



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

REVISIONES DE EVIDENCIAS | 7



Programa Nacional de Apoyo Directo
a los más Pobres – JUNTOS

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Patricia Elizabeth Donayre Pasquel

Ministra

Javier David Loza Herrera

Viceministro de Políticas y Evaluación Social

José Enrique Velásquez Hurtado

Director General de Seguimiento y Evaluación

Elmer Lionel Guerrero Yupanqui

Director de Evaluación

Elaborado por:

Ricardo Córdova Córdova

Guido Meléndez Carpio

Félix Samán Matías

Revisado por:

José Enrique Velásquez Hurtado

Elmer Lionel Guerrero Yupanqui

Foto de carátula: MIDIS

ISBN: XXX-XXX-XXX-XXX-X

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2020-XXXXX

Primera edición, octubre 2020

Versión electrónica

Primera edición

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2020

Av. Paseo de la República 3101, San Isidro

Teléfono: (01) 631-8000 / (01) 631-8030

Página web: www.gob.pe/midis

La publicación electrónica de este documento se encuentra disponible en forma gratuita en:
<http://evidencia.midis.gob.pe/>

Reservados algunos derechos

Este documento ha sido elaborado por el equipo profesional de la DGSE del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. El MIDIS no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente

Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2020). Revisiones de Evidencias N° 7 del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres - JUNTOS. Elaborado por Ricardo Córdova, Guido Meléndez y Félix Samán. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 46 p.

Índice

Presentación.....	5
Introducción.....	7
1. Revisión de literatura.....	10
2. El Plan Anual de Evaluaciones (PAE),2013-2019.....	14
3. Estudios desarrollados.....	16
3.1. Evaluación del rol de las Madres Líderes en la realización de los procesos operativos.....	16
3.2. Evaluación del proceso de afiliación del Programa JUNTOS.....	18
3.3. Evaluación de Impacto del Programa Juntos.....	21
3.4. Estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM.....	28
3.5. Evaluación de Impacto del Piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT).....	33
3.6. Evaluación específica sobre los factores de riesgo del incumplimiento de responsabilidades en el Programa JUNTOS.....	36
4. Discusión y agenda futura.....	40
Referencias	44

Presentación



Presentación

Este documento tiene como objetivo presentar los principales hallazgos y recomendaciones de los estudios desarrollados o promovidos por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS durante el periodo 2013-2019 en relación al Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS.

Se presentan seis estudios y/o evaluaciones. Tres de ellos tienen enfoque cualitativo: el primero de ellos se trata del rol de las Madres Líderes; el segundo evalúa la implementación de JUNTOS en el ámbito del VRAEM; el tercer estudio cualitativo es una evaluación del proceso de afiliación del Programa. También se presentan dos evaluaciones de impacto: una relacionada a la evaluación de impacto del Programa sobre indicadores que son de interés del Programa; mientras que el otro estudio realizó una comparación cuantitativa de los efectos diferenciados de un esquema alternativo de transferencias (llamado EAT) frente al esquema básico de transferencias del Programa. Complementariamente, se presenta un estudio cuantitativo específico sobre los factores de riesgo de incumplimiento de corresponsabilidades de los usuarios JUNTOS. A partir de los resultados se establecieron recomendaciones de mejora para el Programa, siendo los más resaltantes los siguientes: i) sistematizar la experiencia del rol de las Madres Líderes y regularla vía un documento normativo; ii) evaluar ajustes en el monto de la transferencia (dada la pérdida de valor de la transferencia monetaria fija del Programa en el tiempo); iii) considerar un esquema de pago diferenciado, de acuerdo a los costos directos y los costos de oportunidad de cumplir las corresponsabilidades; iv) mejorar el sistema de empadronamiento y proceso de afiliación al Programa; v) fortalecer las estrategias de articulación intersectorial con diferentes niveles de gobierno, públicos y privados, con la finalidad de desarrollar alternativas productivas para los adolescentes que terminan la secundaria, y con mayor énfasis en el ámbito VRAEM; vi) alinear las acciones del Programa a la mejora en la búsqueda de un objetivo de política de largo plazo: la mejora en la inversión de capital humano desde infancia temprana para mejorar las probabilidades de que esta población tengan mejores resultados en el mercado laboral durante su edad adulta.

Finalmente, a la luz de los hallazgos y recomendaciones, se ha elaborado una agenda futura de temas a ser puestos a discusión y de análisis complementario, debido a que dichos temas son transversales a los procesos del Programa.

Introducción



Introducción

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS (en adelante, JUNTOS) fue creado el 07 de abril del 2005 mediante el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, y fue adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), pero en el año 2012, mediante Resolución Suprema N° 004-2012-PCM, se dispuso su transferencia al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ente rector de la política de desarrollo e inclusión social.

JUNTOS es un programa de transferencias monetarias condicionadas, que se alinea a la política social y lucha contra la pobreza del Gobierno del Perú, y tiene por misión contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, especialmente de las generaciones futuras, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza.

Para la consecución de este objetivo, JUNTOS entrega cada dos meses S/200 a las familias usuarias a cambio de que sus miembros de hogar cumplan con las siguientes corresponsabilidades: (i) las gestantes deben asistir a los controles de embarazo; (ii) los niños menores de 3 años deben acudir a sus controles de crecimiento y desarrollo (CRED); y (iii) los niños a partir de los 3 años deben asistir a la escuela. Cabe mencionar que desde mediados del año 2018 se verifica el cumplimiento de la nueva corresponsabilidad de tamizaje de anemia para niños menores de 36 meses y gestantes.

Dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS), documento marco para la articulación de la política de desarrollo e inclusión social, el programa JUNTOS actúa sobre tres Ejes: Eje 1, Nutrición Infantil, cuyo objetivo es reducir la prevalencia de desnutrición crónica infantil en niños y niñas menores de 3 años; Eje 2, Desarrollo Infantil Temprano, cuyo objetivo es incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niños y niñas

de 0 a 5 años; y Eje 3, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, cuyo objetivo es incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a la edad.

De forma complementaria, el programa JUNTOS realiza una atención especial en el ámbito del VRAEM. Con Decreto de Urgencia N° 094-2009 se dispuso el incentivo a la formación de capital humano en Educación Secundaria para hogares beneficiarios de JUNTOS en la zona del VRAEM; por lo que entrega a cada hogar usuario, adicional a la transferencia bimestral, S/ 300 anuales por cada hijo de 14 años o más que haya aprobado el respectivo grado del nivel secundario en el que estuvo matriculado; y S/ 200 adicionales anuales si el estudiante aprobó el grado de nivel secundario con calificaciones de tercio superior (nota promedio no menor de 14).

JUNTOS cumple un rol clave en la política de desarrollo e inclusión social, ya que contribuye al objetivo estratégico del MIDIS, que es aliviar la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. En esa línea, la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE), encargada del diseño y supervisión de las evaluaciones de las políticas y programas en materia de desarrollo e inclusión social, presenta este documento de síntesis de los estudios y evaluaciones que se han realizado al Programa durante los años 2013-2019, en el marco del Plan Anual de Evaluación (PAE) del MIDIS. Estas evaluaciones muestran los avances logrados por el Programa, a la vez que representa evidencia rigurosa para la toma de decisiones por parte de los hacedores de política.

1. Revisión de Literatura



Revisión de Literatura

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) entregan recursos monetarios y no monetarios a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema, a cambio de que los integrantes del hogar cumplan ciertas exigencias de demanda, mayormente en el tema educativo, de salud y nutrición, en beneficio de sus capacidades humanas. Algunos programas entregan beneficios a adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, pudiendo atender a hogares sin hijos menores de edad (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 14).

Los PTC buscan, en un corto plazo, aliviar la pobreza de manera inmediata con la transferencia de dinero; en el largo plazo, el objetivo es incrementar y fortalecer el capital humano. De este modo, los PTC buscan contribuir al objetivo de que el capital humano acumulado por el individuo gracias al historial de inversiones en salud y educación le permitan tener mejores capacidades para desarrollar una actividad económica productiva y, así, romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (Cecchini y Martínez, 2011, citado por Cecchini y Madariaga, 2011, p. 118).

Los países de Latinoamérica fueron los primeros en implementar los PTC. En la década de 1990, en el Distrito Federal del Brasil se inició un programa que entregaba transferencias en efectivo a familias en extrema pobreza, a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Aguar y Araujo, 2002; Godoy, 2004; citado por Cecchini y Madariaga, 2011, p 10). En México inicia, en 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), en la que se transfería recursos monetarios y no monetarios (paquetes alimenticios y de servicios de salud) a hogares rurales en situación de pobreza extrema, exigiéndoles que accedan a servicios de educación y salud (Levy y Rodríguez, 2005, citado por Cecchini y Madariaga, 2011, p.12).

Los PTC han favorecido el gasto de consumo de los hogares y se ha

observado una reducción en las tasas de pobreza de los hogares afiliados a estos programas en México, Colombia, Jamaica y Brasil (no obstante, esta reducción de la pobreza depende del monto de la transferencia). La evaluación del impacto del programa Chile Solidario, de 2006, mostró resultados de una reducción de 18% de la pobreza y una caída del 35% de la pobreza extrema. Si bien, los PTC no rescatan por completo a los hogares de la pobreza, pueden mejorar de manera significativa las condiciones de las familias beneficiarias (Resultados de BIRF, Banco Mundial, 2010).

En cuanto a servicios de salud, se ha incrementado la frecuencia de visitas a los centros de salud para chequeos prenatales y los CRED, más no necesariamente los servicios de vacunación y la ingesta de suplementos nutricionales. Sin embargo, la asistencia al CRED ha generado externalidades positivas en el acceso a los otros servicios de salud (Fizbein y Schady, 2009).

Para el caso del Programa Progresas de México, referente a los indicadores de educación, se encontraron mejoras significativas en términos de años de educación acumulados más no en logro cognitivo, medido por pruebas estandarizadas en las áreas de matemática, lectura y escritura. También, se identificaron mejoras en la progresión escolar (menor edad al momento de la matrícula en el primer año de colegio y menores tasas de repetición) y en años de educación (Behrman, Parker y Todd, 2007, citado por Guabloche y Sanchez, 2012).

Por el contrario, en menor medida se ha estudiado los efectos de estos programas en nutrición, aprendizaje y logro cognitivo (proxys de acumulación en capital humano). La evidencia es mixta y varía dependiendo del país (Fizbein y Schady, 2009).

¿Los PTC logran romper el ciclo intergeneracional de la pobreza? Dado que los PTC son programas relativamente recientes, no se ha podido seguir a una cohorte beneficiaria desde su niñez hasta la adultez. No obstante, Parker & Vogl (2018) realizaron un primer ejercicio para responder esta pregunta para el Programa mexicano Progresas. De este modo, se compara el resultado de aquella población que fue afiliada por primera vez al Programa entre los 7 y 11 años (a los que llamaremos “expuestos tempranamente”), comparada con aquella población beneficiada a partir de los 15 años (“expuestos tardíamente”). Sus resultados muestran que los efectos en el mercado laboral son más pronunciados para las mujeres: la exposición de Progresas entre los 7 a

11 años aumenta la probabilidad de que las mujeres trabajen en 11 puntos porcentuales, las horas laborales de las mujeres en un 54% (6 horas por semana) y los ingresos laborales de las mujeres en un 65% (casi US \$ 40 por mes). A pesar de la falta de significación estadística sobre el ingreso laboral de los hombres, hay evidencia que la exposición a Progresá entre los 7 a 11 años lleva a los hombres a trabajar en sectores con mayor salario y aumenta la probabilidad de tener un seguro de salud como un beneficio laboral en más del 50%.

El Programa JUNTOS tiene corresponsabilidades similares a otros programas de transferencias condicionadas como, Bolsa Familia en el Brasil, Chile Solidario en Chile, Familias en Acción en Colombia y Prospera en México, aunque difieren en cuanto al monto y frecuencia de las transferencias.

Diversos estudios realizados al Programa JUNTOS han puesto en evidencia que el programa ha mejorado los ingresos y gastos de los hogares usuarios, en una magnitud superior a la de la propia transferencia. También se ha observado que se ha incentivado a un mayor uso de los servicios de salud para niños y gestantes; y ha tenido un efecto positivo en la reducción de la deserción escolar, en el momento de la transición entre primaria y secundaria (Perova y Vakis, 2009, citado por Escobal y Benites, 2012). Referente a indicadores nutricionales, Escobal y Benites (2012) no encuentran un descenso significativo de la tasa de desnutrición crónica. Asimismo, se determina que ciertos efectos positivos se amplían con el tiempo de permanencia en el programa (Perova y Vakis, 2011; Sánchez y Jaramillo, 2012, citado por Escobal y Benites, 2012). En cuanto a indicadores de capital humano, los estudios muestran efectos someros en nutrición infantil, logro cognitivo o aprendizaje. No obstante, la poca evidencia empírica muestra que aquellos niños que fueron usuarios de las PCD durante su infancia temprana tienen mayores beneficios sobre estas dimensiones respecto de aquellos que fueron beneficiados luego de este periodo crítico de inversión en capital humano.

2. El Plan Anual de Evaluaciones (PAE), 2013 – 2019

2.El Plan Anual de Evaluaciones

El Plan Anual de Evaluaciones (PAE) es un documento técnico formulado por la DGSE del MIDIS para enlistar las evaluaciones y/o estudios a ser implementados. El Cuadro 1 muestra los estudios desarrollados durante el periodo 2013 - 2019.

Cuadro 1. Estudios desarrollados entre el 2013 y 2019

N°	Estudio	Año en el que aparece por primera vez en el PAE	Tipo de Estudio	Periodo de desarrollo del Estudio
1	Evaluación de rol de las Madres Líderes en la realización de los procesos operativos	2013	Específico	2015
2	Evaluación del procesos de afiliación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres- JUNTOS	2014	Evaluación de procesos	2015
3	Evaluación de impacto del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres - JUNTOS	2015	Evaluación de impacto	2016- 2017
4	Estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM	2015	Específico	2015- 2016
5	Evaluación de impacto del Piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT)	2015	Evaluación de impacto	2016- 2017
6	Evaluación específica sobre los factores de riesgo del incumplimiento de corresponsabilidades en el programa JUNTOS	2015	Específico	2016

3. Estudios desarrollados



3. Estudios desarrollados

A continuación, se presenta una breve descripción del objetivo general, metodología empleada, principales hallazgos y recomendaciones de los estudios y evaluaciones descritos en el Cuadro 1.

3.1. Evaluación del rol de las Madres Líderes en la realización de los procesos operativos

+Objetivo general y metodología

El documento del informe final de este estudio fue elaborado por Rocío Pereyra Zaplana. El objetivo general del estudio fue evaluar el rol ejercido por las Madres Líderes (ML) en el desarrollo de los procesos operativos del programa JUNTOS y su contribución al logro de los objetivos del Programa; así mismo, se buscaba proponer recomendaciones para el fortalecimiento y/o redefinición del rol de las ML.

El estudio tuvo un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo y analítico, en el cual se aplicó un total de 69 entrevistas semiestructuradas y 12 grupos focales, en la que participaron madres usuarias del Programa, madres líderes, gestores locales y funcionarios de la Sede Central de Juntos. El ámbito incluyó regiones de costa sierra y selva en los distritos de Imaza (Amazonas), Puerto Bermúdez (Pasco), Acoria (Huancavelica), Ilave (El Collao), Virú y Pacanga (La Libertad).

Cabe precisar que los hallazgos encontrados no pueden ser generalizables a todo el universo de Madres Líderes del programa JUNTOS. Además, se trató de hallazgos circunscritos en el horizonte temporal en que se llevó a cabo el estudio (agosto de 2013 a abril de 2014), pudiendo haberse presentado cambios en los procedimientos y conductas de los actores, no pudiendo por ello ser extrapolables a todo el tiempo de vigencia de la figura de las Madres Líderes.

+Principales hallazgos

- El rol de las Madres Líderes (ML) fue eliminado del marco normativo e institucional del programa JUNTOS, con la publicación del nuevo manual de operaciones, que fue aprobado con Resolución Ministerial N° 181-2013-MIDIS, del 29 de agosto de 2013; donde ya no se incluyó el proceso operativo de “Información y Conocimiento”, en el cual se destacaba las funciones de las ML. No obstante, según las referencias del Programa al momento del estudio, en la práctica se continuaba ejerciendo las funciones de las ML.
- El desempeño de las ML resultaba fundamental en los cinco procesos operativos de JUNTOS (afiliación, mantenimiento del padrón, verificación de cumplimiento de corresponsabilidades, liquidación de transparencia, y servicio para el retiro del incentivo) ayudando a que las madres usuarias tengan información certera sobre las operaciones y procedimientos para el cobro de la pensión y cumplimiento de las corresponsabilidades. De este modo, contribuyó de manera significativa al cumplimiento de los objetivos del Programa.
- El rol de las ML se limitó a cumplir un papel de operadoras del programa JUNTOS, en tanto les han asignado funciones orientadas exclusivamente a garantizar el cumplimiento de los distintos procesos operativos. No se trató de un rol que correspondiera a un liderazgo democrático y transformador de la comunidad, como poder ejercer una actitud vigilante, demandante y exigente de derechos respecto del rol del Estado.
- Además, hubo evidencia de que la ML terminaba asumiendo parte importante del trabajo del Gestor Local (GeL), de manera tal que el Programa podía seguir con varias de sus actividades, en gran medida, gracias al rol de las ML.
- Si bien el presente estudio no evidenció que las ML hayan adquirido mayores niveles de autonomía (por ejemplo, respecto del jefe del hogar) en virtud al ejercicio de su rol, sí sostiene que existía un nivel de empoderamiento a nivel personal que ellas adquirirían, relacionado con el cambio de hábitos y costumbres, y la adquisición de nuevas habilidades y aptitudes. De ser acompañada por una intervención estatal apropiada, dicha transformación personal tiene el potencial de convertirse en una

transformación social positiva; permitiendo que las ML desarrollen su liderazgo más allá de las funciones del Programa, y buscando el desarrollo integral de su comunidad.

+Principales recomendaciones

- **Al Programa:** Se recomendó que continúe la figura de la ML, en la cual se esclarezca sus funciones. A la fecha del estudio, se recomendó sistematizar la experiencia y regularla, vía un desarrollo normativo adecuado. Asimismo, se debería capacitar a los Gobiernos Locales sobre las responsabilidades y límites del accionar de cada actor; así como sensibilizarlo sobre la importancia del liderazgo y empoderamiento de las Madres Líderes.
- **Al MIDIS:** Se propuso que JUNTOS y/o MIDIS desarrollaran capacitaciones, bajo un programa estructurado, sobre liderazgo y emprendimiento, a fin de que las Madres Líderes prosperen para generar mayores oportunidades de desarrollo económico autónomo.
- **Articulación con otros actores:** Se recomendó explorar la posibilidad de que las ML se articulen en espacios territoriales y/o temáticos para el desarrollo y promoción de Agendas de Desarrollo Local, donde otras demandas y alternativas de solución de la comunidad sean discutidas.

3.2. Evaluación de impacto del Programa Juntos

+Objetivo general y metodología

Estudio realizado en el año 2017 por el equipo consultor conformado por Álvaro Monge, Janice Seinfeld y Yohnny Campana, bajo la supervisión del equipo técnico del MDIS y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El objetivo general del estudio fue estimar los efectos directamente atribuibles a la intervención de JUNTOS sobre un conjunto de variables que miden los resultados esperados del Programa en el corto y mediano plazo. Derivado de este objetivo general, se planteó también medir los efectos del Programa sobre un conjunto de indicadores que explicaban las cadenas causales de la teoría de cambio de JUNTOS, como el aumento del consumo, la reducción de la pobreza monetaria extrema, la cobertura de servicios

de salud materno infantil y la mayor asistencia a la escuela, la adopción de prácticas de cuidado y aseo infantil, la menor desnutrición y el adecuado peso al nacer.

En cuanto a la metodología, al contar con información de los mismos hogares antes y después de la intervención, se aplicó un modelo de diferencias en diferencias con efectos fijos a nivel de hogar/individuo para medir los impactos atribuibles a JUNTOS sobre los indicadores de resultados de interés. La línea de seguimiento permitió recoger información de 1,977 hogares, de los cuales 1,124 eran usuarios y 853 del grupo control.

+Principales hallazgos

- Se halló una pérdida del valor real de la transferencia bimestral del Programa. En el año 2011 el valor real de la transferencia ascendió a S/ 37.5 per cápita, y en el 2016 se redujo a S/ 27.1 per cápita (a precios de Lima Metropolitana de 2015), lo que representó una pérdida de valor adquisitivo acumulado de la transferencia de 28%.
- Se determinó un aumento del gasto mensual per cápita de los usuarios del Programa de 6%, lo que era equivalente a un incremento de S/ 9.2 mensual per cápita respecto al gasto de los hogares del grupo control. Este aumento en el gasto se tradujo en un aumento del consumo per cápita de los hogares usuarios de 10% en alimentos, 8% salud y educación. En este contexto, JUNTOS habría impactado positivamente la capacidad adquisitiva de los hogares usuarios. Por otro lado, a pesar que no se mostró cambios significativos en la tasa de incidencia de pobreza, se observó una reducción de la brecha de pobreza en los hogares usuarios entre 1.9 y 3.0 puntos porcentuales (pp), y la severidad de la pobreza entre 2.7 y 3.7 pp. Estos resultados muestran que el Programa habría permitido atender a los más pobres entre los pobres, reduciendo las al interior de esta población pobre.
- En cuanto al impacto en educación, se encontró que el Programa habría logrado incrementar la asistencia a la escuela en 6.3 a 7.0 pp para estudiantes de 6 a 19 años. A su vez, habría reducido la deserción escolar (medida como la probabilidad de dejar la escuela en el año corriente después de haber estado matriculado el año pasado) entre 5.4 y 5.8 pp. Este aumento en la asistencia y la reducción en la deserción escolar atribuible al Programa habría

incrementado los años de educación acumulados entre 0.23 y 0.28 años de este grupo etario. Al desagregar los efectos del Programa entre edad de asistencia a educación primaria (6 a 11 años) y secundaria (12 a 19 años) y por sexo, los efectos básicamente se concentran en los hombres y en los jóvenes entre 12 a 19 años.

- En la cadena asociada a salud prenatal, el estudio no mostró impactos significativos en los indicadores de parto institucional, incremento de la talla al nacer y el peso al nacer (o reducción del bajo peso al nacer). No obstante, los parámetros estimados tienen los signos esperados.
- En lo referente a la salud del niño, los resultados indicaron que Juntos habría logrado incrementar el cumplimiento adecuado de los controles CRED en alrededor de 16.7 a 18.9 pp adicionales al valor del grupo de control (20.5%). No obstante, no se encontró evidencia de impactos favorables en el cumplimiento del esquema de vacunación mínima exigida por el MINSA, aun cuando los impactos estimados son positivos, acorde a lo esperado.
- Tampoco se observó efectos significativos en la reducción de la desnutrición crónica.
- En general, los resultados de la evaluación concordaron con la evidencia empírica nacional e internacional en la dimensión monetaria y en el uso de servicios sociales, donde se obtuvieron resultados favorables en el incremento del gasto del hogar, de la asistencia escolar y años de educación; pero fueron menos optimistas en cuanto a su impacto en variables de salud neonatal, estado nutricional, aprendizaje y logro cognitivo.

+Principales recomendaciones

- Se recomendó analizar si la pérdida de valor del monto de la transferencia ha podido reducir los efectos del Programa JUNTOS para fomentar incentivos y cambiar comportamientos de su población objetivo; y de esta manera, evaluar un ajuste en el monto de la transferencia, ya sea en la escala o en la distribución.
- De acuerdo a los esquemas de pago diferenciado, se propuso que podrían considerarse ajustes al esquema de incentivos que se venían aplicando en JUNTOS; en cuanto a género, de modo que se incentive a las niñas a permanecer en la escuela; a la edad, para reconocer diferencias en el costo de oportunidad de estudiar (el

costo de acceso a educación secundaria es mayor por las restricciones de oferta en educación y por los incentivos que tienen los padres de mandar a sus hijos a trabajar); a la condición de gestación, de acuerdo a los mayores costos de traslado; y nivel educativo, con nuevas condicionalidades o bonos adicionales por culminación de primaria y de la secundaria.

- Dado los resultados no esperados en educación primaria y la falta de resultados en los controles prenatales, se determinó analizar el proceso de verificación de cumplimiento de estas corresponsabilidades para entender la razón de estos resultados, la relevancia de estas corresponsabilidades exigidas por el Programa y la mejora de su diseño en caso se requiera.
- Se sugirió articular acciones con los sectores de Salud y Educación para fortalecer la calidad y oferta de la prestación de los servicios, en cuanto a la mejora de la infraestructura y equipamiento de postas de salud y escuelas, facilitar el acceso a la escuela, posta o centro de salud, e introducir componentes de género haciendo la escuela más amigable para las niñas.

3.3. Evaluación del proceso de afiliación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres- JUNTOS

+Objetivo general y metodología

Este estudio fue elaborado por Margot Orozco Delgado. El objetivo del estudio fue evaluar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa cumple con los procedimientos establecidos, y determinar la eficacia y eficiencia de los procesos establecidos en la normativa vigente. Asimismo, se buscó identificar las estrategias y mecanismos de acción -formales y no formales- utilizados, y los aspectos que pudieran influir (positiva o negativamente) en el proceso de afiliación y sus procedimientos.

El estudio fue abordado con una metodología cualitativa que aplicó un total de 103 entrevistas semiestructuradas a profundidad, 8 grupos focales y 6 registros etnográficos mediante observación de asambleas comunitarias de validación y formalización de la afiliación de hogares. El ámbito incluyó regiones de costa sierra y selva, en los distritos de Yurimaguas (Loreto) y Tabalosos (San Martín) Yauli, (Huancavelica) y Cabanilla, (Puno) el Porvenir (La Libertad) y Morropón (Piura). El estudio también obtuvo entrevistas de funcionarios de la Sede Central

de JUNTOS.

Es necesario aclarar que los hallazgos de esta evaluación correspondieron a los procesos de afiliación establecidos en la Directiva Ejecutiva N° 15-2014- MIDIS/PNADP-DE, vigente para dicho momento.

+Principales hallazgos

- La normativa del Proceso de Afiliación del Programa Juntos, vigente en el momento del estudio, resultó ser muy general, pues en muchos casos no detallaba lineamientos específicos, dando un margen de acción amplio; por lo que no se pudo afirmar categóricamente que dicha normativa no se cumplía en las UT al momento de la realización del estudio.
- A través de las entrevistas, algunos elementos permitieron afirmar que se lograba la eficacia de los procesos planteados para la afiliación del Programa, en razón del logro de los objetivos y metas planteadas. El papel de los gestores locales (GeL) y los coordinadores técnicos zonales (CTZ) estaba muy valorado en campo porque organizan, con el apoyo del equipo de la Unidad Territorial (UT), la ejecución de la Asamblea Comunal de Validación (ACV), mecanismo por excelencia para la validación y afiliación del Programa, lo que a su vez es posible, en la medida que cuentan con el apoyo de otros actores que no forman parte de la estructura formal del Programa, como líderes de la comunidad, autoridades, etc. (por ejemplo, apoyo logístico, comunicacional y administrativo).
- La principal limitación encontrada se debió a las listas que proveía el SISFOH, que contenían data desactualizada, lo que conlleva a realizar la ACV en lugares donde ya no había hogares que cumplieran con los requisitos del Programa. Esto ocasionaba que los gestores locales (GeL), gestores de información (GI) y los coordinadores técnicos zonales (CTZ) dedicaran gran parte de su tiempo en tareas de “consistencia” de la focalización. Dichas inconsistencias repercutían en la UT, lo cual se manifestaba en el logro de metas inferiores a los esperados.
- El tema de gestión de recursos fue un nudo crítico en los subprocesos. Los procedimientos establecidos y centralizados desde la sede del Programa duraban mucho tiempo, lo que generó retrasos en las actividades ejecutadas por los distintos

actores, traduciéndose, en la mayoría de casos, en malestar de quienes utilizaban y operativizaban los recursos. Todo ello repercutía en el GeL, que no podía permanecer en las comunidades para difundir, convocar ni organizar bien las ACV, ante lo cual, era suplido por actores externos al Programa como las Madres Líderes, los agentes municipales y los tenientes gobernadores.

- Las mayores limitaciones para lograr la eficiencia, se debieron, sobre todo, en los casos de validaciones pendientes para afiliar (a ser evaluados por el SISFOH) debido a que se trataba de hogares que no fueron empadronados y los procedimientos no eran claros, implicando una inversión de tiempo tanto para los usuarios como para los operadores del Programa.
- En sentido general, el proceso de afiliación resultó eficaz, pero no muy eficiente, ya que la eficacia estaba siendo lograda a partir de la combinación de recursos sociales ajenos al Programa, como el apoyo de autoridades, representantes locales, la “disposición” del propio personal del campo, de trabajar en condiciones de carencia y restricción.
- Las ACV, como mecanismo formal para el proceso de “validación” y afiliación al Programa, o para evitar “filtraciones” de hogares que no cuenten con las características solicitadas por el Programa, tenía limitaciones, ya que formalmente solo “validaba” los criterios categóricos y no los socioeconómicos, considerándose simplemente un mecanismo “formalista” para ser parte del Programa. Siendo una opinión casi generalizada de que la población “no es del todo sincera”, las ACV no resultaron eficaces para evitar la filtración.
- Por ello, en campo se implementaron “mecanismos operativos complementarios” que plantearon “pre validaciones”, donde los principales representantes y autoridades accedían a la lista del SISFOH y, en coordinación previa con el GeL, se determinaba una “identificación” o “mapeo” de la población a convocar. Otra forma de abordar las afiliaciones dependió de la cantidad de personas convocadas, lo que implicaba un mayor nivel de organización, coordinación logística y más de un día por ACV. Por otro lado, dependiendo de las metas solicitadas por la UOAL, las UT se vieron en la necesidad (cuando eran casos para “recuperar”) de realizar “mini ACV”, invitando a pocas personas previamente identificadas,

básicamente a las autoridades de dónde procedían los convocados.

- Se encontró dificultades para un adecuado o uniforme manejo de grupos o asambleas en la facilitación de las ACV: no se brindaba la misma información en todos los casos, había un excesivo uso de lenguaje técnico en contextos rurales y con poblaciones en situación de pobreza, una confusión del rol de los facilitadores, ocurriendo en ciertas ACV, que dicho rol era asumido por otros actores (autoridad local), con el riesgo, en estos espacios de “vulnerabilidad”¹, de confundir a la población respecto a quién conduce el proceso de afiliación al Programa, y posiblemente situaciones de presión del poder político, para que “ciertas personas, en función de poder político o social, podrían lograr ser incluidas en JUNTOS, pese a no reunir los requisitos establecidos”².
- Un elemento estratégico para los “mecanismos operativos complementarios” en campo fue la participación e involucramiento de las autoridades y líderes locales más allá de lo que refería la normativa de las ACV. Su participación se volvió central, y permitió operar, sobre todo en las UTs donde existían obstáculos logísticos e inconsistencias de las listas del SISFOH y en general para las convocatorias. Sin embargo, este “apoyo y colaboración” dependía de factores ajenos al Programa, como la disposición, voluntad y compromiso de estas personas y sus organizaciones. No se trató de “articulaciones” establecidas, sino de “coordinaciones y vínculos”. Así, eran los Tenientes Gobernadores y Agentes municipales, quienes contribuyeron, a nivel más operativo, a identificar a posibles usuarios (focalización), a difundir y convocar las ACV, y a participar de la “validación” en su rol de representantes y concededores de la comunidad.
- Por otra parte, el rol de las madres líderes, como colaboradoras y aliadas, tampoco fue homogéneo, en algunos casos su compromiso fue más activo y reconocido (UT Piura) y en otros su papel no fue identificado claramente (UT San Martín). Su participación era voluntaria, y se les exigió asumir responsabilidades y cargas del proceso de afiliación y del Programa que debía ser del personal operativo; sin embargo, dadas las limitaciones logísticas para el transporte y permanencia en las zonas, su aporte resultaba fundamental para lograr la eficacia en torno a la afiliación.

¹ Defensoría del Pueblo, “Aportes de la Defensoría del Pueblo a la promoción de la ética pública en los Programas sociales del Estado”. Informe 001-2011- DP/APCA6-PEPPCPPP

² Op. Cit, pg. 80

+Principales recomendaciones

Para la planificación

- Mejorar varios niveles de los sistemas de empadronamiento: desde la estructura institucional, que acoge los procesos y sistemas de levantamiento de información (municipio); tener mayores niveles de control operativo de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) desde la Dirección de Operaciones de la DGFIS; y que éste a su vez provean oportunamente de lineamientos e instrumentos operativos, para la recuperación de la información en zonas rurales; y acompañado de un trabajo conjunto con los gobiernos locales para sensibilizar a la población sobre la importancia del empadronamiento para acceder a los programas sociales.
- Revisar los criterios de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y la actualización de la base de datos del SISFOH, para una mejor focalización de los hogares de las zonas rurales. También se mencionó que se debe transparentar los procesos de evaluación y reevaluación de la condición socioeconómica, los cuales deberían ser comunicados a los solicitantes a través de la UT. Asimismo, se debía asegurar que las Unidad Local de Empadronamiento (ULE) se encuentren operativas, para que puedan responder a las demandas de empadronamiento y la posibilidad de acceso al Programa.
- Considerar un Plan formativo para el equipo operador del Programa en las UT (sobre todo a los GeL y CTZ); además de brindar capacitación y/o actualización sobre los lineamientos de la actual Directiva, se propuso que incluya el desarrollo de principales casuísticas presentadas en campo. De igual manera, se debió considerar la experiencia descentralizadora emprendida en alguna de las UT para la organización del trabajo y de recursos de la UT, que podía ser replicado en otras UT.
- Integrar el enfoque de género y el intercultural dentro de toda la planeación y ejecución de todos los procesos.

Para la implementación de Asambleas Comunales de Validación

- Desarrollar un mapeo y directorio de organizaciones sociales y de instituciones presentes en los centros poblados donde se realizaban las ACV, para determinar aliados estratégicos que pudieran contribuir en la difusión y convocatoria de las ACV, y en

la identificación de potenciales familias usuarias para el Programa. Además de los aliados regulares como municipio, gobernación, IIEE y EESS, se podían incluir otras como: APAFA, promotores de salud comunitaria, Juntas Directivas, rondas campesinas, Vaso de Leche, Comedores populares, asociaciones productivas (de hombres y mujeres), organizaciones de mujeres, Madres líderes, asociaciones del adulto mayor, ONGs, etc.; donde se identificaría que organizaciones podrían contribuir más a la difusión y convocatoria, y cuales a determinar potenciales usuarios.

- Procurar espacios de capacitación reconocida, mediante certificados, a los actores locales y comunales que, según la experiencia, venían participando más activamente en el Programa como los tenientes gobernadores, los agentes municipales, la organización de madres líderes, líderes comunales y barriales; en temas vinculados a los procesos y requisitos del Programa, vigentes según la normativa de aquellos años.
- En el caso de las organizaciones de Madres Líderes, se debe considerar algunos estímulos e incentivos por su apoyo, como capacitación reconocida mediante certificados que se les brinde para formar su liderazgo; o compensar los gastos en que incurría para apoyar al GeL.
- Realizar una evaluación de los actuales mecanismos de solicitud de fondos, rendiciones y reembolsos, para ubicar los cuellos de botella donde se entrampaba el proceso; y los costos financieros y humanos que se generaban en la operación de los procesos de afiliación. A partir de ello, se debía plantear mecanismos más flexibles de solicitud de fondos, rendición y reembolsos, tomando en cuenta las condiciones que se dan en las zonas rurales (por ejemplo, dificultades de obtener documentos que sustenten la rendición). Considerar, algunas alternativas como la modalidad de Declaración Jurada, o el otorgamiento de constancias de la autoridad local que certifique la presencia del GeL en la zona (a manera de documento justificante).
- Coordinar la participación de representantes de las ULE en las ACV, para una derivación más rápida y oportuna de los casos de población no censada, así como la absolución de consultas referidas al empadronamiento.

Formalización de la afiliación

- Realizar una capacitación y actualización al equipo de la UT (en especial GeL y CTZ) en los procesos de formalización de la afiliación, tomando especial atención en el uso del Sistema de información de transferencia condicionada de JUNTOS (SITC).
- Asimismo, contar con equipos de cómputo suficiente para operativizar la formalización de la afiliación en los tiempos establecidos; del mismo modo, observar la posibilidad de contar con un stock de equipo de cómputo portátil y USB de internet inalámbrico a disposición de las UT para ser proveído a aquellos GeL que tengan que movilizarse a las zonas más lejanas.
- Priorizar la organización y el ordenamiento de legajos de las últimas campañas de afiliación, los cuales debían ser organizados cumpliendo con los lineamientos establecidos según norma para su archivo.

Para Monitoreo y Supervisión

- Buscar las estrategias informáticas para que el sistema sea más flexible y permita generar reportes consolidados, y no solo ver la información por usuario; y otros mecanismos, como el uso de herramientas web services, a través del cual los programas sociales puedan acceder a la información procesada de forma remota.
- Se propone que el gestor de información (GI) de las UT tenga mayores opciones de interacción con el Sistema, para que directamente genere reportes consolidados e indicadores para su jefatura; ya que la dependencia a la Sede Central del Programa ralentizaba la generación de información.
- Evaluar la posibilidad de contar con una sola herramienta donde se pueda tener concentrado los diversos sistemas para dar seguimiento al proceso de afiliación. Por ejemplo, tener en el mismo sistema los indicadores de control del Programa y del proceso de afiliación, integrado con el de la obtención de metas y presupuestos ejecutados.
- Continuar con la implementación del sistema de Monitoreo, vinculando a su plataforma la posibilidad de seguir las supervisiones realizadas por la UT, y la inclusión de alertas para dar seguimiento a su ejecución. Además, se debía definir, normativamente, las competencias y responsabilidades del equipo de la UT y de la Unidad de Operaciones de Afiliación y Liquidación

(UOAL) respecto a la supervisión y monitoreo del proceso de afiliación.

Sobre la Resolución de Dirección Ejecutiva

N° 15-2014- MIDIS/PNADP-DE

- Definir de forma clara y precisa las competencias y procesos de las diversas áreas de la UT, ya que la Directiva se centraba en las responsabilidades y procedimientos de las diferentes unidades de la UOAL (UTI, UCI, UPP, UCF, etc.), abordando de manera muy limitada las competencias de las áreas de la UT.
- Formalizar alianzas y acuerdos con instancias del Gobierno Local, dado que se observó que el trabajo con autoridades y líderes locales era un elemento estratégico, que en campo permitía operacionalizar los procesos de afiliación.
- Establecer con claridad la responsabilidad del comunicador de la UT, para reforzar la estrategia comunicacional de la difusión y convocatoria del proceso de afiliación.
- Desarrolle con mayor claridad y precisión la definición de los mecanismos y estrategias de monitoreo y supervisión, ya que se presentaban muy genéricas en la Directiva, así como las respectivas competencias, procedimientos y responsabilidades, tanto a nivel de la UOAL como de la UT.

3.4. Estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM

+Objetivo general y metodología

Con el Decreto de Urgencia N° 094-2009 se aprobó la implementación de un bono a los hogares usuarios del programa JUNTOS en el ámbito del VRAEM que consistía en la entrega de un incentivo económico de S/. 300 a los estudiantes que aprueben el tercero, cuarto y quinto de secundaria, y un monto adicional de S/. 200 para aquellos que obtenían calificaciones del tercio superior. Este bono buscaba evitar la deserción escolar e impulsar la formación de capital humano entre los adolescentes de la zona del VRAEM. A este incentivo económico se le denominará en adelante Bono VRAEM.

Ante la entrega del Bono, el estudio se realizó con el objetivo de analizar las percepciones, usos, valoración y cambios generados por la entrega del incentivo monetario a los hogares de estudiantes y ex estudiantes de nivel secundario que recibieron el incentivo. Entre los

objetivos específicos se planteó analizar los proyectos educativos de los adolescentes que habían culminado la secundaria; y elaborar recomendaciones, a nivel normativo y operativo, para la mejora de la entrega de los incentivos monetarios.

Estudio elaborado por Fabiola Yeckting y Dante Villafuerte. En cuanto a su metodología, el estudio fue abordado con un enfoque cualitativo y de carácter etnográfico, que permitió interactuar con los usuarios del Programa, miembros de los colegios (directores, docentes, estudiantes egresados), gestores y funcionarios locales, para evidenciar sus características, problemáticas, y decisiones en sus propios espacios de vida. El estudio se realizó en 5 distritos (Kimbiri, Samugari, Sivia, Surcubamba y Colcabamba), en las zonas amazónicas y alto andina del VRAEM ubicadas en los departamentos de Cusco, Ayacucho y Huancavelica en coordinación con las UT del Programa JUNTOS y el MIDIS, entre los meses de noviembre del 2015 y febrero de 2016.

+Principales hallazgos

Del Sistema de Focalización de Hogares SISFOH

- Miembros de las familias no usuarias de JUNTOS que no eran receptores del Bono VRAEM, e integrantes de las instituciones educativas señalaron que existían problemas en la elección de usuarios según padrón del SISFOH. Estos miembros argumentaban que no se llegaba a censar o empadronar a las familias de las comunidades más alejadas, existían problemas de filtración, y que los Municipios no contaban con las condiciones logísticas para asegurar la mejor identificación y selección de usuarios.

Del Bono VRAEM y el Programa JUNTOS

- Existía una percepción general positiva tanto de las familias usuarias del Programa JUNTOS que recibían el Bono VRAEM, como de la población y de los miembros de las instituciones educativas. Las familias usuarias del programa JUNTOS que recibieron el Bono VRAEM lo percibían como beneficioso y un incentivo que contribuía al estímulo del desempeño educativo de los y las adolescentes (concluir los estudios de secundaria de los estudiantes y en el caso de los egresados de continuar con estudios superiores), lo que a su vez promovía optar por estrategias

de cambio en sus vidas para romper el círculo de pobreza de las familias más necesitadas en el VRAEM. Las madres y padres de los adolescentes de las familias usuarias, valoraron las oportunidades de acceso a la educación que sus hijos e hijas tienen; y que ahora la son incentivadas por el Bono VRAEM y el programa JUNTOS.

- No obstante, también se halló una percepción negativa entre la población no usuaria del Bono VRAEM y de los profesores, mencionando que el Bono VRAEM crea dependencia en los usuarios, que dificultaba la continuidad del desarrollo del trabajo comunal no remunerado y de otras actividades productivas; asimismo que los estudiantes usuarios eran estigmatizados como pobres.
- Se observó cierta confusión entre el tema de la corresponsabilidad en educación y salud por ser parte del Programa, y la entrega del Bono VRAEM, que incentivaba el buen desempeño de los adolescentes de secundaria. Y a pesar que se había entregado cartas de felicitación a las familias de los adolescentes que accedieron al Bono, persistía la falta de comprensión sobre la entrega del Bono.
- En la zona del valle donde se cultivaba la hoja de coca, se constató que algunos adolescentes de hogares usuarios y ex usuarios del programa JUNTOS, y que recibían o recibieron el Bono VRAEM, participaban de la economía de la coca en sus tiempos libres, por lo que corrían el riesgo de vincularse al narcotráfico.
- Los jefes de hogares destinaban principalmente el dinero del Bono a la educación de sus hijos e hijas, a la compra de útiles escolares, uniformes y libros. En otros casos, los directores y docentes manifestaron que también se destinaba a gastos de alimentación y vestimenta de los estudiantes. No obstante, no se descartó que el dinero sea usado también para otros gastos en el hogar como al pago de deudas, servicios, adquisiciones y otros. En el caso de familias que tenían capacidad de ahorro destinaban parte del Bono VRAEM a los futuros proyectos educativos o de migración de sus hijos e hijas para continuar estudios superiores en las capitales de los distritos o las ciudades más grandes.
- La deserción escolar en el VRAEM, después de la aparición del Bono VRAEM, según las declaraciones de directores y profesores, se daba en menor cuantía entre los adolescentes. Los directores y

profesores atribuyeron la deserción a la falta de recursos, conductas de riesgo, el embarazo adolescente, problemas familiares y falta de orientación.

- Los proyectos educativos de los adolescentes y egresados de las escuelas de la zona del VRAEM, eran seguir estudios superiores (por ejemplo, ingresar a Beca 18 para seguir diferentes carreras técnicas o realizar estudios universitarios), así como su inserción laboral en esta zona. Se observó una mejor percepción de acceso a la educación, y de oportunidades de estudio y laborales.

De la coordinación intersectorial (Salud y Educación)

- Se encontraron potencialidades de articulación con el sector salud y educación para afrontar de manera integral la problemática adolescente de los ámbitos del VRAEM estudiados. Se reportó que algunos centros de salud coordinaban con las instituciones educativas (JEC) para atenderlos, siendo los principales problemas referidos tanto por los docentes como por los propios adolescentes, el alcoholismo, pandillaje, consumo de drogas, vida nocturna en discotecas y bares, donde las adolescentes sufrían violencia sexual y ejercían la prostitución.

+Principales recomendaciones

Para el SISFOH y el MIDIS

- Incluir en la Ficha Socioeconómica Única (FSU) del SISFOH criterios de inseguridad, riesgo, vulnerabilidad y diferencias culturales (con enfoque de igualdad de género e interculturalidad), entre otros.
- Verificar la adecuada asignación de recursos y logística en la oficina de focalización de las municipalidades, para la designación de personal adecuado que cumpliera específicamente con las funciones del SISFOH. Asimismo, se sugirió transparentar el proceso de asignación de la clasificación socioeconómica, ya que existía un desprestigio del Programa en algunas comunidades debido a la presencia de hogares considerados vulnerables y en situación de pobreza extrema que no fueron afiliados a JUNTOS.

Para el BONO VRAEM

- Preparar un documento interno (cartilla) que explique los objetivos del Bono VRAEM y su relación con la Estrategia Incluir para Crecer. En relación con esto, sería adecuado la impresión de cartillas informativas para los docentes en donde se resalte la importancia del Bono VRAEM en los alumnos.
- En relación al punto anterior, se deberá desarrollar talleres de sensibilización e información del Bono VRAEM con autoridades y líderes del ámbito, y de funcionarios de JUNTOS. Esos talleres de sensibilización debieron incluir la valoración de la cultura y tradiciones locales, el conocimiento de las lenguas nativas y el enfoque intercultural en el caso de funcionarios del Programa.
- Se debió realizar un proceso de retroalimentación periódica (anual) de seguimiento de resultados de impacto del Bono VRAEM del programa JUNTOS, sobre niveles de deserción escolar de los adolescentes; entre el Ministerio de Educación, la Unidad Central de JUNTOS y las Unidades Territoriales en el VRAEM.
- Se propuso replantear la articulación del Bono VRAEM con otras alternativas productivas para lograr alejar a los jóvenes de la economía de la coca.

De la coordinación intersectorial (Salud y Educación)

- Promover la atención de la salud de los adolescentes que recibieron el Bono VRAEM, y articular la atención con el programa Salud Adolescente del MINSA.
- En cuanto al tema de educación, se promover la oferta de servicios de Programas como Beca 18, y con apoyo del Gobierno Local y Gobierno Regional.
- Coordinar con otros sectores para impulsar la creación de programas de capacitación que impulsen los emprendimientos económicos en el ámbito del VRAEM.
- Potenciar las estrategias de articulación intersectorial del Bono en la zona del VRAEM, con distintos niveles de gobierno, públicos y privados; con la finalidad de desarrollar diferentes alternativas productivas que alejen a los adolescentes de la economía de la coca.

3.5. Evaluación de impacto del Piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT)

+Objetivo general y metodología

El Piloto de Esquema Alternativo de Transferencias (EAT)³ se ejecutó entre mayo de 2013 y diciembre de 2015. Y antes de su implementación, en octubre de 2012, se llevó a cabo el levantamiento de información de línea de base y el recojo de la línea de seguimiento se dio entre abril y junio del 2016.

El estudio fue realizado en el año 2017 por el consultor Alan Sánchez. El objetivo principal fue evaluar el impacto del Piloto del Esquema Alternativo de Transferencia (EAT) del Programa JUNTOS, utilizando la información de los hogares recogida en la línea de base y en la línea de seguimiento. Es decir, se buscaba determinar si EAT era más costo-efectivo que el Esquema Básico de Transferencias (EBT) en función de los objetivos de corto plazo del programa.

El estudio fue de carácter cuantitativo, y debido al escenario de asignación aleatoria del EAT, se utilizó un modelo de doble diferencia con efectos fijos a nivel distrital, para estimar el efecto marginal de ser asignado al esquema EAT, en comparación a ser asignado al EBT. La estimación se realizó para una serie de variables de resultados que miden cumplimiento de corresponsabilidades (asistencia escolar, deserción, asistencia a controles CRED, asistencia a controles prenatales, vacunación), así como proxys de capital humano (como estado nutricional).

El piloto se llevó a cabo en 12 distritos de los departamentos de Arequipa, Ica, Lambayeque, Lima y Ucayali, que no habían sido intervenidos por JUNTOS hasta la fecha de levantamiento de la línea de base; por lo que se asignó aleatoriamente, a 53 centros poblados para que reciban el EBT y 49 recibieron el EAT. La muestra fue de 1,855 hogares (941 de EBT y 914 de EAT), cuya información fue recogida en la línea de base (2012). Para la línea de seguimiento (2016), se logró encuestar solo a 1,655 hogares, de los cuales 1,507 hogares (781 de EBT y 726 de EAT) fueron efectivamente afiliados al Piloto.

³ Mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva 26-2011-MIDIS/PNADP se aprobó dos tipos de esquemas de transferencias: i) Esquema Base de Transferencia (EBT); esquema actual que consiste en entregar una transferencia fija de S/200 bimestrales; y ii) Esquema Alternativo de Transferencias (EAT): que entrega bimestralmente un incentivo variable en función del cumplimiento de las corresponsabilidades de cada uno de los miembros de hogar y de las características de estos (período de gestación de la madre, edad, género y nivel educativo del niño).

+Principales hallazgos

- Los resultados del estudio mostraron que el esquema alternativo de transferencias (EAT) no tiene un impacto diferenciado respecto al esquema básico de transferencias (EBT) para la mayoría de los indicadores de resultados analizados. Es decir, no se encontraron diferencias discernibles en los impactos de corto plazo ni en el cumplimiento de las corresponsabilidades entre ambos esquemas de transferencias. Esto no significa que EAT no sea efectivo, lo que significa es que no hay evidencia que EAT sea más efectivo que EBT.
- Bajo el supuesto plausible que el EBT sea efectivo (consistente con los hallazgos de la literatura sobre el programa JUNTOS), una manera de interpretar estos resultados es que ambos esquemas de transferencias son igual de efectivos en alcanzar los objetivos de corto plazo del Programa.
- Respecto a posibles diferencias en los impactos entre el esquema EAT y EBT, de acuerdo al monto potencial de la transferencia a recibir (según el número de miembros del hogar), tampoco se encontraron impactos diferenciados ni para los hogares pequeños (transferencia esperada menos a 200 soles) ni para los hogares grandes (transferencia esperada mayor a 200), en la gran mayoría de los indicadores de resultados. Los pocos resultados hallados sugieren que en el grupo de “hogares pequeños” puede haber inclusive impactos no deseados del EAT.
- No hay evidencia de que los hogares EAT sean selectivos en el cumplimiento de sus corresponsabilidades. De este modo, los hogares EAT no “discriminan” sus corresponsabilidades (cumpliendo aquellas corresponsabilidades que tienen un “bajo costo”, asegurando un mínimo de transferencias mensual).
- No es posible conocer si el monto asignado a cada corresponsabilidad según el EAT no fue lo suficientemente grande como para generar el cambio deseado en el comportamiento de las familias.
- Dado que se encontró que el EAT y EBT son igual de efectivos para los objetivos de JUNTOS pero que, a la vez, EAT es más costoso que EBT, se concluye que EBT es más costo-efectivo que EAT. Un hogar EAT recibió en promedio S/ 218 de forma bimestral a lo largo de la duración del Piloto; mientras que un hogar EBT recibió S/ 184

durante el mismo periodo. Es decir, en promedio los hogares EAT recibieron S/ 34 más por bimestre.

- De acuerdo a los resultados de la sección Encuesta de Percepciones, aplicados junto con la línea de seguimiento, se encontró que los hogares EAT reportaron mayores niveles de satisfacción con el Programa que los hogares EBT. Una mayor proporción de los hogares EAT manifestaron que su calidad de vida mejoró gracias a JUNTOS, ya que percibían mejoras en la alimentación de su hogar.

+Principales recomendaciones

- Se debería tener en cuenta 3 factores si se planea diseñar y evaluar esquemas alternativos de transferencia condicionada en el futuro: (a) los pagos por corresponsabilidad deberían calibrarse considerando los costos directos y los costos de oportunidad relacionados al cumplimiento de las corresponsabilidades; (b) una parte de la transferencia debería ser independiente del número de miembros del hogar, para evitar que los hogares con un bajo número miembros del hogar objetivo tengan incentivos a incumplir las corresponsabilidades o, dicho de otra manera, aumentar el costo de oportunidad de incumplimiento y, (c) debería haber un límite al monto máximo de la transferencia que un hogar puede recibir.
- Se mencionó que hay otras variantes del diseño que no involucran mayores desembolsos y que la literatura internacional sugiere que pueden tener impactos sobre la efectividad de este tipo de programas; por lo que se recomendó considerar la asignación algunas de las transferencias a otros miembros, más allá de la madre, como a los adolescentes o como el caso de la India, donde el gobierno invierte un bono de ahorro por niña beneficiaria y que puede ser retirado cuando la niña cumpla 18 años de edad.
- El estudio propuso considerar la literatura en economía del comportamiento para incentivar a los hogares a cumplir sus corresponsabilidades con una alta efectividad a relativamente costo cero (por ejemplo, mensajes de texto a usuarias que cuentan con celular); también identificó ciertos eventos que incentivan el uso de los servicios de salud, como ferias de salud alrededor de los días de pago o mejora en la relación profesores-padres de familia

en el sistema educativo (hacer reuniones de padres de familia para discutir los progresos escolares de sus hijos alrededor de los días de pago).

3.6. Evaluación específica sobre los factores de riesgo del incumplimiento de corresponsabilidades en el programa JUNTOS

+Objetivo general y metodología

Este documento fue elaborado por el equipo de profesionales de la DGSE del MIDIS. El objetivo fue caracterizar a los hogares con alta probabilidad de incumplimiento en la corresponsabilidad de educación, que en ese momento formaban parte del padrón de usuarios de JUNTOS. El estudio se limitó a la corresponsabilidad en educación debido a que cada corresponsabilidad está dirigida a diferentes etapas de la vida del niño, por lo que se requiere un tratamiento diferenciado; además de que el incumplimiento educativo da cuenta de casi todos los afiliados a Juntos⁴.

El estudio fue de carácter cuantitativo, donde se calculó la probabilidad de incumplir la corresponsabilidad en educación, a partir de la estimación de tres modelos: un modelo logit bivariado y un logit multivariado. Para este estudio se consideraron 3 perfiles de hogar “incumplidor”: incumplimiento tipo 1, aquel hogar que durante el año incumple al menos una vez en los procesos de verificación; incumplimiento tipo 2, aquel hogar que fue desafiliado por incumplir con su corresponsabilidad en educación; incumplimiento tipo 3, aquel hogar que ha incumplido al menos una vez durante los 30 periodos de verificación comprendidos entre los años 2010 y 2014, sin que esto haya implicado necesariamente su desafiliación al Programa. A diferencia de estos perfiles, se definió como hogar cumplidor a aquel hogar que no incumplió su corresponsabilidad en educación durante todo el periodo de análisis.

Para la elaboración del estudio se usaron 3 bases de datos. La primera contenía información sobre el resultado del proceso de corresponsabilidades a nivel de hogar 2010 - 2015 (32 bimestres); la segunda contenía información socioeconómica proveniente del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) a nivel de hogar e individuo; y la tercera base fue un listado de aquellos hogares desafiliados al programa por haber incumplido sus corresponsabilidades.

⁴ Alrededor del 93% de hogares beneficiarios cumplían con la corresponsabilidad de educación, el 27% de hogares con la corresponsabilidad de control infantil, y alrededor del 2% de hogares cumplían la del control de gestantes.

+Principales hallazgos

- Los miembros objetivo en hogares que se encontraban en condición de pobreza extrema tienen mayor probabilidad de incumplir la corresponsabilidad respecto de los miembros objetivo en hogares en condición de pobreza.
- Respecto a las características del titular y su relación con el incumplimiento de la corresponsabilidad de educación se encontró lo siguiente: i) los miembros objetivos con un jefe de hogar hombre tienen mayor probabilidad de incumplimiento frente a miembros objetivos con jefes de hogar mujeres; ii) los miembros objetivo en hogares donde el/la titular del Programa (probablemente la madre) tiene como lengua materna el castellano tienen mayor probabilidad de incumplimiento respecto de los miembros objetivos donde la titular tienen como lengua materna una lengua diferente al castellano; iii) respecto al nivel educativo de la titular, los miembros objetivos en hogares afiliados en los cuales el nivel educativo de la titular era secundaria completa o más tienen menor probabilidad de incumplir la corresponsabilidad en educación respecto de los miembros objetivos en hogares cuyo(a) titular cuentan con primaria completa o menos como nivel educativo.
- Respecto a las características de la vivienda y su relación con el incumplimiento de la corresponsabilidad de educación se obtuvo que, en cuanto al ámbito de residencia, aquellos hogares que se encontraban en zonas rurales mostraron una probabilidad más baja de incumplir que aquellos que vivían en el ámbito urbano. En lo que refiere a las condiciones de la vivienda e infraestructura, los resultados indican que el no tener alumbrado eléctrico dentro del hogar y no poseer conexión a red pública dentro de la vivienda para el abastecimiento de agua incrementan la probabilidad de incumplir la corresponsabilidad. En cuanto a las características del piso y material del techo del hogar, los resultados muestran que el no poseer piso de tierra o el poseer un techo de mala calidad aumenta la probabilidad de incumplir la corresponsabilidad en educación. Finalmente, en cuanto al número de hijos, no se obtuvieron resultados concluyentes.

+Principales recomendaciones

- De acuerdo a los hallazgos, se el programa debería concentrar sus actividades relacionadas con la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades y acompañamiento de familias en aquellos hogares considerados como más pobres entre ese grupo; y podría comenzar por los distritos más pobres, bajando luego a nivel de centro poblado y, finalmente, acompañando directamente a los hogares con mayor riesgo de incumplimiento.
- A través de un estudio específico, JUNTOS debiera contar con información a nivel de hogar, para calcular el nivel de gasto de las familias, usos del tiempo de los miembros del hogar, así como variables que permitan analizar adecuadamente el costo de oportunidad de mandar a los hijos a la escuela.
- Complementariamente, se determinó que podría realizarse un estudio cualitativo que permita explicar los factores del incumplimiento de corresponsabilidades, y conocer más sobre los resultados que han diferido de los esperados en este documento.

4. Discusión y agenda futura

4. Discusión y agenda futura

En el año 2015 se evaluó el proceso de afiliación del programa. Se señaló la importancia de contar con documentación específica para este proceso, el trabajo articulado con otros entes del Gobierno como la Unidad Local de Empadronamiento del SISFOH o los gobiernos locales, cobra vital importancia y más aún en zonas rurales, en donde la presencia del Estado es limitada. Al retroceder un paso, en la línea de producción de CSE se evidenció la necesaria revisión de los insumos de la CSE del SISFOH como la FSU y sus procesos de obtención de la CSE. A nivel territorial, se observó la necesidad de capacitación para los operadores locales (GeL y CTZ) sobre las actualizaciones de procesos y directivas. Así como de la transferencia de responsabilidades y accesos a la información de usuarios que facilite su trabajo.

Entre el 2016 y 2017 se desarrolló la evaluación de Impacto del programa JUNTOS donde se evaluaron los impactos esperados del programa en función de un conjunto de indicadores que explicaban las cadenas causales de la teoría de cambio. Se evidenció que la transferencia tuvo pérdidas en el valor adquisitivo. Aun así, se registraron incrementos en el consumo de alimentos, salud y educación. De igual forma, se observó incrementos en la asistencia a la escuela y la reducción en la deserción escolar principalmente en los hombres y en los jóvenes entre 12 a 19 años. En lo referente a la salud del niño, se incrementó el cumplimiento adecuado de los controles CRED. Ante los hallazgos registrados, es importante viabilizar mecanismos de coordinación y articulación de políticas y acciones con los sectores, para que provean servicios de educación, salud y transporte de calidad, para cubrir demanda debido a la implementación del Programa. Asimismo, el programa JUNTOS debería de considerar la entrega de incentivos monetarios diferenciados o premios por subgrupos poblacionales (sexo,

nivel educativo, edad, condición de gestación, entre otros) que potencien resultados.

Respecto al estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM. Se evidenció en el 2016, la percepción de la población local respecto a las fallas en la focalización de potenciales usuarios y que los padrones del SISFOH debían de mejorar. En ese sentido, se hace urgente revisar los criterios de focalización del SISOH en ámbitos de la selva y la posible inclusión de criterios que sean acordes con el particular entorno. Asimismo, es imperante dotar de recursos operativos a los Gobiernos Locales, específicamente en las ULE, para contar con más operadores y optimizar los procesos de la CSE. También se puso en evidencia, la percepción positiva del Bono VRAEM, fue beneficioso para los adolescentes y es un incentivo valioso. Pero estuvo pendiente establecer un mecanismo de seguimiento de los resultados de la intervención como deserción escolar. Así como la vinculación con alternativas productivas locales.

En el 2017, se realizó la evaluación de impacto del Piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) recomendándose que si en el futuro se planea desarrollar un esquema diferenciado de transfería, mínimamente considere 3 aspectos esenciales: i) considerar los costos cuantificables y no cuantificables (costos de oportunidad) de los hogares para el cumplimiento de corresponsabilidades. ii) Considerar una transferencia base en todos los casos, iii) Considerar un monto máximo de transferencia para todos los hogares.

Sin bien es cierto, los estudios y las evaluaciones antes detalladas han tenido una mirada más de corto plazo, que va desde la operatividad a la consecución de resultados en el corto plazo. Aún queda pendiente evaluar si el programa está alcanzando los resultados a mediano y largo plazo. Así como, de identificar alternativas de cambios en las acciones del Programa a la mejora en la búsqueda de un objetivo de política de largo plazo, por ejemplo: la mejora en la inversión de capital humano desde infancia temprana para incrementar las probabilidades de que esta población tengan mejores opciones de empleabilidad en el mercado laboral durante su edad adulta.

Actualmente, el MIDIS, con el acompañamiento del BID, viene trabajando en el rediseño del Programa. A partir de la adecuación o elaboración de una nueva teoría de cambio, se plantea que el Programa

contribuya en la promoción de la inversión en capital humano desde infancia temprana. Para lograr estos resultados, se requiere del acceso al paquete integrado de servicios priorizados para las niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años. Estos cambios deben ser basados en la evidencia, pues la literatura ya señala la existencia de períodos sensibles en el proceso de formación de capital humano debido a la maleabilidad del cerebro durante los primeros años de vida (Knudsen, Heckman, Cameron y Shonkoff, 2006; Cunha y Heckman, 2007). El acceso al paquete integral de servicios durante primera infancia (inclusive ante del nacimiento) es fundamental dado que, siguiendo a Cunha y Heckman (2007), podría hacer que la asistencia a la escuela promovida por el programa JUNTOS en su población usuaria, las inversiones hechas por los padres o algún otro programa público después de los 5 años pudiesen ser más efectivas para contribuir al objetivo de que el capital humano acumulado por el individuo por el historial de inversiones en salud y educación le permite desarrollar una actividad económica productiva y, así, romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Referencias

Referencias

- [1] Banco Mundial (2010), "Transferencias monetarias condicionadas para familias pobres: Una herramienta eficiente para combatir la pobreza e incrementar el capital humano", Resultados del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
- [2] Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011), "Programas de Transferencias Condicionadas Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- [3] Cunha, F. y Heckman, J. (2007), "The Technology of Skill Formation". *The American Economic Review* 97 (2): 31-47.
- [4] Escobal, Javier y Benites, Sara (2012). "Transferencias y Condiciones: Efectos no previstos del Programa JUNTOS". Boletín de políticas públicas sobre infancia N° 7. Lima: Niños del Milenio.
- [5] Fizbein, A. y N. Schady (2009). "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty". The World Bank.
- [6] Grupo de Análisis para el Desarrollo (2016), "Investigación para el desarrollo del Perú - Once balances". Lima, GRADE.
- [7] Guabloche, Juditg y Sánchez, Alan (2012). "¿Qué sabemos sobre los programas de transferencias condicionadas? Lecciones aprendidas", Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).
- [8] Knudsen, E., Heckman, J., Cameron, J., y Shonkoff, J. (2006), "Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce", en *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 103, núm. 27, pp. 10155-10162.
- [9] MEF (2017). "Evaluación de Impacto del programa JUNTOS - Resultados finales". Informe de evaluación. Elaborado por Álvaro Monge, Janice Seinfeld y Yohnny Campana, Lima, Perú.

- [10] MIDIS (2015). "Evaluación del proceso de afiliación del programa JUNTOS". Informe de evaluación. Elaborado por Margot Orozco, Lima, Perú.
- [11] MIDIS (2015). "Evaluación del rol de las Madres Líderes del programa JUNTOS". Informe de evaluación. Elaborado por Rocío Pereyra, Lima, Perú.
- [12] MIDIS (2016). "Estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM". Informe de evaluación. Elaborado por Fabiola Tatiana Yeckting y Dante Villafuerte, Lima, Perú.
- [13] MIDIS (2016). "Evaluación de los factores de riesgo del incumplimiento de corresponsabilidades en el programa JUNTOS: Una primera aproximación". Informe de evaluación. Elaborado por Rubén Ocampo, Elmer Guerrero, Miguel Campos y Fernando Llanos, Lima, Perú.
- [14] MIDIS (2017). "Evaluación de impacto del Piloto Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) del programa JUNTOS - Resultados finales". Informe de evaluación. Elaborado por Alan Sánchez, Lima, Perú.
- [15] Parker, S., y T. Vogl (2018). "Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico." NBER Working Paper.
- [16] Sánchez, A, Meléndez, G., y Berhman, J. (2020), "Impact of Juntos conditional cash transfer program on nutritional and cognitive outcomes in Peru: Comparison between younger and older initial exposure." *Economic Development and Cultural Change* 68 (3): 865-897.
- [17] Valencia, E. (2008). "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un Balance: Aportes, límites y debates", Guadalajara, Centro de Investigación Observatorio Social de la Universidad de Guadalajara.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

EVIDENCIA MIDIS

Conocer para incluir

<http://evidencia.midis.gob.pe/>