

EL IMPACTO DEL PROGRAMA JUNTOS EN LA DISMINUCIÓN DEL ÍNDICE DE LA POBREZA EN LA REGIÓN APURÍMAC EN LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE SU INTERVENCIÓN

AUTORES:

**Greta Cespedes Mendigure
Edwin Chipani Huascar**

CORREO:

greta26.unamba@gmail.com
e.chipani@gmail.com

PROCEDENCIA:

UNIVERSIDAD NACIONAL MICAELA BASTIDAS DE APURÍMAC

EJE TEMÁTICO:

ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN

El proceso de implementación de políticas públicas y el proceso incorporación de la Nueva Gestión Pública Por Resultados en el Estado Peruano se dio con la finalidad de reducir las brechas en sectores de educación, salud, infraestructura y poder realizar el corte generacional de pobreza en el Perú.

PALABRAS CLAVES: Políticas públicas, programas juntos, pobreza.

INTRODUCCIÓN

el objetivo de las políticas públicas siempre va ser mejorar la calidad de vida de las personas, es en ese sentido que el programa juntos como política pública del Estado Peruano ha implementado para poder disminuir las brechas de la desigualdad y los altos índices de pobreza, el problema que se plantea en este trabajo es saber cuáles son los impactos generados por el programa social juntos en la Región Apurímac. Teniendo como objetivo principal analizar el impacto del programa juntos en la disminución del índice de la pobreza en la Región de Apurímac durante los primeros cinco años de su intervención. Y se ha establecido como objetivos secundarios lo siguiente: a) Evaluar el impacto del programa juntos en la disminución del índice de la pobreza en la Región de Apurímac, b) Examinar el impacto del programa juntos en términos de salud, calidad de educación, participación laboral y acceso a la información en la Región de Apurímac.

Dentro de esta perspectiva se plantea el presente estudio, cuyo contenido está estructurado en tres (03) capítulos o secciones que consiste en: a) la introducción, que sintetiza el alcance y contenido del estudio, b) la metodología en el cual se va a realizar el presente trabajo, c) Resultados y conclusiones, que va aportar este trabajo. Cabe señalar que el aporte del estudio será de carácter teórico, (en la medida que contribuirá más conocimientos al tema de estudio), y a su vez permitirá prospectar mejoras en el planteamiento de nuevas políticas sociales que garanticen el bienestar de las personas a través de la acción social en la Región de Apurímac.

Teniendo en cuenta que la pobreza a nivel de Latinoamérica es uno de los temas más preocupantes, y que este fenómeno se presenta de manera particular en la sociedad peruana, problema que aún no ha sido resuelto, donde se pueden evidenciar grandes efectos o brechas negativas que afectan a la niñez, los adolescentes, jóvenes, adultos y al adulto mayor a nivel de familias y sociedades enteras. El propósito del trabajo es analizar el impacto del programa juntos en la disminución del índice de la pobreza en la Región Apurímac en los cinco años de su intervención.

Por estas consideraciones, es fundamental saber cómo se van configurando los procesos de los programas sociales, en el contexto de la Región Apurímac y como se van gestionando y analizando los impactos del programa juntos en el territorio peruano.

I. Marco teórico

1.1. Antecedentes

El trabajo de investigación resultante expuesto se ha fundamentado en los siguientes antecedentes:

Antecedente internacional:

Bracamonte y Camberos (2009), en el estudio titulado: “La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del programa Oportunidades en el periodo 2002-2006”; cuyo objetivo fue analizar el impacto del programa Oportunidades, pilar de la política de desarrollo social, en la reducción de la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial. En cuanto a su metodología es preciso señalar que el autor empleo en su investigación una metodología para medir la pobreza, el enfoque monetario y el método de líneas de pobreza (Sen, 1976; Foster, Greer y Thoebecke, 1984); además, la técnica de microsimulación estática (Bourguignon y Spadaro, 2006) para estimar el impacto que tienen las transferencias monetarias del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza, y como población para efectos de la presente investigación utilizo los datos que datos provienen de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2002 y 2006).

Como objetivos estableció: 1) estimar los niveles de pobreza en México y sus regiones para los años 2002 y 2006; 2) evaluar el impacto del programa Oportunidades mediante la técnica de microsimulación estática y, 3) estimar las transferencias monetarias que requeriría un programa como Oportunidades para reducir la pobreza en el país y las regiones en una magnitud mayor a la actual. Cuyas conclusiones principales a las que arriba son los siguientes postulados:

- a) Mediante la técnica de microsimulación estática se midió el efecto que tienen las transferencias monetarias del programa Oportunidades en los niveles de pobreza de México y sus regiones. Encontramos que el impacto del programa Oportunidades es muy reducido en el país, pues durante el periodo 2002-2006 sólo contribuyó a que los hogares en

pobreza alimentaria disminuyeran en 2.09 por ciento; las familias en pobreza de capacidades, 1.27 por ciento, y los hogares en pobreza patrimonial, apenas en 0.46 por ciento.

- b) En la región Sur-Sureste, los resultados de Oportunidades son críticos, ya que denotan una alta exclusión de hogares en pobreza alimentaria y claramente cuestionan la eficiencia en la aplicación de Oportunidades, toda vez que es la región que observa los más altos índices de todo tipo de pobreza.
- c) Por lo tanto, un replanteamiento de la política social en este sentido contribuiría a reducir en forma más efectiva las tres variedades de pobreza y a potenciar las capacidades de las personas pobres, insertando al país y las regiones en la senda de las metas del milenio, particularmente en la erradicación de la pobreza y el hambre para el año 2015.

Antecedente nacional:

Sanchez y Jaramillo (2012), en el estudio titulado: “Impacto del programa juntos sobre la nutrición temprana” cuyo objetivo fue evaluar el impacto del programa sobre estado nutricional correspondientes a los años 2008,2009 y 2010, y donde el análisis se enfocó en niños menores de 5 años. En cuanto a su metodología es preciso señalar que el autor utilizo en su investigación dos estrategias independientes para calcular el impacto nutricional del programa: (a) emparejamiento (propensity score matching) y doble-diferencia con emparejamiento, y (b) estimaciones con efectos fijos aplicados a submuestras de unidades elegibles (hogares, distritos). Y dicho estudio tuvo como población de investigación enfocada a niños menores de 5 años. El autor con el fin de evaluar el impacto nutricional de Juntos utilizo la información de la Encuesta Demográfica Nacional y de Salud (ENDES) correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010. Cuyas conclusiones del estudio realizado por el autor son las siguientes:

- a) Los resultados sugieren que juntos si habría tenido un impacto sobre el estado nutricional temprano. Su efecto habría consistido en reducir la incidencia de desnutrición crónica extrema, favoreciendo así a los niños ubicados en los percentiles nutricionales inferiores.
- b) En 2008 los niños afiliados al programa presentan peores indicadores nutricionales que los niños en el grupo de control, sugiriendo que los hogares no afiliados emparejados podrían ser distintos de los afiliados en dimensiones ignoradas en el análisis.
- c) Se ha encontrado evidencia de efectos heterogéneos, que sugieren que hogares con menor dotación de activos, posiblemente los más pobres entre los pobres, se estarían beneficiando menos. Otra alternativa es que ENDES haga un sobre muestreo de los distritos donde juntos está focalizado.

II. PROCESO EVOLUTIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ

los programas sociales a nivel de Latinoamérica inician a mediados de los 90, en el caso peruano inicia desde los 80 a través de las políticas sociales, ya en los 90 con la conducción de un nuevo gobierno los programas sociales se caracterizaron por un plan populista. Así mismo las intervenciones de los programas sociales se dieron de manera desintegrada en el ámbito social, salud, educación, deporte, y otros. Generando una deficiencia en la implementación de dichas políticas públicas a nivel del Estado peruano. Es fundamental saber ¿Qué son los programas sociales? ¿Cuál es la importancia de este programa social? ¿Cuál es su finalidad?, al respecto Spinker, Alvarez y Gordon (2009) define de diferentes formas el termino pobreza: necesidad privaciones, limitaciones de recursos, estándar de vida, desigualdad, posesión económica, clase social, dependencia, carencia de seguridad básica, ausencia de titulares y exclusión. Estas formas de pobreza consideradas también como elementos que forman parte de la pobreza es una posición presentada por los autores, y en esta misma línea Velásquez (2006) afirma que en el Perú existen alrededor de 40 programas de lucha contra la pobreza, adscritos en los distintos sectores como los ministerios de salud, de educación, de la mujer trabajo, de agricultura, de vivienda, de transporte, de economía y finanzas y de energía y minas.

A partir de las lecturas dentro de las políticas públicas la organización y priorización del capital humano, financiero y el uso del capital natural han sido aplicados en el enfoque de los programas sociales, al haberse aplicado en el Perú los programas sociales sin una evaluación y un monitoreo eficiente, se recurrió al uso permanente del padrón de beneficiarios como medio de verificación y como medio de cumplimiento de actividades realizadas.

III. MARCO CONCEPTUAL

Para el trabajo de investigación realizado se definirá los conceptos de los siguientes términos:

Políticas públicas

Existen diversas definiciones sobre ¿qué es políticas públicas?, en esta misma línea Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales, así mismo el planteamiento de Jenkins (1978) sostiene que una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores. De la misma forma, Lahera (2002) señala que en el concepto habitual de política pública corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. También señala que, de modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público – desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado.

Programas Sociales

Quispe (2017) define Los programas sociales (desde la perspectiva de las políticas públicas de lucha contra la pobreza) son estrategias que tiene el estado para aliviar las carencia o reforzar capacidades clave de una determinada población, otra definición esencial es de Daher (2015) menciona que una forma de hacerle frente a

la pobreza es *“por medio de la implementación de programas sociales, es decir, un conjunto de recursos y acciones organizadas cuya finalidad es la resolución de algún problema o necesidad, para así contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida del grupo de personas hacia las cuales están dirigidos”*. En Latinoamérica, así como en el Perú los programas sociales surgen como respuesta a la crisis social y al subempleo de la población ubicada en la periferia de cada departamento del Perú, ya que el desarrollo económico, social, político, y administrativa a nivel de los gobiernos estuvo centralizada y esto genero un desarrollo asimétrico.

Programas juntos

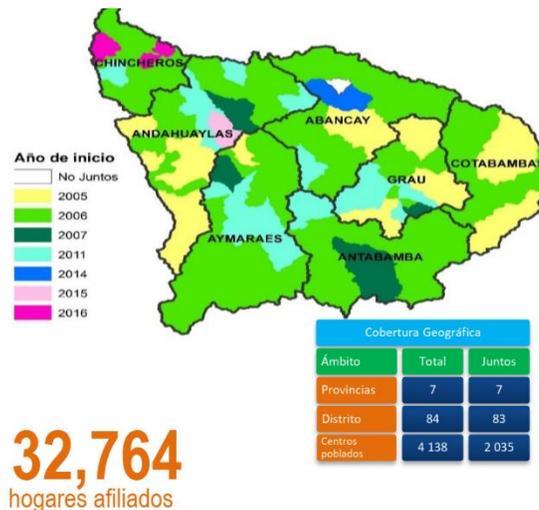
Perova y Vakis (2010) define al programa JUNTOS como un Programa Social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de pobreza, extrema pobreza y riesgo y exclusión. El programa tiene como objetivo promover el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, salud, educación e identidad. Para lograr este objetivo, JUNTOS entrega un incentivo monetario de cien nuevos soles mensuales (S/.100,00) al representante (madre o padre) de cada hogar participante condicionado al uso de estos servicios. En esta misma línea Francke y Mendoza (2006) definen que el Programa Juntos puede considerarse como un programa social de “tercera generación” puesto que brinda ayuda a las familias pobres como un incentivo para cumplir una serie de compromisos bien definidos, dentro de un esquema de corresponsabilidad familia-Estado. En esto, Juntos se diferencia de los llamados programas sociales de “primera generación” (entrega de subsidios sin condiciones) y de “segunda generación” (limitados a la inserción de la familia en circuitos económicos y de seguridad alimentaria). Así mismo mencionan los autores que el subsidio monetario de Juntos no es gratuito ni incondicional, sino que está supeditado al cumplimiento de una serie de compromisos verificables de participación en una serie de programas sociales en salud, nutrición, educación y desarrollo ciudadano, que apuntan a fortalecer el desarrollo humano, así como la restitución y consolidación de los derechos básicos.

Cabe mencionar que el Programa Juntos se consolida en abril del 200, mediante la promulgación del Decreto Supremo 032-2005, de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se instituye el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Así mismo Francke y Mendoza (2006) consideran que la concepción de Juntos ha ocupado el llamado “Plan Nacional de Superación de la Pobreza”, que propone entre sus lineamientos centrales:

1. El desarrollo pleno de las capacidades humanas y el respeto por los derechos fundamentales.
2. La promoción de oportunidades y capacidades económicas para los sectores más necesitados de la población.
3. El establecimiento y fortalecimiento de redes de protección social. Son estos elementos (Acuerdo Nacional, Metas del Milenio y Plan Nacional de Superación de la Pobreza) los que componen el marco dentro del cual se ha establecido y desarrollado Juntos.

Grafico N°1: Cobertura del Programa Juntos en la Región de Apurímac.



Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

El Programa Juntos inicio su intervención en la Región de Apurímac en el 2005 en 13 distritos, con 3030 hogares afiliados de los cuales todos los afiliados recibieron incentivos monetarios condicionados para el beneficio del estudiante.

POBREZA.

Álvarez y Gordon (2009) expresa diversas formas de interpretar la palabra pobreza: necesidad, privaciones, limitaciones de recursos, estándar de vida, desigualdad, posesión económica, clase social, dependencia, carencia de seguridad básica, ausencia de titularidades y exclusión. Para las Naciones Unidas (ONU) (1995), la pobreza se caracteriza por *“una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información. Esas situaciones dependen no sólo de los ingresos, sino de la posibilidad de acceder a los servicios sociales”*.

la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000/2001) señala que: *“La pobreza es considerada un concepto eminentemente normativo, vinculado al bienestar de las personas, por lo que no existe una única noción de este fenómeno ni tampoco un método universal para medirlo”*, mientras que otras entidades supranacionales definen la pobreza como (Cuadro 1):

Cuadro 1
Definiciones de pobreza

Entidad	Definición
El Banco Mundial (BM) (1990, p. 26)	“la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo”.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997, p. 2)	“la pobreza humana es más que los ingresos, la pobreza es la negación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable”.
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1995, p. 6)	“al nivel más básico, individuos y familias son considerados pobres cuando su nivel de vida, medido en términos de ingreso o consumo, está por debajo de un estándar específico”.

Elaboración: Propia

Fuente: Revista Pensamiento Crítico/ Milagros Rosario Quispe Quispe
“Impacto de los programas sociales en la disminución de la pobreza” /pág. 72.

IV. METODOLOGIA

con el fin de analizar el impacto del programa juntos en la disminución del índice de la pobreza en la Región Apurímac en los primeros cinco años de su intervención (2005,2006,2007,2008 Y 2009), el trabajo es de carácter descriptivo-comparativo, con el uso de técnicas de investigación de un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo). Es descriptivo, porque se orienta al conocimiento de la realidad, en un contexto natural, es comparativo, porque además de describir la realidad se compararán las propiedades o características de los componentes de estudio, y es de enfoque mixto, en la medida que se combinará los enfoques cuantitativo y cualitativo, considerando la complementariedad entre ambos enfoques para explicar el objetivo de estudio planteado “ **el impacto del programa juntos en la disminución del índice de la pobreza en la región Apurímac en los primeros cinco años de su intervención**”.

Como parte del análisis, específicamente para la intervención del objetivo de trabajo, se utiliza el concepto amplio de pobreza en función al enfoque del Programa Juntos que es la Transferencia monetaria condicionada. Teniendo en cuenta que en los últimos años el Perú ha registrado un crecimiento económico que no ha tenido un carácter de desarrollo inclusivo y extensivo a nivel de la población vulnerable en pobreza y pobreza extrema.

En el enfoque cualitativo se utilizó la técnica de investigación de **análisis de contenido**, y en el enfoque cuantitativo se usó la técnica de investigación **estadística, fuentes secundarias de datos** con el objetivo de enriquecer el análisis, cabe resaltar que la investigación está enmarcada a los primeros cinco años de intervención del Programa Juntos en reducción de pobreza monetaria en una de las regiones consideradas con alto índice de pobreza, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2: Pobreza monetaria según regiones

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004-2009, variación %
Nacional	48,5	48,7	44,5	39,3	36,2	34,8	-28,2
Lima Metropolitana	30,9	32,6	24,2	18,5	17,7	14,1	-54,4
Urbano	37,1	36,8	31,2	25,7	23,5	21,1	-43,1
Rural	69,8	70,9	69,3	64,6	59,8	60,3	-13,6
Regiones							
Costa	35,1	34,2	28,7	22,6	21,3	19,1	-45,6
Costa urbana	37,1	32,2	29,9	25,1	23,4	21,4	-42,3
Costa rural	51,2	50,0	49,0	38,1	34,8	40,6	-20,7
Sierra	64,7	65,6	63,4	60,1	56,2	53,4	-17,5
Sierra urbana	44,8	44,4	40,2	36,3	33,5	31,3	-30,1
Sierra rural	75,8	77,3	76,5	73,3	68,8	65,6	-13,5
Selva	57,7	60,3	56,6	48,4	40,9	46,0	-20,3
Selva urbana	50,4	53,9	49,9	40,3	31,3	32,5	-35,5
Selva rural	63,8	65,6	62,3	55,3	49,1	57,4	-10,0

Variación: cálculo propio.

Variación porcentual = tasa 2004-tasa 2009 / tasa 2004 x 100.

Fuente INEI (2010).

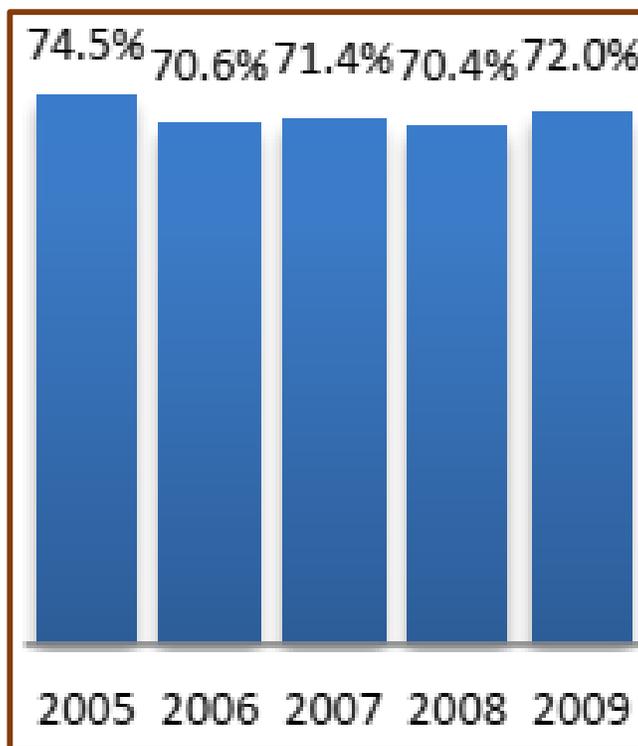
Fuente: INEI (2010)

Según al cuadro mostrado, la pobreza monetaria tuvo una variación a nivel nacional de 28,2 % del año 2004 al año 2009. Véase que la pobreza monetaria en la Región Sierra tiene una variación de 17,5 %, en la sierra urbana 30,1% y en sierra rural 13,5% de variación, haciendo un total de 61% de variación en pobreza monetaria a nivel regional desde el año 2004 hasta el año 2009. Lo que significa que el crecimiento económico obtenido durante estos años no tuvo el mismo efecto en la población de pobreza y pobreza extrema.

V. RESULTADOS

Se muestran los resultados obtenidos a través de la recopilación de datos secundarios como es el grafico estadístico para ver el ascenso o descenso del nivel de pobreza de la Región de Apurímac en los primeros cinco años de su intervención (2005 - 2009). A través de la recopilación de datos de la encuesta realizado por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), es el siguiente:

Cuadro N°3: Evolución de la pobreza en la Región Apurímac



Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

Como se muestra en el cuadro N°3 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), entre el año 2005 – 2006, el descenso de la pobreza fue de 3.9%, del año 2006 – 2007 el ascenso de la pobreza fue de 0.8%, del año 2007 – 2008 el descenso de la pobreza fue de 1% y finalmente del año 2008 – 2009 el ascenso de la pobreza fue de 1.6%.

Por lo que el ascenso de la pobreza en la región de Apurímac durante los 5 años fue de 2.4% y como impacto de la intervención de los primeros 5 años del Programa Juntos en la región de Apurímac, la pobreza ha descendido en un 4.9%.

VI. CONCLUSIONES

- El descenso de la pobreza en la región de Apurímac fue de 4.9% como impacto de la intervención de los primeros 5 años del Programa Juntos en la región de Apurímac, así mismo el ascenso de la pobreza durante los 5 años fue de 2.4%. Por lo que podemos concluir que la disminución de la pobreza no fue muy positiva durante estos años ya que también el ascenso de la pobreza es casi la mitad de la disminución, esto se explica que el Programa Juntos en la región de Apurímac no ha intervenido de manera sostenible y eficiente en el logro de sus objetivos.
- Los programas sociales en el Perú tienen que replantearse y tener un enfoque de Desarrollo Humano que sean sostenibles, inclusivos y eficientes que ayuden a desarrollar las capacidades humanas del sector que vaya ser focalizado por los programas sociales, mas no como la actualidad, los programas sociales tienen un enfoque asistencialista, haciéndolos cada vez más a este sector muy dependientes del Estado Peruano.
- El Programa Juntos en la región de Apurímac en los primeros 5 años de su intervención ha venido trabajando de manera articulada con todos los sectores públicos de manera ineficiente, en la que hace falta profundizar y desarrollar un enfoque de desarrollo humano integral que permita en el tiempo ser más sostenible y que garantice el corte generacional en todo el ámbito humano.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Baanante, A. S. (Junio de 2012). Impacto del programa juntos sobre la nutrición temprana. (B. C. Perú, Ed.) *Revista Estudios Económicos*(23,53 - 66), 55,56,58,59,60.
- Castro, J. B. (Junio de 2009). La pobreza en México y sus regiones:un análisis de impacto del programa oportunidades. (C. d. Desarrollo, Ed.) *Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo*, 137, 138, 139, 1140.
- Kraft, Michael y Furlong, Scott (2004), "Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives". Washington DC: CQC Press
- Jenkins, William (1978), "Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective". Londres: Martin Robertson.

- Lahera, Eugenio (2002), "Introducción a las políticas públicas". Santiago: Fondo de Cultura Económica
- Quispe, M. R. (2017). Impacto de los programas sociales en la disminución de la pobreza. (F. d. UNMSM, Ed.) *Pensamiento crítico*, 22(1), 714,72,73,74,75.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S., y Gordon, D. (2009). Pobreza un glosario internacional (No. 3). e-libro, Corp., 313p.
- Naciones Unidas -ONU (1995). Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 145p
- Daher, M. (2015). Evaluación de Programas Sociales de Intervención en Pobreza: Oportunidades y Desafíos de Integrar las Dimensiones Objetivas y Subjetivas. Tesis doctoral para optar al grado de Doctora en Psicología. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 314p.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL (2001). 2000/2001 Panorama social de América Latina. Publicación de las Naciones Unidas LC/G.2138-P, Santiago de Chile, Chile, 271p.
- Juntos, P. (Mayo de 2019). Evolución de la pobreza 2005 - 2018. (P. Juntos, Ed.) *Avanzando Juntos - Apurímac*(29), 4.
- Mendoza, P. F. (2006). Concepción y diseño del programa. En P. F. Mendoza, *Perú: Programa Juntos* (págs. 393, 394, 395,). Lima, Perú, Lima.