguramiento total de la población adulta mayor peruana.

4.2.5. Rentabilidad de los Programas Sociales

4.2.5.1. Rentabilidad Social

Según el Investigador Socioeconómico Camilo Herrera Mora, la rentabilidad social nace dentro de los discursos políticos en América Latina ante la inminente problemática social que atravesamos. Muchos de los problemas sociales son detectados por la comunidad mucho antes que por las instituciones, por esto la discursiva política nos enriquece día a día, como un indicador de lo que la sociedad necesita (Herrera, 2004).

Indica, que el problema central de la rentabilidad social esta expresado en su mismo nombre, la falta de definición de un concepto de esta magnitud obedece a la falta de conocimiento sobre el mismo tema.

Los proyectos de inversión social están sujetos a una gran diversidad de preguntas:

- ¿Quién paga estos proyectos?
- ¿De quién es la responsabilidad de estos?
- ¿Por qué es necesario realizarlos?
- ¿Quién los audita?

Y otras muchas preguntas que no son de fácil respuesta.

Analícemos el problema desde el punto de vista antropológico: Las personas viven en cierto estándar de vida y como es comprensible si no están satisfechos, intentaran mejorarlo. La insatisfacción del ser humano es el motor del cambio y el desarrollo, y esto es claro en cada transacción que realizamos, ya que siempre evaluamos los impactos que la transacción tenga sobre nuestra cotidianidad.

Desgraciadamente, muchas de nuestras inconformidades están en los resultados del sistema en el cual vivimos. Las democracias han intentado mejorar

nuestras condiciones de interacción social, pero esto no siempre ha sido del todo satisfecho, y cuando lo ha sido, nuestras expectativas ya han cambiado. Por esto nace el Estado como “solucionador” de insatisfacciones. Es más fácil que un tercero reúna los recursos, los administre y ejecute programas para aliviar las inconformidades, que lo hagas de manera individual.

Los proyectos de inversión social, generalmente son realizados por el estado, ya que sólo éste puede garantizar la objetividad de la acción social de los mismos.

El ciudadano común y corriente está dispuesto a pagar impuestos para mejorar su “calidad de vida”, o para asegurar que la que tiene se mantenga. El estado recoge estos recursos y propende por la realización de proyectos, que cumplan esta condición.

La rentabilidad social presenta grandes problemas desde el comienzo: el significado etimológico de la palabra "rentabilidad" no es claro, pero bien podría definirse como "el manejo de calidad de una renta" o "la cantidad de la renta".

Las raíces latinas y griegas no permiten encontrar un significado real a la palabra, ya que la misma palabra "renta" es por demás confusa. Si definimos rentabilidad como la calidad, o mejor, la habilidad en el manejo de una renta, estaríamos bastante cercanos al concepto de "la renta de la aptitud", pero con diferente sentido. La claridad de, esta hipótesis es la siguiente: Si la rentabilidad es la habilidad en el manejo de una renta, esta renta puede no ser manejada por su propietario, por lo tanto el indicador de rentabilidad que el capitalista está recibiendo bien puede no ser el real.

Si no es sencillo definir rentabilidad, menos aún definirla como "rentabilidad social", ya que esto representaría la evaluación de los siguientes factores:

- El capital inicial, ya sea monetario o humano.
- El manejo de los recursos.
- El beneficio generado.
- Los generadores de beneficio.
- Los receptores de beneficio.
- Su impacto social.
- Su impacto ambiental.

Dejando así en claro que las causas, los medios y los resultados no son obvios a la vista y más parecen de carácter empírico. Por esto debemos considerar la rentabilidad social según su naturaleza de gestión:

- a. Producción de bienes.
- b. Producción de bienes-servicios.
- c. Prestación de servicios.

Así se puede clasificar en la producción de bienes sociales a los medios monetarios, que no tienen costos directos de adquisición para el usuario y le permiten una gran capacidad de negociación.

Entonces es posible general un indicador de rentabilidad social así:

- Primero, evaluación de las condiciones iniciales del mercado con los billetes y monedas y el valor que cada usuario da a ellos.
- Segundo, evaluación del impacto en la economía, sí estos medios de pago permite mejorar la oportunidad de las transacciones.
- Tercero, conclusión de la magnitud del impacto, lo que permite analizar la "rentabilidad" que los medios de pago tienen en la comunidad.

Del mismo modo podemos evaluar Bienes-servicios públicos como la energía eléctrica y los servicios públicos como la defensa fronteriza, pero siempre

caeríamos en el problema de la "realidad" de estos indicadores, ya que no es posible sacar realmente el dinero de la actual economía de mercado.

Según lo antes indicado se puede definir la "rentabilidad social", como:

"La evaluación cuantitativa de los resultados sociales, cualitativos, de una inversión pública, privada o mixta en un proyecto definido y en un grupo objetivo específico".

Es una evaluación cuantitativa, ya que debe permitir generar comparaciones que generan a su vez indicadores "fiscales"; de resultados sociales, ya que lo que importa es el desarrollo social; cualitativos, porque a la sociedad y sus necesidades se les debe considerar como "cualidades" y no como "cantidades"; inversión, ya que toda empresa necesita un capital que la desarrolle, sin importar su naturaleza; debe ser un proyecto específico, ya que en muchos casos se percibirá exoruido y endoruido, y el proyecto debe evitarlo lo más posible; y por último, si el "target" no está definido, sería bastante complicado generar una composición muestral de resultados y más aún si estos se convierten en exobeneficios.

En el Diccionario Economía - Administración - Finanzas – Marketing: se define como rentabilidad social al beneficio que obtiene la Sociedad de un proyecto de Inversión o de una Empresa determinada, destinando los Recursos a los mejores usos productivos posibles, y determina los siguientes aspectos:

- Dichos beneficios se estiman utilizando Precios sociales y los criterios aplicados por la Evaluación de Proyectos.
- Las medidas de Rentabilidad social más usadas en evaluación social de proyectos son el Valor Presente Neto y la Tasa Interna de Retorno.

- El Valor Presente Neto constituye una medida de Rentabilidad social debido a que se calcula utilizando Precios sociales. La tasa interna de retorno se obtiene descontando los flujos de Ingresos netos por una tasa social de Descuento.

Así mismo, indica que la Evaluación de Proyectos sólo considerará los flujos de beneficios y Costos reales atribuibles al proyecto, expresados en Moneda de un mismo momento. Cabe señalar que, al realizar la evaluación de un proyecto, no deben tomarse en cuenta los flujos pasados ni las inversiones existentes.

En presencia de varias alternativas de Inversión, la evaluación de proyectos es un medio útil para fijar un orden de prioridad entre ellas, seleccionando los proyectos más rentables y descartando los que no lo son, con el fin de llegar a una eficiente asignación de Recursos.

En la etapa de Evaluación de Proyectos se define:

- a) La situación base o "situación sin proyecto" con el fin de compararla con cada una de las alternativas del proyecto propuesto.
- b) Identificación y valoración monetaria de los ítems que representan beneficios y Costos atribuibles al proyecto;
- c) Evaluación de los proyectos, aplicando criterios de evaluación basados en los indicadores de Rentabilidad que se obtengan.

Etapas de un proyecto para su evaluación

1. Generación y análisis de la idea de proyecto
2. Estudio de pre inversión
3. Estudio en el nivel de perfil
4. Estudio de pre factibilidad
5. Estudio de factibilidad del proyecto

6. Estudio de ingeniería del proyecto
7. Diseño y ejecución del proyecto
8. Operación del proyecto

Criterios de Evaluación de Proyectos (en el sector privado)

- Valor Actual Neto
- Tasa Interna de Retorno
- Plazo de Recuperación

La rentabilidad es el beneficio que se obtiene de una Inversión o en la gestión de una Empresa. Es importante señalar que no existe una medida única de Rentabilidad.

En la Evaluación de Proyectos de inversión las dos medidas de rentabilidad más importantes son el Valor Presente Neto y la Tasa Interna de Retorno.

Normalmente la Tasa Interna de Retorno se compara con la tasa de Interés de Mercado.

En la evaluación de la gestión de una Empresa tampoco existe un único indicador de rentabilidad. Los índices de rentabilidad más utilizados constituyen una medida de la Eficiencia operativa de la Empresa, y son de dos tipos; los que muestran la Rentabilidad en relación al volumen de ventas, y los que muestran la rentabilidad en relación con la Inversión.

Entre los primeros se puede mencionar el porcentaje de Utilidad bruta, que es igual a la utilidad bruta dividido por las ventas totales; y el margen de Utilidad neta, que es igual a la Utilidad neta dividido por las ventas totales.

Entre los índices de rentabilidad respecto a la Inversión, se puede citar el porcentaje de rendimiento del Patrimonio, que es igual a la Utilidad neta dividido por el Patrimonio total; o el porcentaje de rendimiento de los activos, que es igual

a la Utilidad neta dividido por el total de activos tangibles. No obstante, ninguno de los índices mencionados son útiles por sí solos, siendo necesario disponer de un conjunto de ellos para realizar comparaciones que permitan evaluar la Rentabilidad de la gestión de la Empresa.

4.2.5.2. Rentabilidad Social en Servicios Públicos

Una de las mayores utilidades del término rentabilidad social es decidir acerca de la conveniencia o no de establecer determinados servicios públicos, por lo que suele aparecer en estudios informativos y de viabilidad. En este caso la rentabilidad se realiza como un balance económico en el cual se calcula el dinero que la sociedad ahorrará o perderá con el nuevo servicio⁴.

Cuando un servicio público es socialmente rentable y no económicamente se produce un gasto en impuestos compensado con un ahorro mayor en los gastos particulares.

Un ejemplo típico de cálculo de rentabilidad social es el de las líneas de ferrocarril. Una línea es rentable económicamente si los ingresos que obtiene a través de la venta de billetes es mayor que los gastos, mientras que es rentable socialmente si lo que la sociedad ahorra con la esa línea (el coste del desplazamiento en coches particulares u otros medios, el menor tiempo dedicado al transporte, etc.) es mayor que los gastos que genera la infraestructura.

Otro ejemplo de rentabilidad social sería la construcción de un puente que evite a una gran cantidad de vehículos un gran rodeo. Si el ahorro económico en combustible y el valor del tiempo de los conductores es mayor al coste del puente, el puente es socialmente rentable.

⁴ Analizados bajo un enfoque de rentabilidad social. (2008) Recuperado de: http://es.wikipedia.org/wiki/Rentabilidad_social

Las empresas privadas pueden también perseguir la rentabilidad social, en ocasiones la legislación les obliga a ello. Hay dos tipos de responsabilidad:

- Responsabilidad social primaria: Hace referencia a la necesidad de reparar los daños causados por su operación; en el caso de una petroquímica se correspondería con el uso de los productos necesarios para evitar la contaminación ambiental, obligación por ley en muchos países.
- Responsabilidad social secundaria: Depende ya de la situación económica de la empresa y tiene que ver con el otorgamiento directo de beneficios a la sociedad; un ejemplo de esto sería la Fundación Ronald McDonald, por medio de la cual la cadena internacional estadounidense de comida rápida McDonald's ayuda a niños enfermos.
- La responsabilidad social secundaria es usada a menudo como lavado de cara cuando la empresa está acusada de algo que daña su imagen,
- Según la crítica neoliberal, en un régimen de libre empresa no hay rentabilidad económica sin rentabilidad social, ya que la empresa sólo puede ser rentable si satisface las demandas de los compradores.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La investigación presenta el tema de la compensación social que el Estado peruano realiza en los sectores de bajos ingresos de la sociedad, sobre todo en las áreas periurbanas de las ciudades, en las áreas rurales y entre las poblaciones vulnerables, con el fin de aminorar el impacto de las políticas económicas.

Estos Programas de Compensación Social por su naturaleza y objetivos tienen un carácter temporal, pues se asume que después de esta etapa de penuria de la economía familiar, éstas mejorarán su nivel de calidad de vida, la cual se consolidará con el tiempo, una vez que crezca el empleo y los ingresos de los beneficiarios.

Por eso que el aporte de la presente investigación se encuentra en el conocimiento que las familias beneficiaria mejoran el nivel de calidad de vida pero que se necesita que este nivel se mantenga en el tiempo, lo que se conseguirá con el crecimiento sostenible de la economía nacional, de tal manera que se genere empleo formal con ingresos que alcancen para financiar la canasta familiar, únicamente de esta forma las familias podrán salir definitivamente de la pobreza.

VI. CONCLUSIONES

1. Se pudo establecer que los Programas de Compensación Social son instrumentos eficaces en la reducción de la pobreza, que en el Perú se realizan esfuerzos por parte de los diversos gobiernos para reducir los niveles de pobreza pero que sin embargo no siempre son eficientes o logran sus objetivos.
2. Se pudo demostrar que los Programas de Compensación Social desarrollan políticas de reducción de la pobreza, como decíamos anteriormente, hay esfuerzos y entre ellos políticas dirigidas hacia mejorar la calidad de vida de los peruanos de menos recursos, pero no siempre se consigue lo que se planea en el sector gubernamental, por el contrario la burocracia, la ineficiencia del aparato estatal, el no cumplimiento de perfiles profesionales y laborales influye mucho porque no se tiene a personal especializado y realmente capacitado que apoye las políticas de estado.
3. Del mismo modo se logró establecer que existen dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social, es decir, que no se aplican los mismos parámetros en las diversas localidades o sectores del país. La persistencia de niveles elevados de desigualdad y la disminución del ritmo de crecimiento económico hacen cada vez más complicado lograr mayores reducciones de la pobreza, más aún en un entorno internacional desfavorable y a pesar de los esfuerzos que despliega el Gobierno Central.
4. También se pudo establecer que si se logra una adecuada y efectiva focalización de la población objetivo de los programas sociales, entonces se puede contribuir a disminuir los niveles de pobreza.

5. Igualmente se logró determinar que con la mejora y optimización de la ejecución presupuestal asignada se puede contribuir a disminuir los indicadores de pobreza extrema, pues al hacer eficiente el uso de recursos, al realizar proyectos dirigidos hacia combatir la pobreza y cumplir con lo establecido por el MEF para poder ejecutar proyectos se puede lograr mejores niveles de ejecución y no como en algunos casos en los que ni siquiera se logra 20% de ejecución del presupuesto asignado.

VII. RECOMENDACIONES

1. En cuanto al desarrollo de políticas de reducción de la pobreza, consideramos que uno de los aspectos importantes puede ser desarrollar y formular planes de capacitación en emprendimiento empresarial que signifique la auto generación de recursos financieros, de esta manera se superarán las limitaciones que tiene el Programa para crear condiciones para sacar de la pobreza a los beneficiarios de forma permanente. Del mismo modo es importante que se ponga énfasis en el diseño de políticas y los instrumentos de focalización, monitoreo y evaluación deberán tomar en cuenta las especificidades de los determinantes de las distintas situaciones de la pobreza
2. Respecto a la necesidad de superar las dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social, es necesario que exista una plena y estrecha coordinación entre los organismos públicos, tales como la RENIEC, SUNAT, FONCODES, Etc., con el fin de reducir el problema de filtración de falsos beneficiarios, porque ésta filtración reduce el impacto entre las familias de menores recursos susceptibles de obtener los beneficios del Programa
3. Respecto de la necesidad de una adecuada focalización de los potenciales beneficiarios, consideramos que es necesario ampliar el espectro de beneficiarios de manera progresiva en la medida que se constata, después de una necesaria evaluación, que los actuales beneficiarios han mejorado su nivel de calidad de vida o que realmente tienen necesidades insatisfechas o no pueden asumir sus costos y gastos con el esfuerzo que despliegan.

4. En cuanto a mejorar los niveles de gestión en cuanto a ejecución presupuestal, es importante que el personal que está a cargo de la gestión de los programas sociales tenga permanencia laboral en sus puestos de trabajo, de tal manera que se logre una masa crítica de personal con suficiente experiencia, lo que permite una atención rápida y oportuna de los potenciales beneficiarios y se mantenga el nivel de satisfacción alto en los beneficiarios respecto a los bienes que reciben a través del Programa.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ADRIANZÉN, C. M. 2013 «Crecimiento y pobreza en el Perú: 2001-2011». En *Rev. Econ. Derecho* 10, pp. 35-66.
- ALDANA, Ú. y T. VÁSQUEZ 2014 *El Impacto del Proyecto Sierra Sur en la población de Juntos: la importancia de las condiciones iniciales de los hogares (Informe final proyecto mediano)*. CIES.
- Alfageme, Augusta y Marielle del Valle (2009) Análisis de focalización de la política social serie de Documento de Trabajo. D.T. N° 2009-12 Banco Central de Reserva del Perú.
- ANDERSEN, C. T; S. A. REYNOLDS, J. R. BEHRMAN, B. T. CROOKSTON, K. A. DEARDEN, J. ESCOBAL, S. MANI, A. SÁNCHEZ, A. STEIN y L. C. H. FERNALD
- Anuatti-Neto, F.; FERNANDES, R.; Pazello, (2008) ET "Reducción de la pobreza Políticas: El problema de la orientación Cuando no se observa directamente a los ingresos". Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de Sao Paulo. Ribeirão Preto, SP, s / d, 19p.
- Appadurai (2004). Better bootstrap confidence intervals (with discussion). *Journal of the American Statistical Association*.
- Aragón y Rud (2013). Income Support and Staying in School: What Can We Learn from Australia's AUSTUDY Experiment? *Fiscal Studies*. vol. 17, no. 4, pp. 1–30
- Aramburu, Carlos E. (2010). Informe compilatorio: El Programa JUNTOS. Resultado y Retos. Presidencia de Consejo de Ministros.
- BACA, J.; C. PESCHIERA y J. MESONES 2014 *The Impact of Public Expenditures in Education, Health, and Infrastructure on Economic Growth and Income Distribution in Peru (Documento de trabajo BID n.º IDB-WP-490)*. BID.

- Banco Mundial (2004), Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2004.
- BID 2016 *Resultados de la evaluación de impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más*. BID.
- Boltvinik, Julio (1992), "El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo", en: Comercio Exterior, vol. 42, N° 4, México, abril.
- Bourguignon, F., Ferreira, F.H.G., Walton, M., 2007. Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda. J. Econ. Inequal.
- BUAINAIN, A. et alli. *Avaliação Preliminar do Cédula da Terra*, Campinas: UNICAMP/IE, 1999a, mimeo
- BURLANDY, L. (2003) *Comunidade solidária: engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição*. Tese de doutorado. RJ: FioCruz.
- CANAVIRE-BACARREZA, G. y M. ROBLES s. d. «Non-parametric analysis of poverty duration using repeated cross section: an application for Peru». En *Appl. Econ*, pp. 1-12. Doi:10.1080/00036846.2016.123 4696.
- Castañeda Santos, Victoriano (2000) "Glosario practico de términos para la gestión administrativa," Editora CEPREACSA EIRL. Lima
- Castañeda, L. (2000). Sesión IV: Diferencias en diferencias (datos panel). Ponencia presentada en el Taller organizado por el Banco Mundial en Cuernavaca, Mayo de 2000.
- Castro, G.; Chaves, P. (2012). Metodología Evaluación de impacto de proyectos sociales. UNESCO. Unidad Regional de Ciencias Humanas y Sociales para América Latina y el Caribe. Caracas
- CASTRO, J.; J. BACA y J. OCAMPO 2012 «Counting the poor in Peru: A multidimensional approach». En *Lat. Am. J. Econ.* 49, pp. 37-65.

- CEPAL (2002). Panorama social de América Latina 2001/2002, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2004) Proyecto Regional de Población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “Los rostros de la pobreza y sus causas en América latina”
- CIES (Consortio de investigación económica y social (2017). Pobreza, desigualdad y políticas sociales: Balance 2011-2016 y Agenda de investigación 2017-2021. Lima: IDRC
- Clausen y Flor (2014). Análisis del equilibrio general del impacto de las transferencias de Progresas sobre el bienestar. Internacional Food Policy Research Institute. Washington, DC
- CLAUSEN, J. 2015 *Desigualdades horizontales en la incidencia de pobreza multidimensional, un análisis centrado en los adultos mayores peruanos (Tesis de Maestría)*. PUCP.
- CLAUSEN, J. y J. FLOR 2014 *Sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza humana: propuesta conceptual e implementación empírica para el caso peruano (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 387)*. PUCP.
- Cling, J.-P., Cogneau, D., Loup, J., Naudet, J.-D., Razafindrakoto, M., Roubaud, F., 2006. Development, a Question of Opportunity? A Critique of the 2006 World Development Report: Equity and Development. Dev. Policy Rev.
- Coady, D.; Grosh, M.; Hoddinott, J., "Orientación redux resultados". Consumo de Alimentos y Nutrición. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington DC, EE.UU., diciembre de 2002 37 p.
- Congreso de la Republica (2004), Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Artículo 13, numeral 2
- Conning, J.; Kevane, M. (2000) "comunidad basada mecanismos de redes de seguridad social

de orientación." 42p

Consortio de investigación económica y social, "Economía y Sociedad" Boletín N° 43, 2001.

Publicado en el Diario Oficial "El Peruano" de fecha martes 25/10/05

Correa y Roopnaraine (2014). Sexta Evaluación Ex-Post del FONCODES: Evaluación de Impacto y Sostenibilidad. Lima. Perú.

Cruces *et al.* (2011). Evaluación externa de un programa de educación social. Modelos de investigación cualitativa en educación social y animación sociocultural.

Aplicaciones prácticas. Madrid: Narcea.

CRUZADO, V. 2012 *Análisis del impacto del programa presupuestal articulado nutricional sobre la desnutrición crónica en niños menores de 5 años (Documento de trabajo MEF, n.º DT-01/2012)*. MEF.

Dang y Lanjouw (2013). Active Labour Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations. Social Protection Discussion Paper, 9901. Washington, D.C.: World Bank.

DEATON, A. y N. CARTWRIGHT 2016 *Understanding and misunderstanding randomized controlled trials (NBER Working Paper, n.º 22595)*.

Del Pozo y García (2015). Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas. Serie Manuales N° 24. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano del Caribe y de Planificación Económica y Social. Edición: Naciones Unidas.

DÍAZ, J. y V. SALDARRIAGA 2014 *Efectos del Programa de Transferencias Condicionadas JUNTOS en el peso al nacer de los niños (Informe final proyecto mediano)*. CIES.

Duclos, J.-Y., Sahn, D.E., Younger, S.D., 2006. Robust Multidimensional Poverty Comparisons

- ESCOBAL, J. y C PONCE 2012a *Multidimensional poverty and inequality of opportunity in Peru: taking advantage of the longitudinal dimension of Young Lives (Working paper n. ° 79, Young Lives)*. Oxford Department of International Development, University of Oxford. 2012b *Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio (Niños del Milenio n.° 5. Boletín de políticas públicas sobre la infancia)*. 2012c *Transferencias y condiciones: efectos no previstos del programa JUNTOS (Niños del Milenio n.° 7. Boletín de políticas públicas sobre la infancia)*.
- ESCOBAL, J. y C. ARMAS 2015 *Estructura agraria y dinámica de pobreza rural en el Perú (Documento de investigación - 571 /Grupo de Análisis para el Desarrollo Desarrollo rural y agricultura)*. Lima: GRADE.
- ESCOBAL, J. y C. PONCE 2012 «Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: trayectorias desiguales». En *Documento de investigación/Grupo de Análisis para el Desarrollo, Pobreza y Equidad*. Lima: GRADE. 2016 «Metodología cuantitativa de la evaluación de impacto». En ESCOBAL, J. y C. PONCE (eds.), *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa HakuWiñay*, pp. 35-66. Lima: GRADE, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- FAO – Oficina Regional para América Latina y el Caribe América Latina y el Caribe “Programas sociales y sus sistemas de evaluación”.
- FERNANDEZ – FERNANDEZ – BAPTISTA: *Metodología de la Investigación*, Ed. Mc Graw – Hill, México, 1998.
- Filgueira Carlos, CEPAL, “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”, 2004

- Filgueira, Carlos (2009), CEPAL, “América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”.
- FONCODES, Desafíos de las Políticas Sociales Superación de la pobreza e integración Social en América Latina
- Francke, P. (2001) *El Perú de los noventa: La pobreza por ingresos y los usos de la estadística*. Lima: Editorial Grijey. S.R.L.
- Francke, Pedro “Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003, en Programas Sociales”, 2002
- García (2014). Desigualdad en los programas sociales en el Perú; Banco Mundial-CIES.
- GARRIDO KOECHLIN, J. 2013 «Sobre la pobreza: orígenes cuentas y evolución en el Perú y el mundo». En *Rev. Econ. Derecho* 10, pp.103-138.
- Gertler y Galiani (2016). Inventario de programas sociales; Secretaría Técnica; Lima.
- Gonzales (2014). Pobreza, un tema impostergable: nuevas propuestas a nivel mundial, México, CLAD/FCE/ Programa de Naciones Unidas
- Grosh, M. (2004) "administrar dirigido programas sociales en América Latina: De lugares comunes a la práctica". Banco Mundial, Washington DC, EE.UU., 174p
- Herrera (2004). Evaluación de los programas sociales; estimación para el caso de PROJOVEN, en *Economía y Sociedad* No. 52, CIES, Lima
- HERRERA, J. y A. COZZUBO 2016 *La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú, 2004-2014 (Documento de trabajo Departamento de Economía n.º 429)*. PUCP.
- Instituto Apoyo (2001), Monitoreo y evaluación de los programas sociales públicos en el Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2007) Características y Factores Determinantes de la Pobreza en el Perú.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2002). Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de Vida en el Perú (ENAHO).
- Kanbur, R., Squire, L., 2001. The Evolution of Thinking about Poverty, in: Meier, G.M., Stiglitz, J.E. (Eds.), *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*. World Bank; Oxford University Press, Washington, D.C.: Oxford; New York.
- Karlan, and Thuysbaert, (2013) *Saving for a (not so) Rainy Day: A Randomized Evaluation of Savings Groups in Mali*. Fink.
- Khandker, SR; (2006) "Targeted programas de crédito y la pobreza rural en Bangladesh". Banco Mundial, Washington DC, EE.UU., diciembre de 1996, el 52p.
- Legovini, A. (1999) "Métodos de orientación para los programas sociales". s / d, 2p.
- Ley N° 28411. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- Loayza y Rigolini (2016). An impact evaluation of a falls prevention program among older people *Accident Analysis and Prevention* 32
- Madueño, Miguel (2004) "Instrumento estandarizado de identificación de beneficiarios para programas sociales en el Perú" Documento técnico preparado por encargo del Ministerio de Salud – Financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
- Martínez-Vázquez (2012). *Programas sociales, salud y educación en el Perú. Un balance de las políticas sociales. Democratizando el gasto social*. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado & Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Lima

- Maza, J. (1999). *Implicancias de la pobreza en el Perú en un mundo globalizado*. Lima, talleres gráficos Quebecor Perú S.A.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2001) – “Hacia la búsqueda de un nuevo instrumento de Focalización para la Asignación de recursos destinados a la inversión social adicional en el marco de la lucha contra la pobreza.
- Ministerio de Economía y Finanzas: Boletín de transparencia fiscal - Informe especial, 2004 - Situación de los programas sociales protegidos 2003 – 2004,2007-2011,2011-2014
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2004), Resolución Ministerial N° 331-2004-MIMDES, Creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación – SIME de las actividades que realizan los organismos del Sector mujer y Desarrollo Social.
- Moncada. G. (2001) *El Perfil la Pobreza en el Perú. Método de Estimación y Resultados*. Lima: Instituto Cuanto.
- Monge, A. y Grey, L. (2016). Balance de la política social para el periodo 2011-2016 y retos para el periodo 2016-2021. Lima: Macroconsult
- Monge, Álvaro, Enrique Vásquez y Diego Winkelried.2009. ¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú? Centro de Investigación de la Universidad del Pacifico: Consorcio de Investigación Económica y Social, Documento de trabajo N° 84.
- Olivera y Tournier (2015). Programación para la Salud y el Desarrollo de los adolescentes. Informe de un grupo de estudio. OMS/FNUAP/UNICEF sobre programación para la salud de los adolescentes. OMS. Serie de informes técnicos N°886. OMS, Ginebra
- Olivera y Zuluaga (2014). *valuación Social de Proyectos*. Ediciones Uniandes. Bogotá – Colombia.

- Paes de Barros Ricardo (IPEA) y Mírela de Carvalho (IETS) (2004). La focalización y la universalización como instrumentos para reducir inequidades. Lima: Instituto de Estudios de Trabajo y Sociedad.
- Perova y Vakis (2012). El Impacto del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá) sobre la Salud. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Pinto (2016). La evaluación de la intervención mediante programas de orientación: El proceso de evaluación del desarrollo de una intervención desde un modelo de consulta. Lima: PUCP.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2002) – “Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres”.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2004), Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006
- Raczynski, D. (1995) “Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena”. En: C. Pizarro y otros (eds) Políticas económicas y sociales en el Chile democrático. CIEPLAN – UNICEF
- Ravallion, M. (2008) "se dirige más consistente con un menor gasto?" Banco Mundial. Washington DC, EE.UU. 18p.
- Roemer, J.E., 1998. Equality of opportunity. Harvard University Press, Cambridge, Mass
- Sánchez y Jaramillo (2012). Nuevas experiencias en Política Social: Los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe en los Programas Sociales. Documento LC/R 1744, CEPAL
- Sposati, Aldaíza (2011). Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. Revista Katálysis. Florianópolis, v.14, n.1, p.104-115, jan/jun, 2011

- Subbarao Kambhampati (1996) *Planning as constraint satisfaction: Solving the planning graph by compiling it into CSP*. NY: LLC Sempt.
- Tanaka, Martin y Carolina Trivelli, (2002). *Las trampas de la Focalización y la Participación. Pobreza y Políticas Sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Documento del Trabajo N° 121. Instituto de Estudios peruanos. IEP.
- TheWorld Bank, David Coady, Margaret Grosh, John Hoddinott (2004) “La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias”.
- Torres y Salinas (2016). *Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú*; Lima.
- Valadez Joseph-Bamberger Michael (1994) “Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries: A Handbook por Policymakers, Managers and Researchers”. Ed. WORLD BANK. Washington D.C.
- Valdivia Martin, Ana C. Dammert (2001) “Focalizando las Transferencias Públicas en el Perú: Evaluando Instrumentos de Identificación del Nivel Socio-Económico de los Individuos / Hogares”.
- Van de Walle, D. (1998) "Orientación revisited". *El observador investigación del Banco Mundial*, vol. 13, no. 2 de agosto 1998, pp. 231-248.
- Van De Walle, D. “Public spending and the poor: What we know, what we need to know”. Policy Research Department, World Bank, Washington DC, USA, s/d, 1995, 48p.
- Vásquez E. (2012). *Documento base de discusión para el diseño de una Estrategia de Seguridad alimentaria en el Perú. 2000- 2005*. Universidad del Pacífico. Lima
- Vásquez, E. (2014). *Análisis de los programas sociales*. Lima: Universidad del Pacífico

VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, Indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú.

Walton y Rao (2004). Will welfare reform influence marriage and fertility? Early evidence from the ABC demonstration. *Evaluation and Program Planning*.

Walton, M., Rao, V., 2004. Culture and Public Action: Relationality, Equality, and Development, in: Rao, V., Walton, M. (Eds.), *Culture and Public Action*. Stanford University Press: Stanford Social Sciences, Stanford, Calif

Yaranga (2012). *Análisis de la pobreza en Junín*. Lima. CELPSA.

Zárate Ardela *et al.* (2012). *Instrumento estandarizado de identificación de beneficiarios para programas sociales en el 396 Perú*. Bethesda, MD: Socios para la reforma del sector salud. Lima.

Zegarra (2016). *Evaluación del impacto en los beneficiarios del programa de titulación masiva de tierras*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Base de datos electrónica USAID.

IX. ANEXOS

Anexo 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

“LOS PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN SOCIAL COMO INSTRUMENTOS EFICACES PARA REDUCIR LA POBREZA”

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	METODOLOGÍA
<p>Problema principal ¿Son los Programas de Compensación Social instrumentos eficaces para reducir la pobreza?</p> <p>- Problemas secundarios - ¿Cuáles son los Programas de Compensación Social que desarrollan políticas de reducción de la pobreza? - ¿Existen dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social? - ¿De qué manera una adecuada focalización de la población objetivo puede contribuir a disminuir los niveles de pobreza? - ¿En qué forma la mejora en la ejecución presupuestal asignada puede contribuir a disminuir los indicadores de pobreza extrema?</p>	<p>Objetivo General Evaluar los Programas de Compensación Social en tanto instrumentos eficaces en la reducción de la pobreza</p> <p>Objetivos Específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar los Programas de Compensación Social que desarrollan políticas de reducción de la pobreza • Determinar las dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social • Demostrar que una adecuada focalización de la población objetivo puede contribuir a disminuir los niveles de pobreza. • Establecer que con la mejora en la ejecución presupuestal asignada puede contribuir a disminuir los indicadores de pobreza extrema. 	<p>Hipótesis General Los Programas de Compensación Social son instrumentos eficaces en la reducción de la pobreza</p> <p>Hipótesis Específicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Programas de Compensación Social desarrollan políticas de reducción de la pobreza • Existen dificultades en el proceso de determinación de la población objetivo en los Programas de Compensación Social • Una adecuada y efectiva focalización de la población objetivo puede contribuir a disminuir los niveles de pobreza. • La mejora y optimización de la ejecución presupuestal asignada puede contribuir a disminuir los indicadores de pobreza extrema. 	<p>Variable Independiente (X): PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Políticas de reducción de pobreza • Público objetivo • Focalización de la pobreza • Ejecución presupuestal <p>Variable dependiente (X): REDUCCIÓN DE LA POBREZA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niveles de pobreza • Métodos de medición • Recursos involucrados • Efectos de la pobreza 	<p>Tipo de Investigación - Aplicada</p> <p>Nivel de Investigación - Descriptivo</p> <p>Método - Cuantitativo y cualitativo</p> <p>Técnicas de recolección de información: - Documental - Encuesta</p> <p>Instrumentos: - Encuesta</p> <p>Fuentes: - Bibliografía</p>

Anexo 2: ENCUESTA

Estimado Señor (a):

Agradeceremos se sirva marcar con una (X) la respuesta que considere en las preguntas formuladas, se respetará la objetividad y anonimato del cuestionario. Se agradece el tiempo y colaboración.

Pregunta 1 ¿CUÁNTO TIEMPO LE DEMORO CONSEGUIR INGRESAR AL PROGRAMA?

Respuesta	
Más de un mes	
Un mes	
Una semana	
Un día	

Pregunta 2 ¿CUANTO TIEMPO TIENE EN EL PROGRAMA?

Respuesta	
1 año	
2 años	
4 años	
Más de 5 años	

Pregunta 3 ¿CUANTAS PERSONAS PERTENECEN DE SU FAMILIA AL PROGRAMA?

Respuesta	
Una	
Dos	
Tres	
Más de tres	

Pregunta 4 ¿ESTA SATISFECHO CON EL PROGRAMA?

Respuesta	
Insatisfecho	
Algo satisfecho	
Satisfecho	
Muy satisfecho	

Pregunta 5 ¿CÓMO CALIFICARÍA EL TRATO QUE LE DAN EN EL PROGRAMA

Respuesta	
Malo	
Regular	
Bueno	
Muy bueno	

Pregunta 6 ¿CREE QUE EL PROGRAMA LO AYUDARA A SALIR DE LA POBREZA?

Respuesta	
No	
Algo	
Bastante	
Si	

Pregunta 7: ¿CONSIDERA SUPERADA SU SITUACIÓN DE INSATISFACCIÓN MATERIAL?

Respuesta	
No	
Algo	
Bastante	
Si	

Pregunta 8 ¿SIENTE QUE LA SALUD Y EDUCACIÓN DE SU FAMILIA HA MEJORADO CON EL PROGRAMA?:

Respuesta	
No	
Algo	
Bastante	
Si	

Pregunta 9 LA ENTREGA DE BENEFICIOS ES:

Respuesta	
Malo	
Regular	
Bueno	
Muy bueno	

Pregunta 10 ¿SIENTE QUE EL PROGRAMA LE ESTA AYUDANDO A MEJORAR SU CALIDAD DE VIDA?

Respuesta	
Nada	
Algo	
Bastante	
Mucho	

Pregunta 11 ¿LOS BIENES RECIBIDOS LE RESULTARON EFECTIVOS?

Respuesta	
Nada	
Algo	
Bastante	
Mucho	

Pregunta 12 ¿LE DIERON INDICACIONES COMO USAR LOS BENEFICIOS RECIBIDOS?

Respuesta	
Nada	
Algo	
Bastante	
Mucho	

Pregunta 13 ¿LE INDICARON CUANTO TIEMPO DURARÍA EL BENEFICIO?

Respuesta	
Algo	
Bastante	
Mucho	

Pregunta 14 ¿CONSIDERA QUE LOS BENEFICIOS ESTÁN AL ALCANCE DE SU ECONOMÍA FAMILIAR Y LOS PUEDE PAGAR?

Respuesta	
No	
Con dificultad	
Con algo dificultad	
Si	

Pregunta 15 ¿QUE ESPERA DE LOS BENEFICIOS QUE LE BRINDA EL PROGRAMA?

Respuesta	
Nada	
Conseguir alimentos baratos	
Salir de la pobreza	
Mejorar la calidad de vida	

**Pregunta 16 ¿REGRESARÍA A RECIBIR NUEVAMENTE LOS
BENEFICIOS DEL PROGRAMA?**

Respuesta	
No	
Tal vez	
Si mejora	
Si	
Total	

Anexo 3: LECTURAS SELECCIONADAS

1.-Presidencia del Consejo de Ministros (2002)

“Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres”.

“El enfoque de la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres recoge lo aprendido durante las últimas décadas en la región, en el sentido de una mayor comprensión de la complejidad del proceso de desarrollo. Sus acciones se enmarcan en cuatro componentes estratégicos: oportunidades económicas para las personas en situación de pobreza, red de protección social, desarrollo de capacidades locales, y participación ciudadana y transparencia.”

2.-Presidencia del Consejo de Ministros (2004)

Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006

“El presente documento, es el resultado del trabajo multisectorial de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, representadas por sus funcionarios especializados que por espacio de algunos meses han volcado lo mejor de sus esfuerzos y voluntad, conocimientos técnicos y sensibilidad social, para analizar y determinar la particular situación de pobreza que caracteriza a los países denominados “en vías de desarrollo”. Al Perú como país en vías de desarrollo que es, no le resulta ajena tal condición y, lo que es materia de gran preocupación para los gobernantes presentes y del futuro, debe intentar superarse en los términos más eficaces y pronto posibles.”

3.-Madueño, Miguel (2004)

“Instrumento estandarizado de identificación de beneficiarios para programas sociales en el Perú” Documento técnico preparado por encargo del Ministerio de Salud – Financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

“Existen evidencias que los programas sociales en el Perú tienen problemas severos de subcobertura y filtración. Considerando la magnitud de la pobreza en el Perú y las restricciones presupuestarias que enfrenta el sector público, la focalización individual constituye un mecanismo eficiente que coadyuvaría a mejorar la asignación de los

subsidios públicos en beneficio de la población más necesitada. Para este propósito es fundamental contar con un instrumento que permita seleccionar adecuadamente a los beneficiarios potenciales de los subsidios públicos. En este sentido, el objetivo de este trabajo es presentar los aspectos metodológicos para la elaboración de un instrumento estandarizado para la identificación de los beneficiarios de los programas basado en la estratificación de los hogares de acuerdo a un indicador aproximado del nivel de bienestar (“proxy mean test”).”

4.-Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2004), Resolución Ministerial N° 331-2004-MIMDES.

Creación del Sistema de Monitoreo y Evaluación – SIME de las actividades que realizan los organismos del Sector mujer y Desarrollo Social.

5.-Ministerio de Economía y Finanzas (2001)

“Hacia la búsqueda de un nuevo instrumento de Focalización para la Asignación de recursos destinados a la inversión social adicional en el marco de la lucha contra la pobreza”

“En este sentido, el presente trabajo construye un Nuevo Mapa de Pobreza para la Asignación de Recursos, pero que, a diferencia de los anteriores, usa el gasto de las familias para aproximarse al nivel de bienestar, y no precisamente la tipificación de ciertas Necesidades Básicas Insatisfechas (como hacinamiento, acceso al agua y saneamiento, analfabetismo del jefe de hogar, características de la vivienda, etc.,).

En vista de que, para fines de focalización, resulta indispensable esbozar un mapa al menos a nivel distrital y que la información censal disponible no contempla datos respecto al consumo, se ha estimado econométricamente el gasto per cápita de los hogares.

El método consistió en imputar los gastos a los hogares del censo a través de una relación funcional –regresión múltiple- estimada en base a la información de la encuesta de hogares del IV trimestre de 1997 (ENAHO 1997-IV) con variables que también son comunes al censo de 1993.

Cabe indicar que la regresión múltiple semilog planteada arrojó un R2 ajustado bastante alto (75% a nivel nacional). De esta manera, se ha elaborado un nuevo instrumento de focalización a nivel distrital, en función a la severidad de la pobreza y la distribución de la población.”

6.-Instituto Apoyo (2001)

Monitoreo y evaluación de los programas sociales públicos en el Perú.

“De acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Economía y finanzas (MEF), el gasto social per cápita en el Perú pasó de un promedio de US\$ 131 entre 1991 y 1995, a US\$ 175 en 1999. Sin embargo, a pesar del significativo crecimiento del gasto social, existen serios cuestionamientos a su eficiencia. A partir de la segunda mitad de la década pasada, se inicia un movimiento en la gestión pública peruana, que intentaba introducir y fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) de los programas y proyectos públicos con énfasis en lo social.

Ello se lleva a cabo desde un conjunto de iniciativas vinculadas a la ejecución del gasto y al proceso presupuestario, desarrolladas desde el MEF, así como con el desarrollo de esquemas de M&E en diversos proyectos sectoriales, principalmente aquellos que reciben financiamiento de agencias de cooperación.”

7.-VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

Indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú.

“El presente trabajo tiene dos objetivos: (i) el establecimiento de un marco teórico básico para el diseño de herramientas de programación y evaluación de los resultados del gasto público y; (ii) diseño de herramientas a ser proporcionadas a los sectores, pliegos y unidades ejecutoras para que definan prioridades e indicadores que hagan viable el seguimiento de sus acciones.

Es preciso tener presente que el establecimiento de herramientas de evaluación de la gestión del gasto genera: (i) compromisos en los agentes ejecutores, sobre todo, en la medida que éstos participen en su diseño y logros; (ii) contribuye a una mayor transparencia de la acción pública y (iii) define responsabilidades institucionales en todos los niveles de la estructura del gasto.

La primera y segunda parte de este documento desarrolla brevemente elementos teóricos sobre la medición y evaluación del gasto público y el uso de indicadores de desempeño y su pertinencia a partir de la experiencia peruana; en tanto que el tercer capítulo plantea los lineamientos generales para el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño en la gestión del gasto público; y en el cuarto se presentan los primeros resultados obtenidos y su aplicación al gasto en los sectores sociales de salud y educación.”

8.-CEPAL, 2004, Proyecto Regional de Población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)

División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) “Los rostros de la pobreza y sus causas en América latina”

“La información más reciente sobre América Latina (CEPAL, 2003) revela que la tendencia a la superación de la pobreza se estancó en el período 1999-2002 y parece haber experimentado un ligero retroceso durante el año 2003. La desigualdad social medida en términos de la distribución del ingreso— también se incrementó en la última década en la mayoría de los países de la región. Entre 1990 y 2002, la concentración del ingreso creció en el 60% de los países de la región, se redujo en un 14% de ellos y se estancó en los restantes. En consecuencia, las noticias no son buenas: una vez más nos enfrentamos a décadas o quinquenios perdidos en el combate contra la pobreza y la inequidad.”

9.-Boletín de transparencia fiscal - Informe especial, 2004

Situación de los programas sociales protegidos 2003 – 2004.

“Desde hace algunos años, en nuestro país se ha venido trabajando en la selección de un conjunto de programas sociales que tienen la categoría de gasto social protegido, con el fin de garantizar un determinado nivel de asignación presupuestal que permita mantenerlos operativos en niveles que posibiliten el cumplimiento de sus objetivos sociales declarados.

La lógica que subyace la existencia de los denominados Programas Sociales Protegidos está ligada a la estructura de las cuentas del gasto público y a los ajustes de política que ocurren en la fase recesiva del ciclo económico.

Considerando que el gasto social en general y el gasto social protegido en particular forman parte del gasto público, el análisis de los Programas Sociales Protegidos no puede estar desligado de las hipótesis que sustentan las proyecciones macroeconómicas en el ámbito de la política fiscal y que se reflejan en la formulación del Marco Macroeconómico Multianual, con base en los lineamientos establecidos en la Ley N° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), modificada por la Ley N° 27958.”