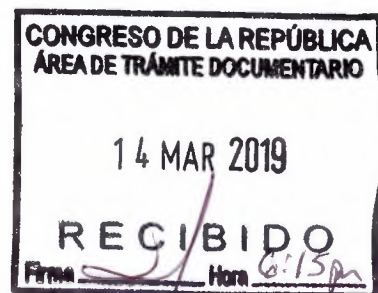


Proyecto de Ley N° 4041/2018-CR



PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN MEDIANTE LA ARTICULACIÓN MULTISECTORIAL DE PROGRAMAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO CON PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA



PROYECTO DE LEY

Congresista de la República que suscribe, CLEMENTE FLORES VILCHEZ, del grupo parlamentario PERUANOS POR EL KAMBIO, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

LEY QUE PROMUEVE LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN MEDIANTE LA ARTICULACIÓN MULTISECTORIAL DE PROGRAMAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO CON PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover la FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN, mediante la articulación multisectorial de las políticas de apoyo social con las políticas productivas de manera complementaria.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de esta Ley es desarrollar actividades de forestación y reforestación en todas sus modalidades, para la formación y recuperación de cobertura vegetal, con fines de producción y/o protección, a través de los beneficiarios de los programas de transferencia económica monetaria.

306187-ATD

Artículo 3.- Coordinación multisectorial

Corresponde a los programas competentes del Ministerio de Agricultura y Riego, articular con el programa de transferencia económica monetaria del Ministerio de Inclusión Social, la promoción de actividades forestales a través de los hogares beneficiarios del citado programa.

Artículo 4.- Acciones

A fin de alcanzar el objeto de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Riego, a través de sus programas de desarrollo productivo, emprende, dentro de sus funciones y competencias, las siguientes acciones de acuerdo a su presupuesto, en coordinación con el Ministerio de desarrollo e Inclusión Social:

- a) Incentivar y facilitar la participación de los beneficiarios del programa de transferencia monetaria condicionada (Juntos) para desarrollar actividades de Forestación y Reforestación.
- b) Capacitar a los beneficiarios del programa de transferencia monetaria condicionada (Juntos) para desarrollar e implementar proyectos relacionados a la forestación y reforestación.
- c) Realizar el seguimiento y evaluación respectiva a los proyectos ejecutados destinados a la promoción de forestación y reforestación a fin de asegurar la sostenibilidad de los proyectos.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. - El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social emite las normas complementarias que se requieran para la implementación de lo dispuesto en la presente Ley, en el marco de sus competencias, realizando las coordinaciones necesarias con las entidades de los distintos niveles de gobierno, de acuerdo al ámbito de su jurisdicción.

Despacho Grupo Parlamentario
Peruano por el Cambio
MELENDEZ
Para Simón Bolívar Av. (Palacio Legislativo)
Calle 12

DAVILA

CLEMENTE FLORES VILCHEZ
Congresista de la República

SANCHEZ

OLIVA

M. Guja

MELENDEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,18.....de.....MARZO.....del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 404 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
AGRAPIA; INCLUSIÓN SOCIAL Y
PERSONAS CON DISCAPACIDAD. -

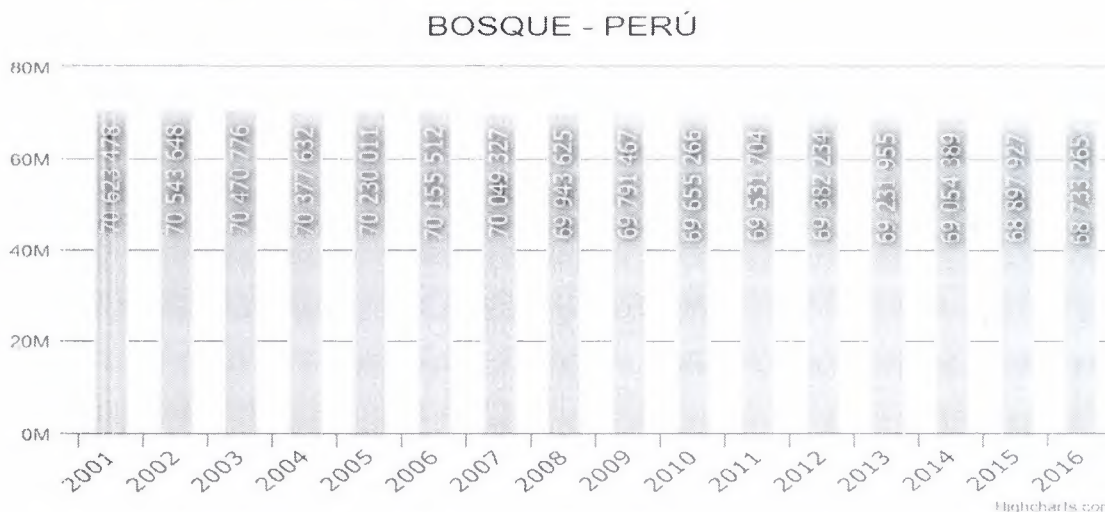

GUILLERMO LLANOS CISNEROS
Director General Parlamentario
Encargado de la Oficina Mayor del
Congreso de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN EN EL PERÚ

El Perú posee 68 273 265 hectáreas de bosques naturales y 15 956 900 hectáreas de pastos naturales que lo convierten en el segundo país con mayor extensión en Latinoamérica, ubicándose noveno a nivel mundial¹ lo que sin duda lo hace poseedor de una fuente importante de recursos que genera una actividad económica que crea puestos de trabajo, inversión, desarrollo para las localidades además de representar el 1% del PBI nacional (MINAGRI, 2017), sin embargo las estadísticas nos demuestran que la preservación de los bosques está siendo amenazada por tala indiscriminada y otras acciones que van en desmedro de los objetivos planteados por las autoridades forestales.

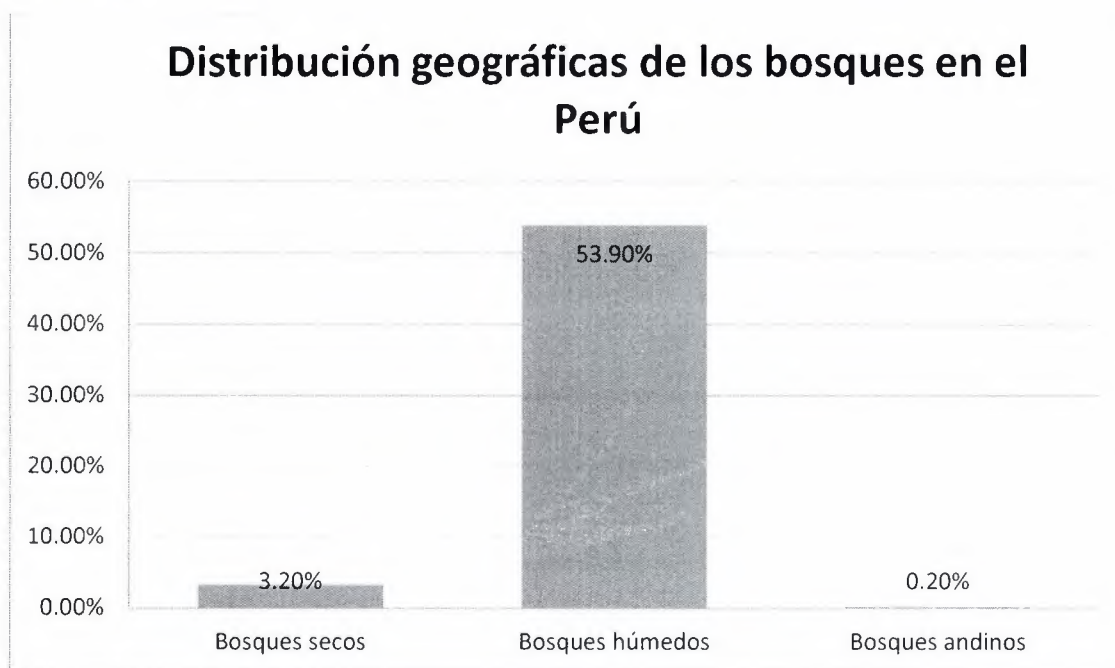
En el siguiente cuadro presentamos la evolución que ha tenido la extensión de hectáreas de bosque en el país a lo largo de 15 años señalando que hemos pasado de poseer 70 623 478 hectáreas en el 2001 a 68 733 265 hectáreas en el 2016, registrando una disminución aproximadamente del 3%



Fuente: Data ofrecida por la plataforma de monitoreo Geo bosques, recuperado de:
<http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

¹ Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2018). Anuario Forestal y de Fauna Silvestre 2016. Lima, Perú.

Así mismo es importante señalar que la mitad del territorio del país está compuesto por bosques², para una mejor explicación detallaremos su distribución en el siguiente gráfico.

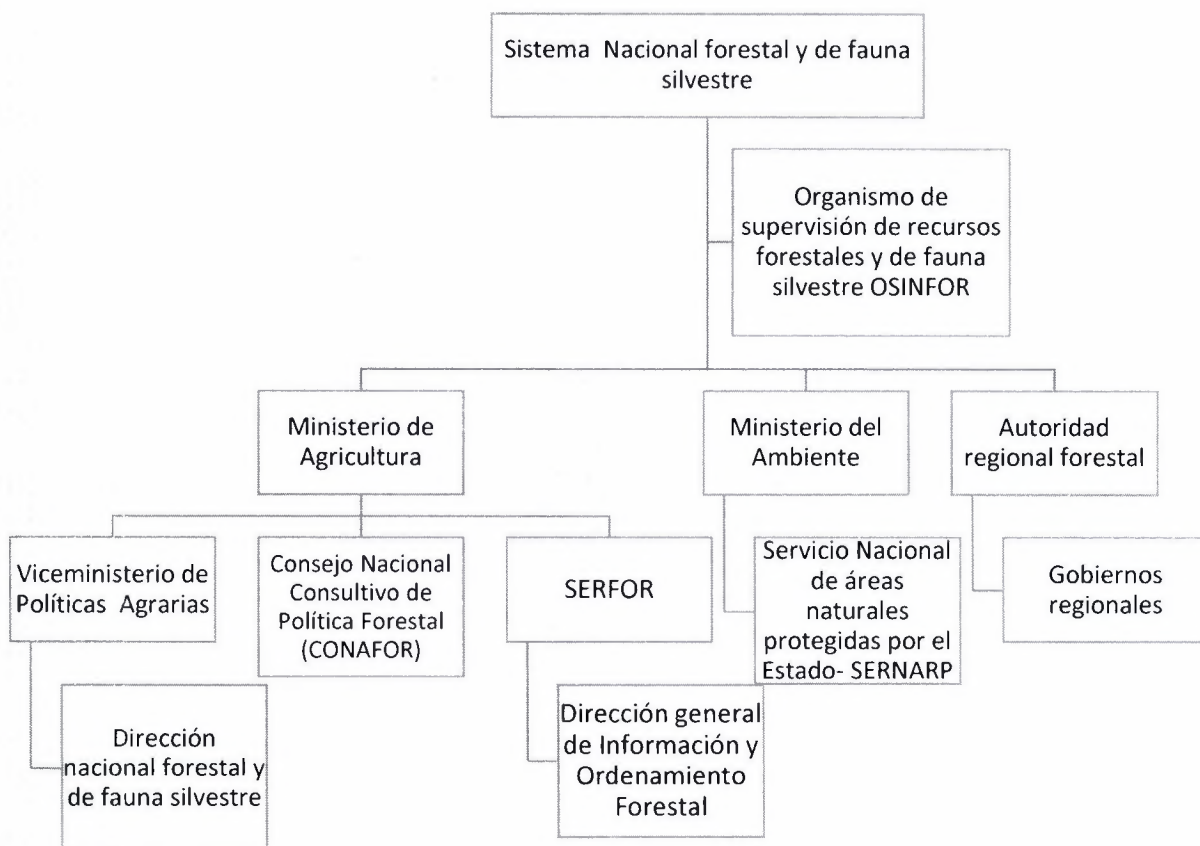


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la mitigación del cambio climático, cuya página web oficial es: <http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques>

Como observamos, el Perú cuenta con una importante diversidad de bosques que se concentran mayoritariamente en la zona amazónica sin que ello signifique la inexistencia de las mismas en zonas como la franja costera o andina del país, proporcionándole una variedad de ecosistemas así como de mamíferos, aves, frutas y plantas que dominan sus territorios.

Con la finalidad de comprender con mayor detalle la situación expuesta líneas anteriores, describiremos la composición del Sistema nacional forestal y de fauna silvestre del Perú, las características de la actividad forestal en nuestro país y el marco legal que lo regula e iremos desarrollándolas en los siguientes apartados:

² Ministerio del Ambiente (2014). Perú: Reino de los Bosques. Lima, Perú.



Fuente: Elaboración propia

CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD FORESTAL EN EL PERÚ	
Extensión total al 2016	68 273 265 ha.
Hectáreas deforestadas entre 2001-2016	1 974 208 ha.
Hectáreas reforestadas entre 2001-2016	1 064 386 ha.
Departamento con mayor extensión de bosques	Loreto
Departamento con un mayor número de hectáreas deforestadas entre el 2001-2016	San Martín (402,635 ha.)
Departamento con un mayor número de hectáreas reforestadas en el 2016.	La Libertad (2092 ha)
Superficie total por reforestar.	9 441 664 ha.
Principales plantaciones forestales por región.	Costa: Algarrobo, Tara. Sierra: Eucalipto, Pino. Selva: Bolaina, Capirona, Tornillo. ³

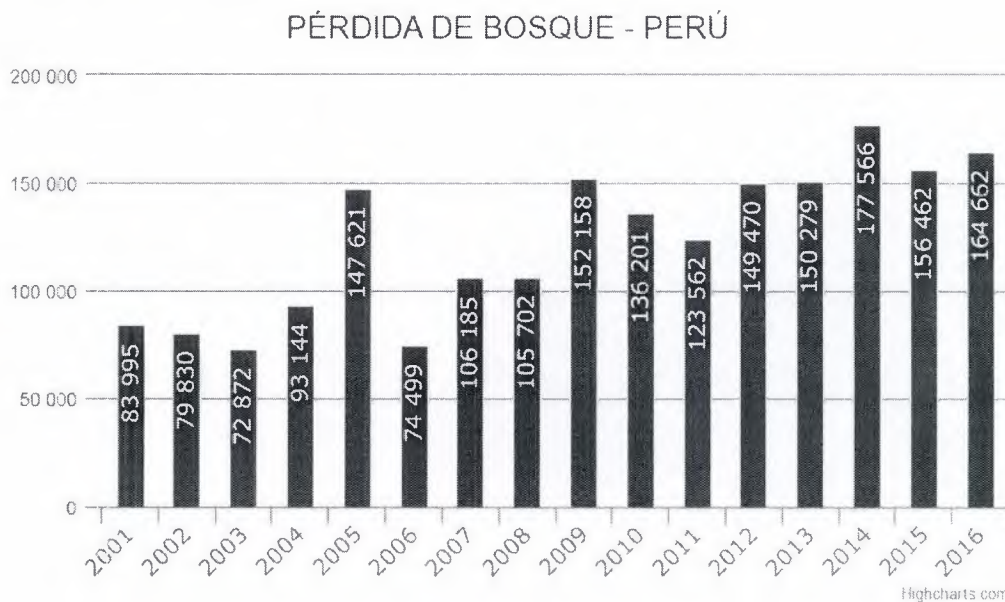
Fuente: Data ofrecida por la plataforma de monitoreo Geo bosques, recuperado de:
<http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

³ Guariguata MR, Arce J, Ammour T y Capella JL.(2017). Las plantaciones forestales en Perú: Reflexiones, estatus actual y perspectivas a futuro. Documento Ocasional 169. Bogor, Indonesia: CIFOR.

El marco normativo forestal que posee nuestra legislación y que establece las acciones que deben ejecutar las Instituciones y comunidades en esta materia son:

MARCO LEGAL FORESTAL VIGENTE EN EL PERÚ	
NORMA	AÑO DE PUBLICACIÓN
Constitución Política del Perú	1993
Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales	1997
Acuerdo Nacional	2001
Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	2011
Política Nacional del Ambiente	2009
Reglamento del organización y funciones del servicio nacional forestal y de fauna silvestre	2013
Política Nacional forestal y de fauna silvestre.	2013
Reglamento para la gestión forestal	2015
Medidas para la lucha contra la tala ilegal	2015

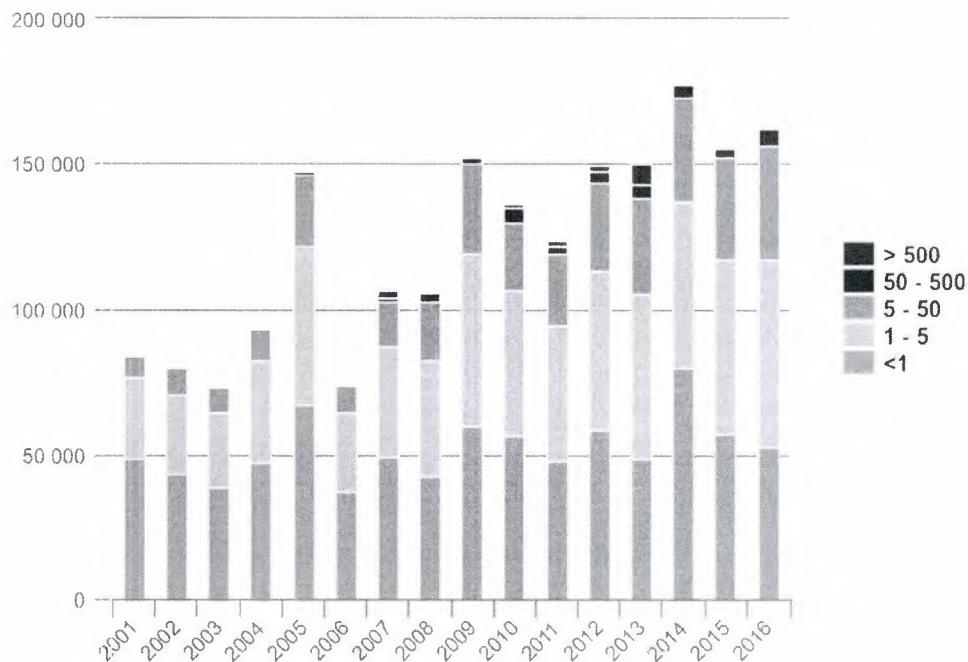
Ahora bien, expuestos estos puntos procederemos a desarrollar el primer considerando de este informe en lo que se refiere a la deforestación que viven nuestros bosques, que registran en promedio aproximadamente una pérdida de 113 000 hectáreas anuales⁴



Fuente: Data ofrecida por la plataforma de monitoreo Geo bosques, recuperado de:
<http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

⁴ Servicio nacional forestal y de fauna silvestre (2015). Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla. Lima, Perú.

TAMAÑO DE LA PÉRDIDA DE BOSQUE (ha) - PERÚ

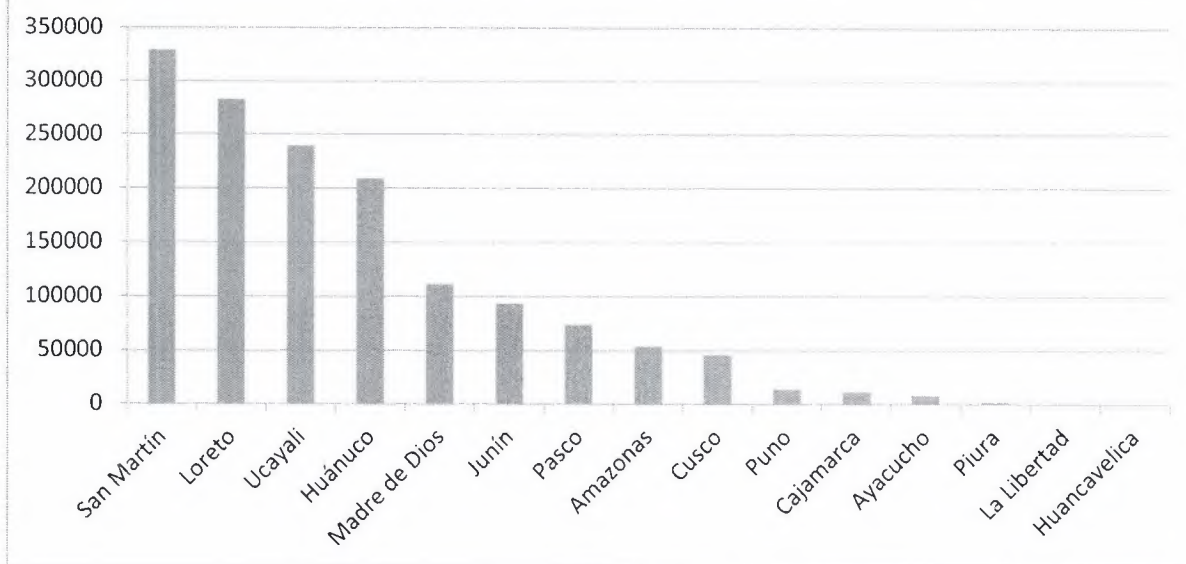


Highcharts.com

Fuente: Data ofrecida por la plataforma de monitoreo Geo bosques, recuperado de: <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

Esta situación es sin duda preocupante porque, como podemos apreciar en los gráficos anteriores, las cifras van en aumento (pasamos de 156 462 ha. en el año 2015 a 164 662 ha. en el 2016 por solo mencionar un ejemplo) lo que revela que las acciones hasta ahora ejecutadas para combatir la deforestación y degradación de los bosques peruanos no están mostrando las reducciones esperadas, para un mayor detalle mostraremos el porcentaje de deforestación por departamento en el Perú.

Pérdida de bosque húmedo amazónico por departamento 2001-2013

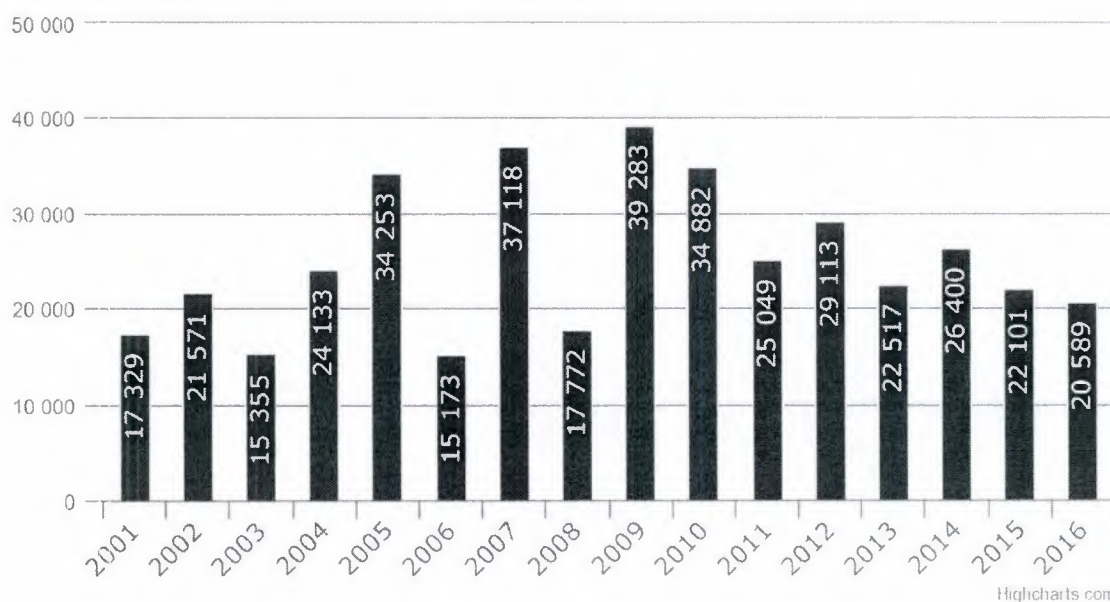


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del documento de trabajo: "Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla" recuperado de: <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Interpretacion-de-la-dinamica-de-la-deforestacion-en-el-Peru-y-lecciones-aprendidas-para-reducirla-1.pdf>

El gráfico nos demuestra que las regiones que presentan mayores índices de deforestación son San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco representando alrededor de 1, 060, 483 ha. de bosques deforestados. La región que a nivel nacional presenta mayores índices de pérdida de bosque es San Martín que al 2016 registra 402, 635 hectáreas deforestadas.

Fuente: Data ofrecida por la plataforma de monitoreo Geo bosques, recuperado de:

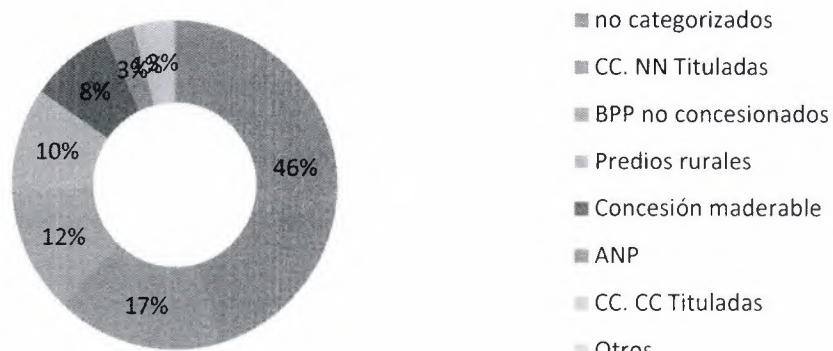
PÉRDIDA DE BOSQUE - SAN MARTIN



<http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

Así mismo este estudio demuestra que las áreas no categorizadas son más proclives a sufrir acciones de deforestación, por lo que resulta lógico concluir que más del 40% de degradación de los bosques se realizan en estas zonas.

Pérdida de bosque amazónico por categorías territoriales 2001-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del documento de trabajo: "Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla" recuperado de: <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Interpretacion-de-la-dinamica-de-la-deforestacion-en-el-Peru-y-lecciones-aprendidas-para-reducirla-1.pdf>

SERFOR afirma que las causas de la deforestación en nuestro país son de forma directa la agricultura y la ganadería y de forma indirecta y en ciertos departamentos del país la minería, la tala ilegal, el cultivo de coca, etc. que conducen a escenarios de degradación de los bosques, a continuación los detallaremos:



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del documento de trabajo: "Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla" recuperado de: <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Interpretacion-de-la-dinamica-de-la-deforestacion-en-el-Peru-y-lecciones-aprendidas-para-reducirla-1.pdf>

De las causas expuestas anteriormente merece una atención especial los incendios forestales que han ido en aumento en nuestro país y que dejan a su paso miles de hectáreas de bosque degradado. En el año 2017 fueron reportados 136 incendios (INDECI, 2018) y en los últimos 15 años más de 900 que afectan principalmente a los bosques secos del país que se encuentran en la franja costera.

La reforestación por su parte se ha constituido como una acción efectiva para mitigar el avance de la deforestación y en nuestro país empezó a implementarse en 1870 en la zona andina como una iniciativa del sector minero⁵, posteriormente en 1980 se creó el canon de reforestación que tuvo vigencia hasta el año 2000 lo que permitió contar con el aval financiero que se necesitaba para iniciar con estas actividades en el marco de la protección medioambiental que por aquellos años empezaba a ocupar la agenda pública.

⁵ Ministerio de Agricultura y Riego. (2005) Plan Nacional de reforestación. Lima, Perú.

Vale precisar que la competencia de este sector ha pasado por varias instituciones que a partir de la dación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre sufrió una reorganización en su composición siendo ahora el ente rector de la misma el Servicio nacional forestal y de fauna silvestre- Serfor que es un organismo ejecutor que pertenece al Ministerio de Agricultura y Riego. Ahora bien respecto al estado de las acciones de reforestación en el Perú, las estadísticas nos arrojan los siguientes datos:

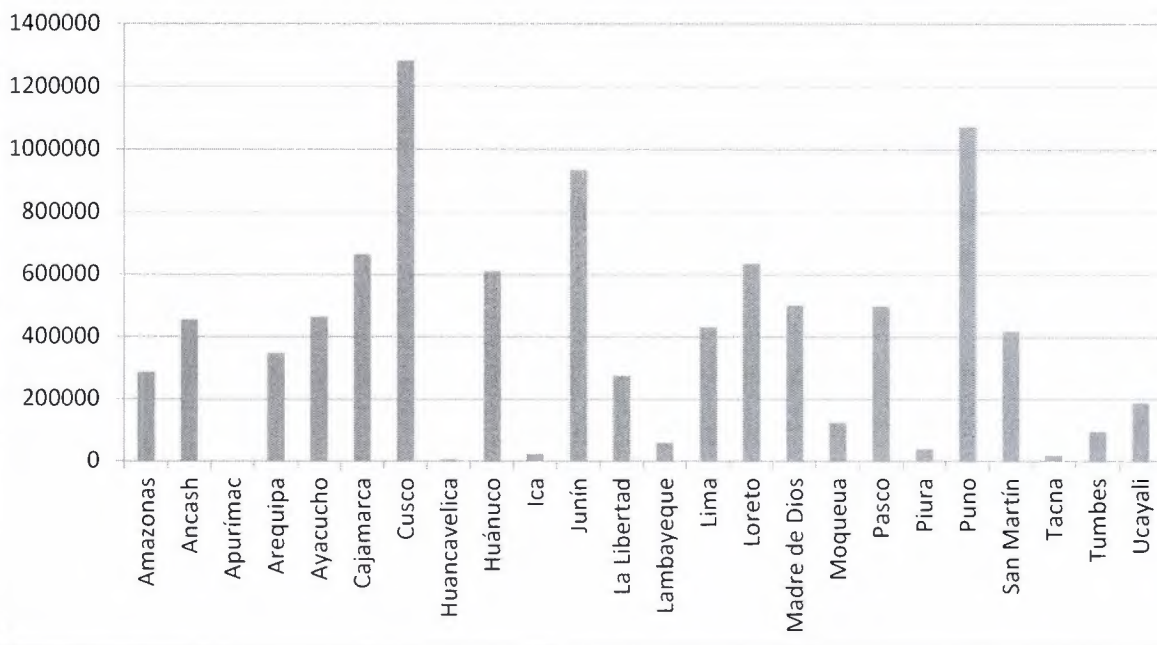


Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Anuario Forestal y de Fauna Silvestre 2016, recuperado de: <http://dir.serfor.gob.pe/wpcontent/uploads/2018/02/Anuario-2016.pdf>

Podemos observar que respecto al año 2016, que es la última fecha de actualización que muestra el sistema, Cusco es el departamento que más hectáreas reforestó superando las 120 000.

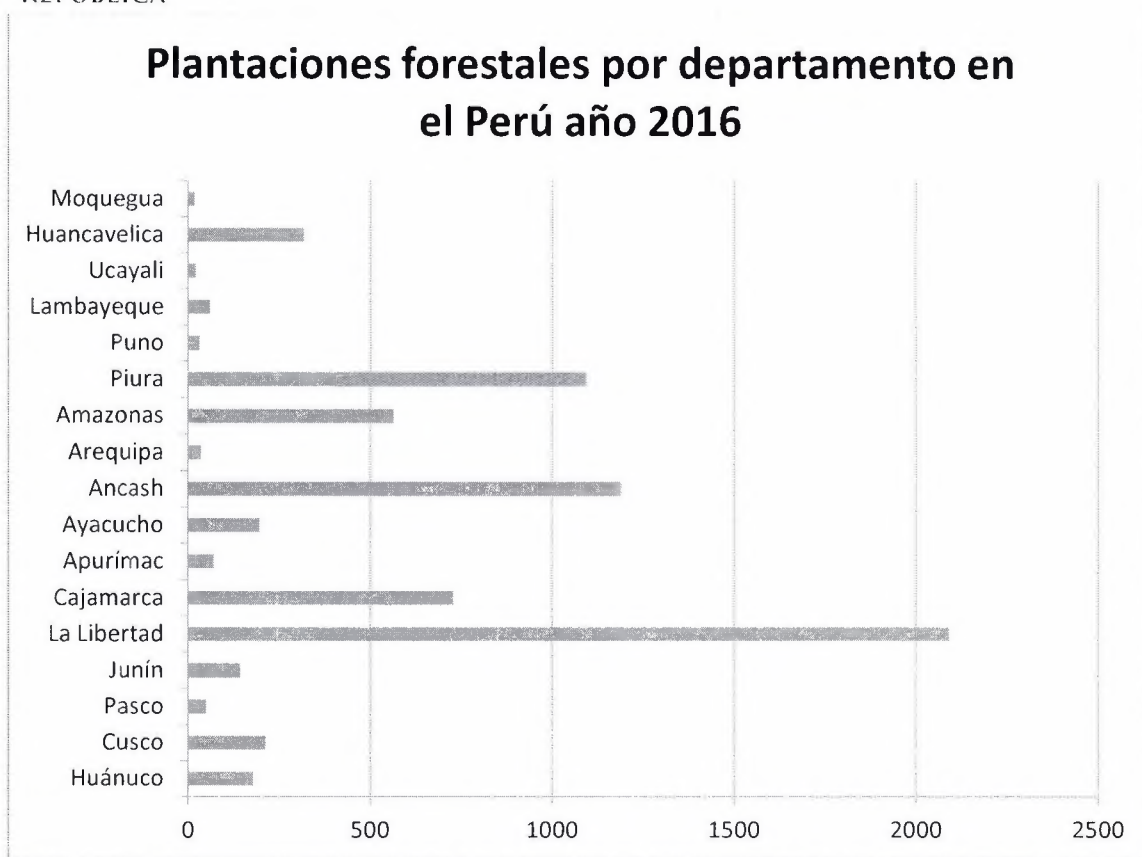
En todo el Perú 824,310 hectáreas han sido reforestadas en total, los departamentos con mayores hectáreas por reforestar son Cusco, Puno, Junín y Cajamarca.

Hectáreas por reforestar por departamento en el Perú 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Anuario Forestal y de Fauna Silvestre 2016, recuperado de: <http://dir.serfor.gob.pe/wpcontent/uploads/2018/02/Anuario-2016.pdf>

Sin embargo como podremos visualizar en el gráfico mostrado a continuación las plantaciones forestales que pueden ser con fines industriales y ambientales, realizadas en el mismo año señalan un diferente liderazgo esta vez para el departamento del norte del Perú: La Libertad.

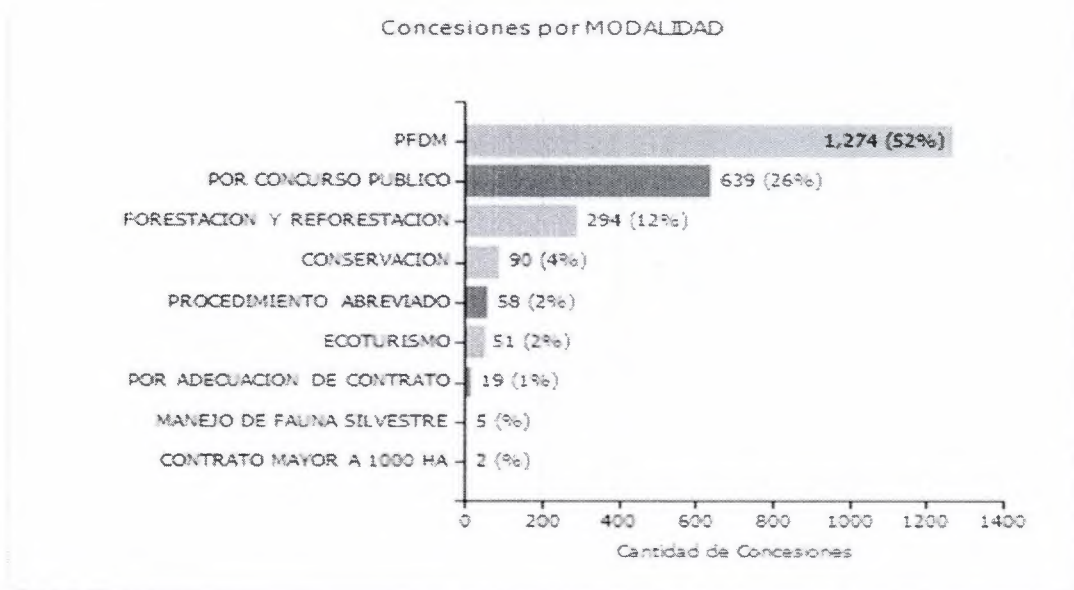


Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Anuario Forestal y de Fauna Silvestre 2016, recuperado de: <http://dir.serfor.gob.pe/wpcontent/uploads/2018/02/Anuario-2016.pdf>

El Perú a pesar de poseer extensiones forestales que la posicionan segunda en América Latina la participación que está teniendo en el mercado de plantaciones forestales es muy baja cercana al 1% así lo revela el más reciente informe de la Autoridad Forestal-SERFOR que explica las causas de esta situación: excesiva carga burocrática del Estado, sobrerregulación y escasa competitividad frente a la madera natural.

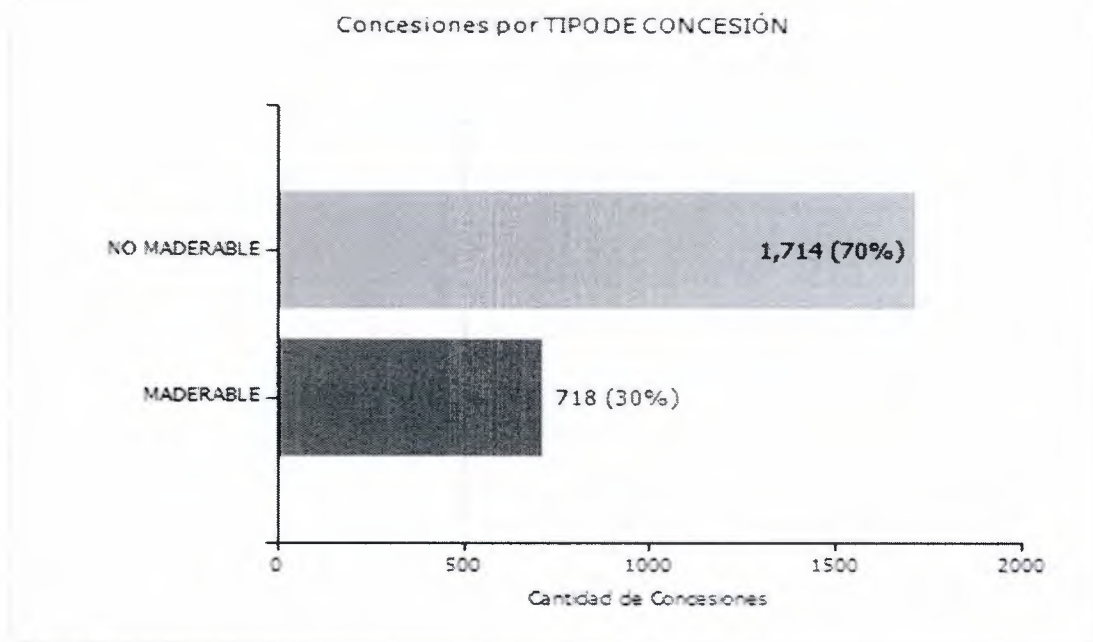
Es importante señalar que cada una de las 15 regiones donde se realizan plantaciones forestales: Ancash, Madre de Dios, San Martín, Junín, Tumbes, Pasco, Lima, Ucayali, Huánuco, Piura, La Libertad, Cusco, Amazonas, Loreto, Ica son autoridades regionales forestales en su jurisdicción, además a nivel nacional contamos con un registro nacional de plantaciones forestales que permite conocer a detalle la información por departamento.

Una de las modalidades de plantaciones forestales es la concesión que a su vez también presenta distintas sub modalidades, las detallamos en el siguiente gráfico:



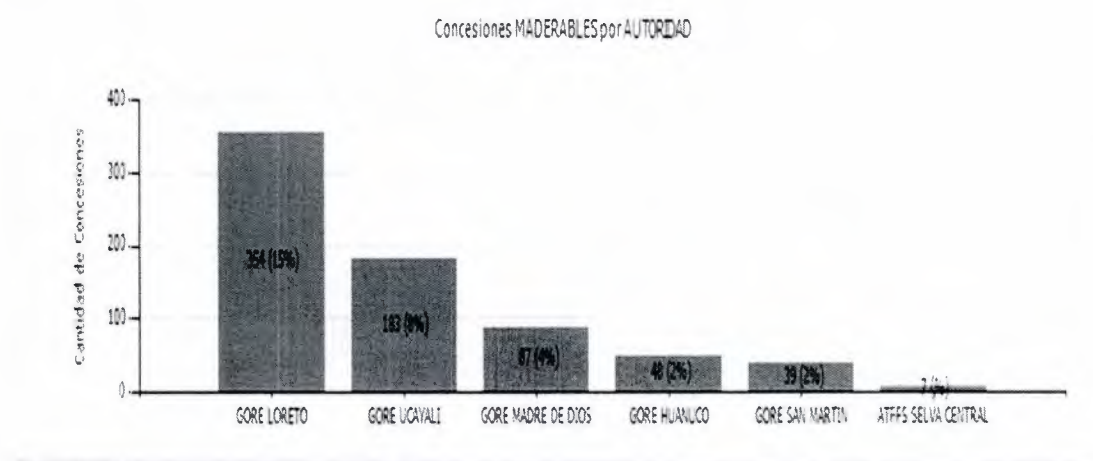
Fuente: Reporte de Serfor actualizado el 09/02/2018 recuperado de: <http://appweb.serfor.gob.pe/ConcesionesForestales/Default.aspx>

Como podemos observar las concesiones forestales para forestación y reforestación en el presente año representan el 12% del total de concesiones realizadas. Perú mayoritariamente posee concesiones no maderables (productos básicos que no tienen transformación)



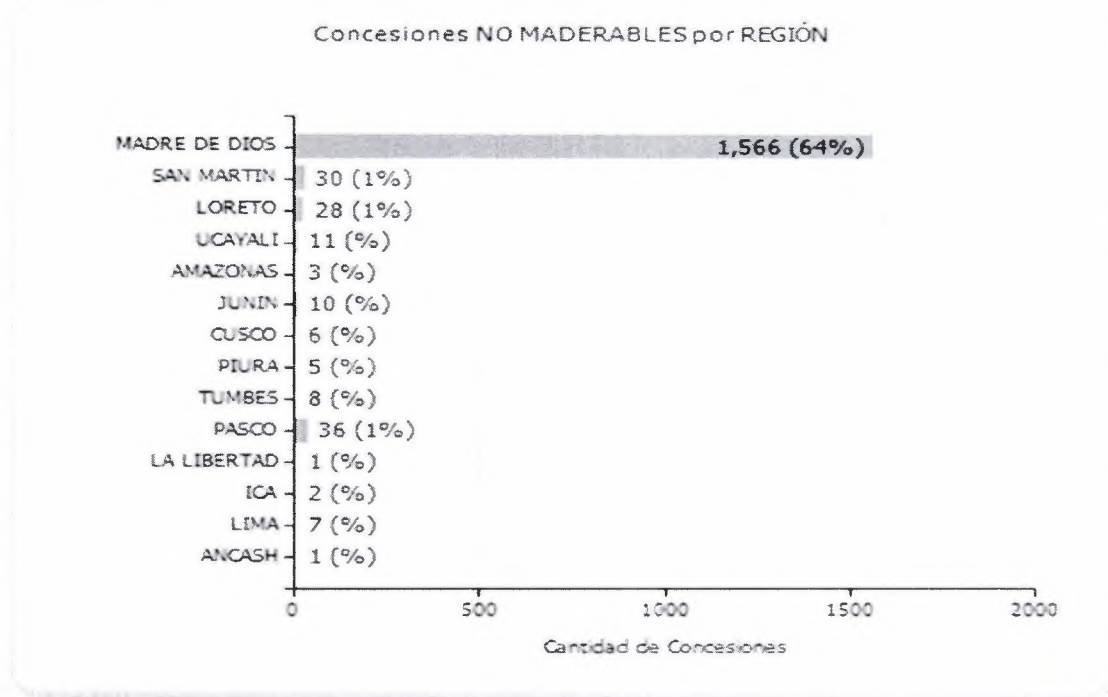
Fuente: Reporte de Serfor actualizado el 09/02/2018 recuperado de: <http://appweb.serfor.gob.pe/ConcesionesForestales/Default.aspx>

Respecto a las concesiones maderables que otorga cada región tenemos que Loreto es el departamento con el 15% que más concesiones ha brindado.



Fuente: Reporte de Serfor actualizado el 09/02/2018 recuperado de: <http://appweb.serfor.gob.pe/ConcesionesForestales/Default.aspx>

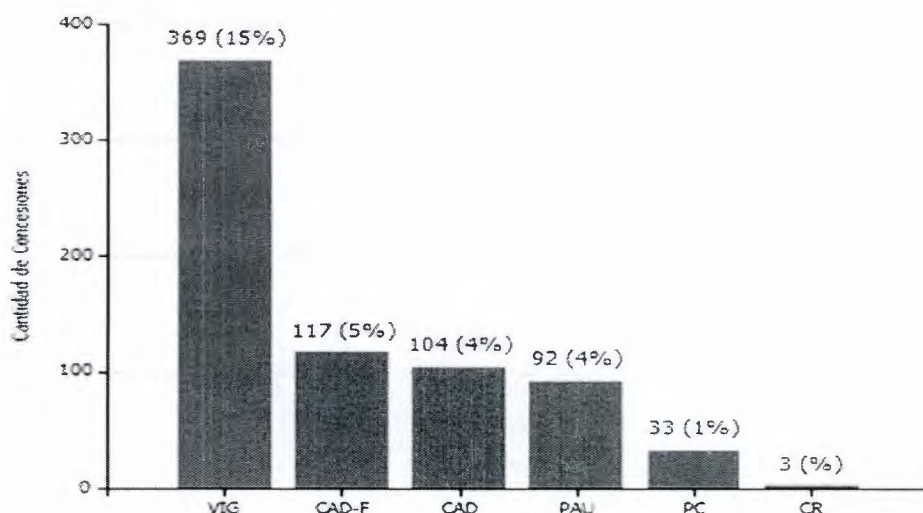
Y si nos referimos a las concesiones no maderables tenemos que Madre de Dios representa más del 60% de ellas, y las regiones que la secundan no poseen una significativa cantidad.



Fuente: Reporte de Serfor actualizado el 09/02/2018 recuperado de:
<http://appweb.serfor.gob.pe/ConcesionesForestales/Default.aspx>

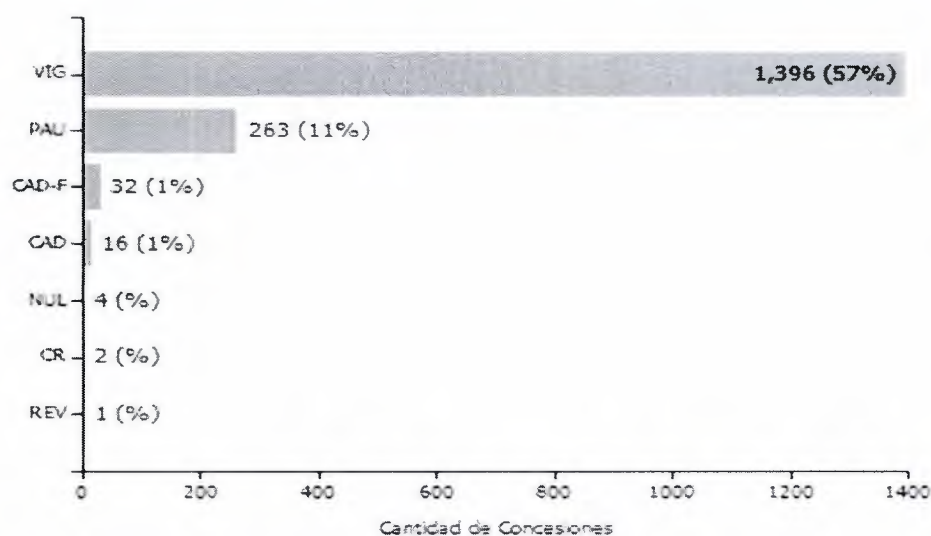
Para finalizar presentaremos la situación de los dos tipos de concesiones teniendo como resultado que las concesiones no maderables presentan un mayor porcentaje de vigencia.

Concesiones MADERABLES por SITUACIÓN



Fuente: Reporte de Serfor actualizado el 09/02/2018 recuperado de:
<http://appweb.serfor.gob.pe/ConcesionesForestales/Default.aspx>

Concesiones NO MADERABLES por SITUACIÓN



Fuente: Reporte de Serfor actualizado el 09/02/2018 recuperado de:
<http://appweb.serfor.gob.pe/ConcesionesForestales/Default.aspx>

**PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS- ESTUDIO
DE CASO DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES
(JUNTOS)**

La reducción de la brechas de desigualdad, la erradicación de la pobreza y el incremento de los índices de educación y salud se han visualizado como una consecuencia esperada del crecimiento económico sostenido que han experimentado los países de América Latina que en promedio durante los últimos 15 años han registrado un incremento en su PBI per cápita superior al 4% (CEPAL, 2017), sin embargo las estadísticas actuales demuestran que las acciones que deben aplicarse para mitigar esta problemática social requieren de una intervención más integral por ello vienen ejecutándose como una política social los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC), también conocidos como programas de corresponsabilidad que es una estrategia implementada por los Estados para asegurar condiciones mínimas de desarrollo para los niños, niñas y gestantes que permita modificar el ciclo de pobreza en el que subsisten⁶.

Esta política social nace hace dos décadas en México y Brasil expandiéndose posteriormente a casi toda Latinoamérica cambiando así las acciones hasta ese momento aplicadas para combatir la pobreza que habían demostrado ser ineficaces, los subsidios de alimentos o la exoneración de impuestos⁷ no modificaba a largo plazo las condiciones de vida de los grupos sociales más vulnerables, por ello se determinó que una entrega directa de dinero sujeta a ciertas condicionalidades (asistencia escolar completa, capacitación a las madres en buenas prácticas alimentarias, asistencia a establecimientos de salud, emisión de carnet de identidad, controles pre y post natales en gestantes) sería más beneficiosa al ser administrada según las necesidades específicas del público objetivo.

El éxito de los PTMC se mide por indicadores basados en reducción de porcentajes de desnutrición infantil, trabajo infantil, mortalidad infantil, deserción escolar así como el incremento en el uso de servicios preventivos de salud que han demostrado el impacto en la calidad de vida de los beneficiarios y que por su continuidad puede calificarse como un exitoso ejemplo del pase de una política de gobierno a una política de Estado.

⁶ Cecchini y Madariaga (2011). *Programas de Transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile. CEPAL.

⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación*.

Programas de Transferencias Económicas Condicionadas en América Latina

PAÍS	NOMBRE DEL PROGRAMA	FECHA DE CREACIÓN/VIGENCIA DEL PROGRAMA DESDE SU IMPLEMENTACIÓN	% POBLACIÓN BENEFICIADA	% DEL PRESUPUESTO NACIONAL INVERTIDO
México	Prospera	1997/ 21 años	23, 6 %	0.43%
Brasil	Bolsa Familia	2003/15 años	26,4%	0.45%
Perú	Programa de Apoyo Directo a los más pobres- Juntos	2005/ 13 años	10,6%	0.15%
Colombia	Más Familias en Acción (MFA)	2001/17 años	21,5%	0.29%
Chile	Ingreso Ético Familiar	2012/4 años	3,67%	0.03%
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH)	2003/15 años	12,69%	0.62%
Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006/12 años	55.07%	0.20%
Paraguay	Abrazo	2005/13 años	0.23%	0.03%
Argentina	Familias por la inclusión social	2005/13 años	8,1%	0,14%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el portal web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc?id=ec>

En cada país las condicionalidades establecidas, el bono asignado, el sistema de focalización, el público objetivo, la duración máxima en el programa, entre otras variables varían de acuerdo a los ajustes que realizan los gestores del programa en coordinación con las Instituciones relacionadas que suelen ser otros Ministerios, municipalidades locales, etc.

México es el primer país en implementar los programas de transferencias condicionadas, desde el año 2014 empieza a denominarse Prospera y otorga un bono bimensual que beneficia al 2016 a 6.129.125 hogares⁸ este caso es perfecto para ejemplificar los cambios que han sido necesarios para que el programa se adapte a las necesidades cambiantes de la población, cabe resaltar que esta política social nace como una respuesta a la crisis económica que vivió el país en la década de los 90', cuyos índices de pobreza exigían acciones rápidas y a la vez eficaces que permitieran mitigar esta problemática social.

En este país, el programa se considera fundamental para la lucha contra la pobreza, y ha logrado que a lo largo de sus 21 años de implementación el público objetivo se extienda y que luego otros programas se fusionen en él y así se considere un exitoso modelo en región Latinoamérica.

Características del Programa de Transferencia Condicionada en México-Prospera

Año de Creación	1997
% del PBI asignado	0.4%
Hogares Beneficiados	6.129.125
Presupuesto otorgado	US\$4.531,20 millones
% del Presupuesto de la Nación	1.6%
Organismo Responsable	Coordinación Nacional de Prospera
Componentes	Alimentación Salud Educación
Público Objetivo	Población en situación de pobreza, bajo dos esquemas: Esquema de

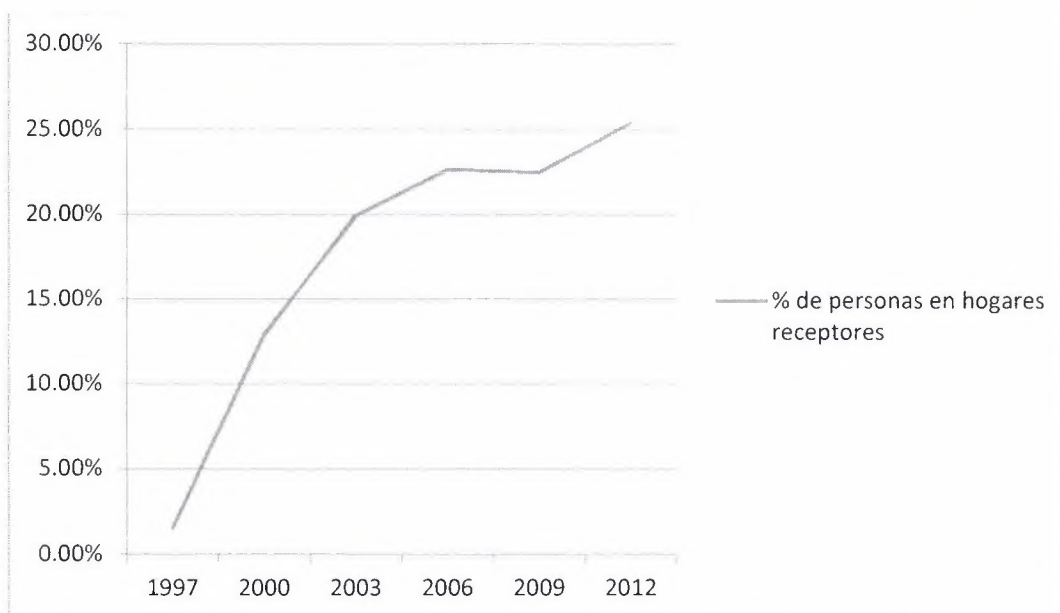
⁸ Dávila, Laura. (2016) "¿Cómo funciona Prospera?: Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe." Nota Técnica n. 971. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.

	corresponsabilidad, esquema sin corresponsabilidad.
Criterios de salida	Rectificación cada 8 años.
Fuentes de financiamiento	Gobierno de México, Banco Mundial.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del portal web oficial del programa: <https://www.gob.mx/prospera>

Las estadísticas nos permiten confirmar que la asignación presupuestal se incrementó de 100 mil dólares en el año de implementación a más de 5 millones de dólares a la fecha, lo que sin duda es un indicador que permite medir la prioridad del gobierno en garantizar su alcance, así mismo las personas beneficiadas que inició contabilizando a 1,493, 861 hoy son más de 29 millones.

Evolución del Programa de Transferencia Condicionada en México-Prospera



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del portal web oficial del programa: <https://www.gob.mx/prospera>

El segundo ejemplo exitoso de programa de transferencias condicionadas en Latinoamérica es Bolsa Familia en Brasil que en la región de América Latina tiene la mayor cobertura de beneficiarios alcanzando actualmente los 55 millones de personas, y ha evidenciado excelentes indicadores por ejemplo ha logrado reducir la mortalidad infantil en un 50%⁹.

Bolsa Familia nació como una iniciativa que integró programas que trabajaban de manera difusa, sin conexión y con graves problemas de administración superando de esa manera las adversidades presentadas antes de su implementación, con el transcurrir de los años ha incorporado una metodología de focalización novedosa que permite reducir el porcentaje de personas que por su condición socioeconómica no deben acceder al programa, asegurando de esta manera que los beneficios lleguen a la población más vulnerable.

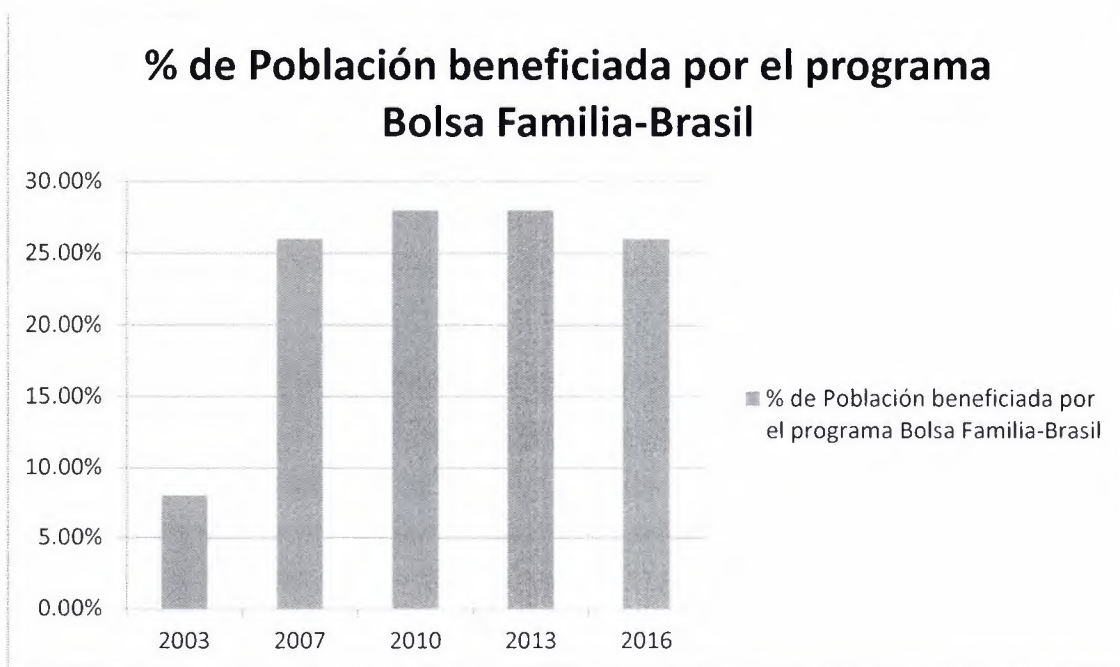
Características del programa de transferencias condicionadas Bolsa Familia-Brasil

Año de Creación	2003
% del PBI asignado	0,44%
% de personas beneficiarias	26,43%
Presupuesto otorgado	\$ 8,153,962
% del Presupuesto de la Nación	0,45%
Organismo Responsable	Ministerio de Desarrollo Social y combate al hambre (MDS)
Componentes	Salud Educación
Público Objetivo	Familias en situación de pobreza y pobreza extrema
Criterios de salida	Recertificación cada dos años.
Fuentes de financiamiento	Gobierno Federal de Brasil, Banco Mundial

⁹ Hellman, G. (2015). ¿Cómo funciona Bolsa Familia?, mejores prácticas en la implementación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del portal web oficial del programa: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>

El programa cuenta con su propio sistema, y ha ocupado el primer lugar en el concurso internacional “Desempeño Extraordinario en Seguridad Social”; cabe resaltar que Bolsa Familia no fue el primer PTMC implementado en el país pero sí el que mayor vigencia ha tenido gracias a sus exitosos indicadores¹⁰, de todos los actores intervinientes en el programa los municipios cumplen un rol primordial ya que se encargan de la ejecución, fiscalización y gestión de registros del programa.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del portal web oficial del programa: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>

La implementación en nuestro país de los programas de transferencias condicionadas se inició en el año 2005 con el nacimiento de Juntos, en un contexto en el que el Perú a partir

10.- Badillo, P (2013). Programa de Transferencias Condicionadas en Brasil: Bolsa Familia en el combate a la pobreza intergeneracional (2003-2013). Universidad Complutense de Madrid, España.

de la suscripción de documentos como el Acuerdo Nacional, priorizaba la lucha contra la pobreza como una política de Estado siendo así necesario ejecutar acciones destinados a reducir los porcentajes de pobreza y extrema pobreza que por aquellos años bordeaban el 27,8% y el 17,4% respectivamente. (INEI, 2005)

Modificar las condiciones sustanciales de vida de las poblaciones vulnerables se convirtió en una acción bandera para los diferentes gobiernos del Perú que encontraron resultados favorables con la implementación de este programa, con el transcurrir de los años se han realizado ciertos ajustes y modificaciones que han permitido por ejemplo, mejorar los mecanismos de focalización, ampliar la cobertura del público objetivo así como de los departamentos beneficiados, logrando posicionarse como el principal instrumento de combate a la pobreza en el país.

Cabe resaltar que el programa de apoyo directo a los más pobres, Juntos, fue creado el 07 de Abril del 2005 mediante decreto supremo N° 032-2005-PCM, inicialmente estaba dirigido a niños y niñas menores de 14 años y gestantes, sin embargo en el 2014 el rango de edad se extendió hasta los 19 años, desde el 2012 el programa es gestionado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ya que desde que fue creado hasta esa fecha pertenecía a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Características del Programa de Apoyo directo a los más pobres-Juntos

Año de Creación	2005
% del PBI asignado	0.18%
Hogares Beneficiados	668,030
Presupuesto otorgado	1, 003,434
% del Presupuesto de la Nación	0.15%
Organismo Responsable	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Componentes	Alimentación Salud Educación

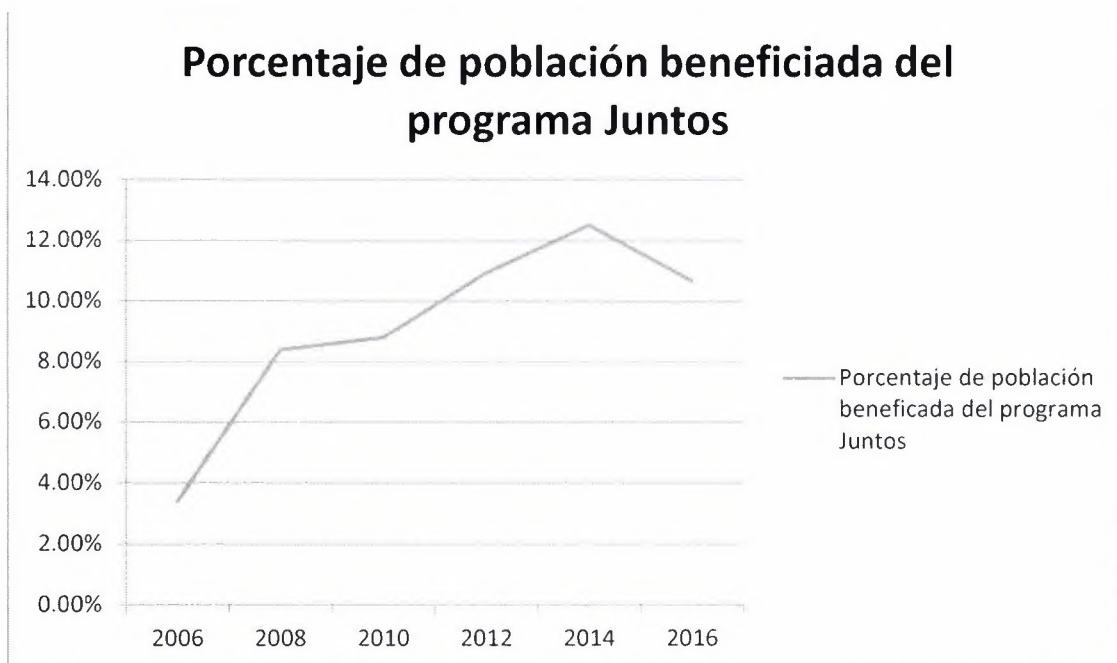
Público Objetivo	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión con mujeres embarazadas, padres viudos, adultos mayores y/o niños/as hasta los 19 años.
Criterios de salida	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad.
Fuentes de financiamiento	Gobierno del Perú, Banco Interamericano de Desarrollo.

Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web oficial del programa:

<http://www.juntos.gob.pe/>

Juntos se implementó por primera vez en Ayacucho en 2006, 500 hogares y contaba con un presupuesto asignado de 120 millones de soles, 13 años después contamos con índices que indican una evolución favorable en las personas beneficiarias.¹¹

Evolución del Programa de Apoyo directo a los más pobres-Juntos



¹¹ Jones, Vargas y Villar (2006) *Transferencias condicionadas de efectivo en el Perú: Las muchas dimensiones de la pobreza y la vulnerabilidad de la infancia*. Nueva York.CEPAL.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el portal web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc?id=ec>

Las condicionalidades establecidas para el público beneficiario del programa Juntos son las siguientes:

- 1) 85% de asistencia escolar de los menores.
- 2) Vacunas y controles pre natales y post natales en las gestantes.
- 3) Asistencia al Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, agua potable, medicación antiparasitaria.
- 4) Asistir a programas de prevención de riesgo.
- 5) Tramitar el Documento Nacional de Identidad (DNI) a los menores.¹²

Los componentes del programa están focalizados principalmente en tres áreas:

- 1) Educación.- El objetivo es disminuir la deserción escolar y aumentar la asistencia promedio de los menores incrementando las posibilidades de acceder a mejores condiciones de vida.
- 2) Salud.- Disminuir la mortalidad materna, institucionalizar el parto en establecimientos de salud, aumentar los índices de controles pre-post natales en las gestantes.
- 3) Alimentación.- Disminuir los niveles de anemia y desnutrición en los niños.

El monto otorgado por el programa con una periodicidad mensual es de S/100 soles equivalentes a \$30 en promedio que se efectúa únicamente a las madres, al ser consideradas mejores administradoras y con un mayor sentido de la responsabilidad.

El público objetivo del programa está compuesto por varones y mujeres hasta los 19 años y madres gestantes en situación de pobreza o extrema pobreza.

Distribución numérica de los beneficiarios del programa Juntos-Perú en el año 2018, IV bimestre.

¹² La información consignada es de acceso público y se encuentra sistematizada en las publicaciones que contienen la estadísticas del programa Juntos : <http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/index.html>

<u>Público objetivo</u>	<u>Número de beneficiarios</u>	<u>% del total</u>
<u>Varones menores de 3 años</u>	<u>72,000</u>	<u>5%</u>
<u>Varones de 3 a 5 años</u>	<u>118,607</u>	<u>7%</u>
<u>Varones de 6 a 11 años</u>	<u>316,449</u>	<u>19%</u>
<u>Varones de 12 a 19 años</u>	<u>307,912</u>	<u>20%</u>
<u>Mujeres menores de 3 años</u>	<u>69,674</u>	<u>4%</u>
<u>Mujeres de 3 a 5 años</u>	<u>114,518</u>	<u>7%</u>
<u>Mujeres de 6 a 11 años</u>	<u>307,501</u>	<u>20%</u>
<u>Mujeres de 12 a 19 años</u>	<u>281,783</u>	<u>17%</u>
<u>Gestantes</u>	<u>11,613</u>	<u>2%</u>
<u>Total</u>	<u>1,600,057</u>	<u>100%</u>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida por las estadísticas
 presentadas por el programa en su portal institucional:
<http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/index.html>

Como podemos observar en el gráfico presentado anteriormente, los varones ubicados en
 el rango de edad 12 a 19 años y las mujeres entre 6 a 11 años representan el público
 beneficiario mayoritario del programa de apoyo directo a los más pobres, Juntos, así mismo
 las gestantes y los varones y mujeres menores de 3 años representan el público objetivo
 minoritario del programa.

Distribución departamental del programa de apoyo a los más pobres Juntos 2017

<u>Departamento</u>	<u>Hogares Beneficiados</u>	<u>% del total</u>	<u>% de pobreza monetaria</u>
Amazonas	32,192	4,64%	34,9%
Ancash	35,313	5,09%	22,4%
Apurímac	34,422	4,96%	35,9%
Arequipa	2,031	0,29%	12,1%
Ayacucho	35,380	5,10%	34,5%
Cajamarca	108,584	15,36%	47,5%
Cusco	52,247	7,53%	25,2%
Huancavelica	34,727	5,00%	38,9%
Huánuco	45,094	6,50%	35,4%

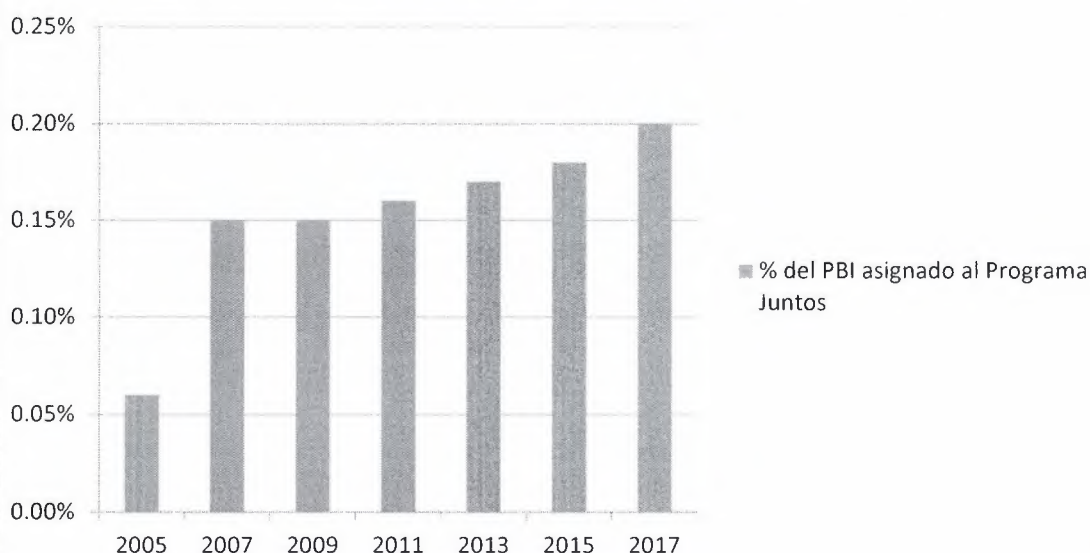
Junín	22,638	3,26%	21,2%
La Libertad	56,272	8,11%	24%
Lambayeque	4,915	0,49%	18,5%
Lima	598	0,08%	13,4%
Loreto	53,505	7,71%	34,3%
Madre de Dios	479	0,06%	4,6%
Pasco	9,650	1,39%	38,5%
Piura	80,528	11,61%	28,7%
Puno	52,999	7,64%	32,7%
San Martín	28,196	4,06%	26,1%
Tacna	749	0,01%	13,4%
Ucayali	2,985	0,43%	14,1%
Total	693,504	100%	-----

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida por las estadísticas presentadas por el programa en su portal institucional: <http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/index.html> y por el Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI: <https://www.inei.gob.pe/cifras-de-pobreza/>

Respecto a la distribución departamental de los beneficiarios del programa encontramos que Cajamarca y Piura son los departamentos que cuentan con mayor número de beneficiarios con 15,36% y 11,61% respectivamente mientras que Tacna y Madre de Dios califican como los departamentos con menos beneficiarios, estas cifras tienen una relación directa con el porcentaje de pobreza presente en sus regiones lo que reafirma el objetivo del programa, familias en situación de vulnerabilidad y exclusión social, es importante recalcar que el programa tiene un alcance en 21 departamentos, 174 provincias y 1325 distritos.

En el tercer bimestre del 2018 el programa registra 754, 383 hogares afiliados y se ha determinado que la asignación presupuestal ascienda a S/575,702,938, las estadísticas demuestran que la inversión se incrementó notablemente ya que de 120 millones de soles asignados en el 2005 pasamos a 500 millones lo que refleja un incremento del 500% en 13 años.

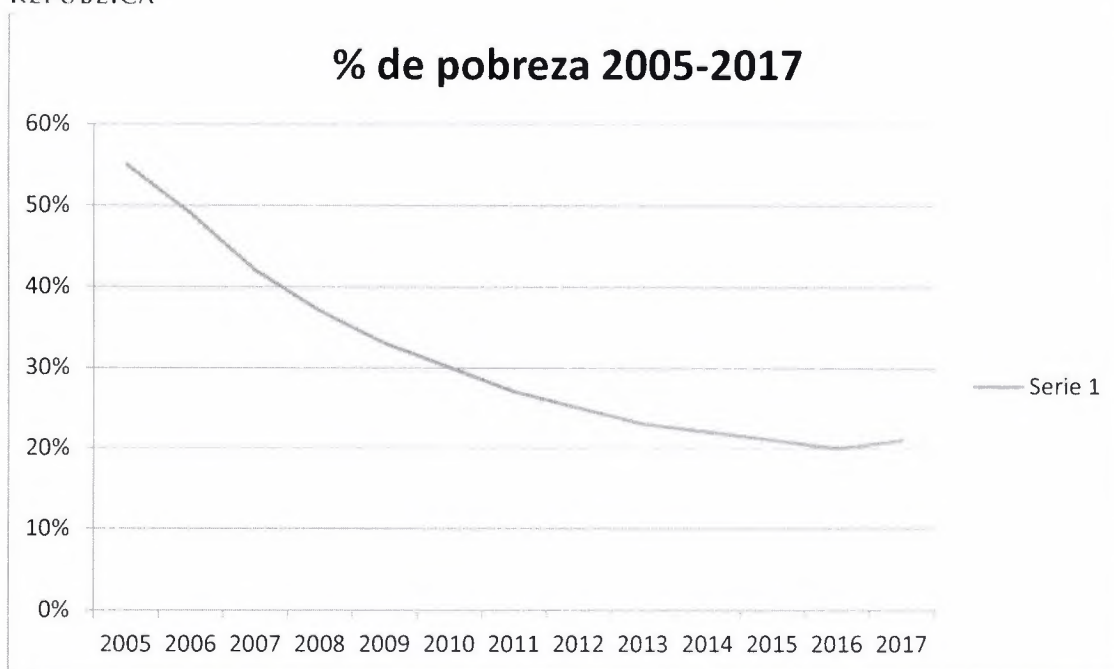
% del PBI asignado al Programa Juntos



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el portal web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc?id=ec>

Medir el nivel de éxito del programa requiere revisar la data y así verificar que las condiciones de vida del público objetivo efectivamente han sufrido modificaciones positivas, por ejemplo si revisamos la evolución del índice de desnutrición infantil al 2017 presenta una disminución de 10 puntos porcentuales, la anemia también presenta una reducción de 9 puntos y la principal área de interés, índice de pobreza presenta una brecha de 55.6% en el 2005 a 21.7% en el 2017.

Evolución del índice de pobreza a partir de la implementación del programa Juntos



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el boletín técnico N°025-Septiembre del 2018, recuperado de: http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/datos/boletin/2018_4_00.pdf

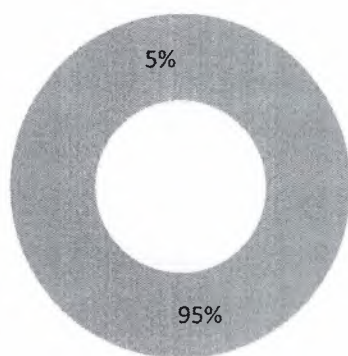
El método de focalización implementado por el programa Juntos pasa por las siguientes etapas, el primer método de focalización es el geográfico luego se aplica la focalización a nivel de hogares y un proceso de validación corroborada de forma personal por los funcionarios del programa que convocan, por ejemplo, a sesiones públicas en presencia de las autoridades de la comunidad y las familias para que ellos certifiquen que los beneficiarios son las familias en mayores condiciones de vulnerabilidad social, esto ha permitido disminuir considerablemente los índices de filtración en el programa.

Es importante resaltar que en total existen 1158 puntos de pago distribuidos en todo el país para que los beneficiarios puedan realizar el cobro respectivo de su transferencia monetaria. Respecto a la verificación de la corresponsabilidad de los beneficiarios los reportes del programa demuestran que hasta el IV bimestre del 2018 el 94,8% de los hogares han sido verificados y sólo el 5,2%, es decir 3922 hogares no cumplieron las corresponsabilidad en salud, educación y nutrición solicitadas, vale resaltar que la verificación es realizada de manera mensual, para ello los docentes y el personal de salud del distrito reportan a los funcionarios el registro de asistencia a los funcionarios del

programa, en total 5,923 establecimientos de salud han sido verificados y 60,020 instituciones educativas

% de verificación de corresponsabilidades en hogares beneficiados

■ Cumplen con las corresponsabilidades ■ No cumplen con las corresponsabilidades



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el boletín técnico N°025-Septiembre del 2018, recuperado de:
http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/datos/boletin/2018_4_00.pdf

Después de todo lo expuesto, podemos concluir que el programa de transferencias condicionadas se han convertido en un instrumento eficaz para combatir la pobreza en las nacionales certificando su efectividad con las estadísticas proporcionadas por diferentes organismos internacionales y los propios programas en sus respectivos portales institucionales, cada país los ha adecuado según las necesidades de su población y sus características socio económicas.

I. JUSTIFICACION

Es necesario enfocarnos en las implicancias de las políticas de inclusión económica en zonas rurales, por lo que se justifica la necesidad de articular políticas de apoyo social con políticas productivas. Existen evidencias de los impactos de las transferencias monetarias en decisiones productivas, tanto en la expansión de la actividad productiva como en la reasignación de recursos, con implicancias para las políticas de inclusión económica en zonas rurales. Destacando la necesidad de articular políticas de apoyo social con políticas productivas, así como mejorar el proceso de identificación de hogares rurales.

Soto L. (2013) en la investigación Inclusión productiva y desarrollo rural Acceso a mercados en localidades de bajos ingresos

Estudios recientes encuentran que en América Latina los índices de desigualdad territorial, medida tanto en los niveles de calidad de vida como en los niveles de bienestar básico (salud y educación), tienden a ser altos y muestran poca convergencia en el tiempo con entidades territoriales más desarrolladas¹³. En otras palabras, las zonas menos urbanizadas, es decir, rurales, tienden a mostrar desequilibrios estructurales que pueden ser determinantes en el desarrollo de una persona. Esta es una fuente de desigualdad muy importante que está íntimamente vinculada con la importancia del desarrollo rural y la necesidad de compaginar políticas compensatorias en este tipo de zonas (orientadas a inversión física y social) como también con programas productivos.

En este contexto, uno de los enfoques que cobra cada vez más vigencia al abordar temas de reducción de la desigualdad y la pobreza es el del

¹³ <http://publicaciones.caf.com/media/33351/inclusionproductiva.pdf>

crecimiento económico inclusivo, entendido como el mecanismo mediante el cual comunidades de bajos recursos se incorporan de forma productiva a los procesos de desarrollo comunitario, contribuyendo de esta forma a la reducción de las desigualdades y a la salida de la pobreza de manera estructural, por la vía de la mejora de las oportunidades de generación de ingresos a través actividades como la forestación y reforestación.

Los pobladores de las zonas de menores ingresos suelen encontrarse con dos importantes desafíos para incrementar sus ingresos: (i) limitadas opciones de trabajo o empleo estable, producto de la baja diversificación de actividades productivas existentes en las zonas rurales, e (ii) ingresos insuficientes e inestables que impiden la superación de brechas de desarrollo como malnutrición y bajos niveles educativos.

En este contexto, y como parte de los objetivos de incorporación de estas poblaciones a los procesos productivos y contribuir a la mejora de la actividad forestal en nuestro país.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De aprobarse la presente propuesta legislativa, no colisiona con la Constitución Política del Perú, el Acuerdo Nacional y complementa la normatividad vigente buscando establecer medidas para servir como herramienta de alto impacto en la incorporación de las comunidades pobres a las cadenas productivas.

III. EFECTO ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gastos y no afecta al presupuesto de las entidades públicas.