



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

El Impacto del Programa JUNTOS en el acceso a servicios de salud y educación y en la reducción de la brecha de pobreza¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

Los resultados de la Evaluación de Impacto del Programa JUNTOS muestran que el incremento en la capacidad de gasto de los hogares beneficiarios habría reducido la brecha y severidad de la pobreza y pobreza extrema. Asimismo, JUNTOS habría incrementado la demanda de acceso a los servicios de salud y educación. Así, se observan mejoras en los años de escolaridad acumulados, como resultado de la mejora en la asistencia y la reducción de la deserción escolar. Este efecto se concentra en los jóvenes varones de la educación secundaria, quienes además incrementaron su tiempo de dedicación a actividades educativas.

Por el lado de la salud, el Programa habría incrementado la asistencia a los Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) según normativa vigente y, en menor medida, el cumplimiento de las pautas de vacunación. Asimismo, se observan mejoras en la práctica de lactancia materna. Si bien JUNTOS ha cumplido sus objetivos de corto plazo (acercar a la población más pobre y vulnerable a los servicios de salud y educación), sus efectos sobre los niveles de desnutrición crónica y la cobertura de atenciones y servicios de salud prenatal, así como en la

reducción de las brechas de género en educación no son claros, lo cual pone de manifiesto algunos retos a futuro en su diseño, que JUNTOS debería tomar en cuenta con el fin de incrementar el bienestar de su población usuaria en el largo plazo.

Recomendaciones

El Programa JUNTOS deberá:

- Coordinar y articular 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 JUNTOS; y con otros instrumentos del MIDIS para vincular los incentivos a la demanda con incentivos a la oferta.
- Evaluar la entrega de incentivos monetarios diferenciados o premios por subgrupos poblacionales (sexo, nivel educativo, edad, condición de gestación, entre otros) que potencien resultados.
- Evaluar si la capacidad de incentivar del Programa JUNTOS ha sufrido algún tipo de alteración, ante la pérdida de valor del monto de la transferencia en los últimos años.

¹Este documento ha sido preparado por la DGSE del MIDIS en base al informe "Servicio de Consultoría para el Análisis de Resultados para Estimar los Efectos Directamente Atribuibles del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS", financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), preparado por el equipo consultor conformado por Álvaro Monge, Janice Seinfeld y Yohnny Campana.



Introducción

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS) es un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) que se inscribe dentro de la política de inclusión social y de lucha contra la pobreza del Gobierno del Perú². En el 2012, siete años después de su creación, JUNTOS fue adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)³. El programa JUNTOS tiene por finalidad contribuir a la reducción de la pobreza y evitar que los hijos sigan viviendo en la misma condición que afectó a sus padres. Para ello, el Programa busca promover la formación de capital humano dentro de los hogares en situación de pobreza extrema, en un marco de corresponsabilidades. Para lograr sus objetivos, JUNTOS entrega 200 soles bimestrales a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema (según clasificación SISFOH) a cambio que los miembros del hogar cumplan una serie de corresponsabilidades, que incluye la asistencia a controles prenatales en el caso de gestantes, la asistencia a controles CRED y vacunación en el caso de los menores de 3 años y la asistencia escolar primaria y secundaria para niños entre 6 a 19 años.

Si bien las evidencias previas, como el estudio de Perova y Vakis (2009), dan cuenta de los resultados positivos de JUNTOS, la mayoría de los estudios han empleado fuentes de información secundaria. Por ello, desde el 2010, el Programa JUNTOS, la DGSE y el MEF iniciaron las acciones para llevar a cabo la línea de base para la Evaluación de Impacto de JUNTOS. El objetivo de la evaluación fue estimar los efectos directamente atribuibles a JUNTOS, definidos a partir de indicadores de resultados intermedios y finales sobre su cadena causal: niveles de pobreza, intensidad en el uso de servicios sociales y acumulación de capital humano.

Metodología

En septiembre de 2010, la empresa Consorcio Santiago Consultores Asociados - MVISOCIAL SRL realiza el estudio de la línea de base, encargándose del diseño del estudio, la selección de la muestra y el recojo de información en campo. El levantamiento de información se realizó entre febrero y setiembre de 2011 en 408 distritos a nivel nacional. Este grupo de distritos comprendía distritos afiliados al Programa entre 2005 y 2009, distritos que serían afiliados a partir de 2010 y distritos que no estaban dentro de los planes de intervención del Programa, pero que contaban con características socioeconómicas muy similares a los distritos afiliados, por lo que constituyeron el grupo de comparación de la evaluación de impacto.

Posteriormente, para la línea de seguimiento realizada por el INEI entre noviembre de 2015 y marzo de 2016⁴, la muestra se redujo a 177 distritos, los cuales comprendían hogares afiliados a JUNTOS entre 2011 a 2015 (nuevo grupo de tratamiento) y hogares no afiliados (grupo de control) en 475 localidades con 2,180 hogares.

De los 2,180 hogares programados, se logró encuestar a 1,977 hogares, es decir el 90.6% de la muestra panel. El siguiente cuadro muestra la distribución de los hogares encuestados según tratamiento y control:

Departamento	N° de hogares	Porcentaje
Hogares JUNTOS	1,124	56.85%
Hogares Controles	853	43.15%
TOTAL	1,977	100%

El análisis para los resultados de JUNTOS estuvo a cargo del equipo consultor conformado por Álvaro Monge, Yohnny Campana y Janice Seinfeld para desarrollar el estudio de evaluación de impacto. Este estudio fue supervisado por un Equipo Técnico conformado por representantes del MEF, de la DGSE del MIDIS y del Programa JUNTOS. Los objetivos de esta evaluación se resumen en el siguiente gráfico:

Objetivo General

El objetivo general de la consultoría es 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.

Objetivo 1

Medir los efectos directamente atribuibles a la intervención de JUNTOS sobre un conjunto de indicadores que aproximan eslabones relevantes de la teoría de cambio de JUNTOS, sobre los siguientes indicadores: aumento del consumo, reducción de pobreza monetaria extrema, incremento de cobertura de servicios de salud materno infantil y mayor asistencia a la escuela, adopción de prácticas de cuidado y aseo infantil, menor desnutrición y adecuado peso al nacer

Objetivo 2

Comparar los efectos de JUNTOS con programas similares a nivel internacional.

²Creado el 07 de abril de 2005 mediante el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM.

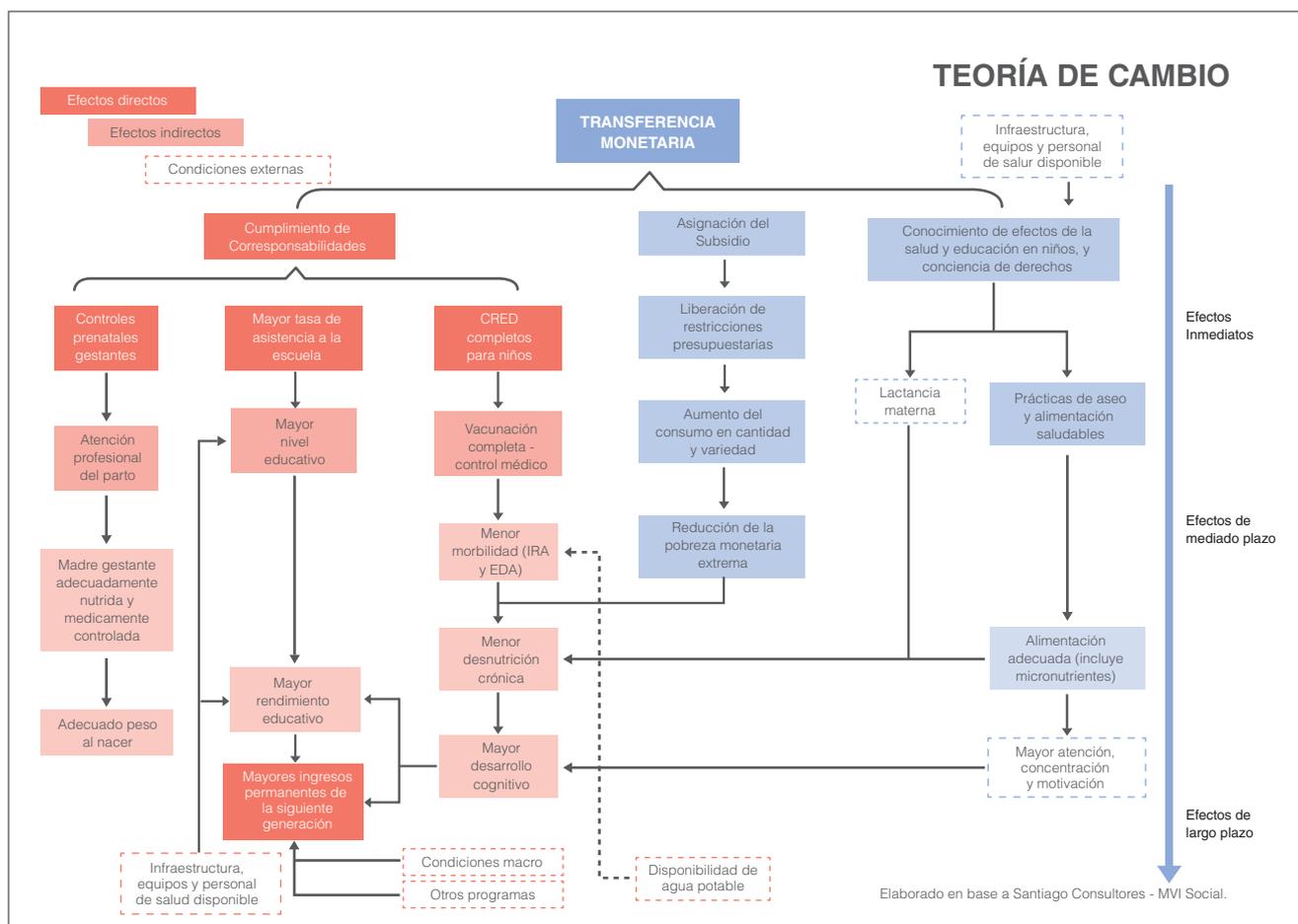
³Resolución Suprema 004-2012-PCM.

⁴"Ajustes al Diseño Metodológico para el estudio de línea de base del Programa JUNTOS" a cargo del consultor Jose Galdo.



Al contar con información de los mismos hogares antes y después de la intervención entre 2011 y 2016, se aplicó un modelo de diferencias en diferencias para medir los impactos atribuibles a JUNTOS sobre los indicadores de resultados de interés. Para interpretar estos resultados como causales con la estrategia empleada, el supuesto fundamental es que, en ausencia de JUNTOS, los indicadores de resultado de interés de los hogares que serían afiliados al Programa seguirían la misma tendencia que los hogares controles.

La teoría de cambio detalla la cadena de impactos potenciales de JUNTOS sobre resultados en el corto, mediano y largo plazo, sobre la cual se propusieron los indicadores a medir el efecto de JUNTOS. La teoría de cambio identifica tres cadenas causales, vinculadas al cumplimiento de las corresponsabilidades, a la asignación del subsidio y al conocimiento de los efectos en salud y educación, los que se desarrollan en el siguiente gráfico:



Resultados

Ha habido una pérdida real del valor de la transferencia bimestral del Programa.

El valor real de la transferencia ha caído de S/. 37.5 per cápita en el 2011 a S/. 27.1 per cápita en el 2016 (a precios de Lima Metropolitana de 2015). Esta caída representa una pérdida de valor adquisitivo acumulado de 28 %. Esta reducción se explica porque el monto de la transferencia se ha mantenido constante desde el inicio de operación del Programa.

JUNTOS ha incrementado la capacidad adquisitiva de consumo de los hogares beneficiarios, lo que se ha traducido en una reducción de la brecha y la severidad de la pobreza, que muestra que los efectos positivos del Programa se concentraron en los más pobres.

JUNTOS habría incrementado el gasto mensual per cápita entre 6 a 9%, lo que es equivalente a un aumento en S/9.2 respecto a los hogares del grupo control en la línea de base. Si se desagrega por categoría de gasto, se observa lo siguiente:

- El gasto mensual de alimentos por persona aumentó entre 9.1 a 12.3 %, respecto al grupo de control.
 - El gasto mensual de alimentos, educación y salud se incrementó entre 7.7 % a 11 %, respecto al grupo de control.
- Por este motivo, JUNTOS habría reducido la brecha de pobreza entre 1.9 a 3 puntos porcentuales (pp) respecto al grupo de control. Esto implica que se ha logrado "acercar" el gasto de los más pobres hacia el valor de gasto de la canasta básica usada como umbral de pobreza. En segundo lugar, el



índice de severidad de la pobreza (que mide el grado de desigualdad del gasto de los hogares respecto a la canasta básica), se redujo entre 3.4 a 4.5 pp gracias a JUNTOS. En definitiva, estos resultados muestran que la focalización ha funcionado correctamente, pues se ha afiliado a los más pobres entre los pobres.

El mayor uso de los servicios de educación ha permitido mejoras en los años de educación acumulados, debido a las mejoras en la asistencia y reducción de la deserción. Este efecto se concentra en la secundaria, donde el Programa ha logrado recomponer el tiempo que dedican los adolescentes a labores educativas. No obstante, preocupan algunos resultados de primaria, donde se encontraron efectos contrarios a lo esperado, y sobre las mujeres, respecto a las cuales no se encontraron impactos significativos.

JUNTOS habría aumentado la tasa de asistencia escolar entre 5 y 6 pp para individuos entre 6 a 19 años. Si se desagregan los resultados por primaria (niños entre 6 a 11 años) y secundaria (jóvenes entre 12 a 19 años), el resultado es mayor para asistencia secundaria. De este modo, JUNTOS habría logrado incrementar la asistencia escolar en secundaria en 8.2 pp.

Los resultados significativos en asistencia escolar explicarían las mejoras en los años de educación acumulados, la reducción del atraso escolar y de la incidencia de deserción escolar, sobre todo en los jóvenes entre 12 a 19 años:

-La incidencia de atraso educativo en los jóvenes entre 12 a 19 años se habría reducido entre 6.6 y 7.5 pp.

-La incidencia de jóvenes entre 12 a 19 años que abandonaron alguna vez la escuela se redujo en 8.8 pp

No obstante, si se evalúan efectos diferenciados por género para los indicadores de educación mencionados, el efecto solo es significativo para los varones. Estos resultados al parecer no son coherentes con lo encontrado por la literatura internacional, donde el efecto es mayor para mujeres. Sin embargo, estudios etnográficos argumentan que en zonas rurales, donde la distancia al colegio es lejana, aumenta la probabilidad de que las niñas sean violentadas, lo cual reduce los incentivos de los padres de enviar a sus hijas al colegio; mientras que otras casusas estarían asociadas a las condiciones de infraestructura poco amigable para las niñas y el mayor costo de oportunidad incurrido por los hogares al enviar a sus hijas a la escuela.

De igual manera, preocupan algunos resultados en el nivel primario, donde se muestra que JUNTOS habría incrementado la tasa de repitencia en niños entre 6 a 11 años. Algunas hipótesis, pendientes de explorar, señalan que los padres podrían estar impulsando la repitencia para no perder el incentivo económico del Programa o que no encuentran escuela secundaria cercana donde matricularlos.

Respecto al uso de servicios de salud, JUNTOS habría mejorado el control de crecimiento y desarrollo (CRED) y levemente la vacunación del niño. En línea con esto, se observa una leve mejora en las prácticas de lactancia materna. Sin embargo, no se vislumbran efectos sobre la

asistencia a los controles prenatales.

El porcentaje de niños menores de 3 años que cumplen con las pautas de asistencia al CRED, según normativa del MINSA, mejoró entre 19 a 21 pp; mientras que se observa un ligero incremento no significativo en el porcentaje de niños menores de 36 meses que cumplen con las pautas de vacunación MINSA.

Por otro lado, al parecer JUNTOS no habría tenido efectos sobre la incidencia de mujeres con control prenatal en el primer trimestre de gestación, número de controles prenatales, recepción de 6 o más controles o tasa de parto institucional. Probablemente, estos resultados se deban a que en el área rural, las gestantes difícilmente acuden a los establecimientos de salud por lejanía de los mismos y la mayor dificultad de traslado en su condición.

JUNTOS no habría incidido sobre la desnutrición crónica ni en indicadores de salud neonatal como peso y talla al nacer, lo cual pone de manifiesto algunos retos de política para mejorar la acumulación de capital humano de mediano y largo plazo.

Aunque combatir la desnutrición crónica no es objetivo dentro del marco lógico del Programa, las corresponsabilidades de JUNTOS están diseñadas para tener incidencia sobre resultados de capital humano de mediano y largo plazo (ver Teoría de Cambio). Por este motivo, este estudio evaluó los impactos de JUNTOS sobre el indicador de talla para la edad en z-score, desnutrición crónica y desnutrición crónica extrema. De la misma forma, se evaluaron los efectos sobre peso y talla al nacer. El análisis mostró que JUNTOS no habría tenido incidencia sobre estos 5 indicadores.

El impacto de JUNTOS sobre otras dimensiones, no necesariamente relacionadas con los indicadores dentro de su marco lógico, muestra evidencia mixta.

En cuanto a preferencias por fecundidad, JUNTOS habría aumentado en 13.8 pp las mujeres que conocen métodos anticonceptivos, mas no habría tenido impactos sobre el uso de estos métodos ni en la preferencia de tener más hijos.

Por otro lado, JUNTOS no habría tenido efectos sobre algunas buenas prácticas como lactancia materna exclusiva, manipulación saludable del agua ni gestión de desechos.

Asimismo, la evaluación no encuentra efectos de JUNTOS sobre la oferta laboral; tanto en el total de la población ni por género. De igual manera, JUNTOS tampoco habría incentivado el acceso a DNI para niños menores de 6 años.

En general, los resultados de la presente evaluación concuerdan con la evidencia empírica nacional e internacional en la dimensión monetaria y en el uso de servicios sociales, pero son menos optimistas en cuanto a su impacto en variables de capital humano de más largo plazo.

La evidencia empírica internacional señala que los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) han aumentado los niveles de gasto entre los pobres y, como consecuencia, la incidencia de pobreza se ha reducido entre los usuarios, a veces de forma sustancial. Igualmente, han generado un incremento en la tasa de matrícula y asistencia

⁶Según estándares de la OMS.



en niños de familias usuarias, especialmente aquellas ubicadas en comunidades donde la tasa de asistencia y matrícula era muy baja, en los grados de transición (de primaria a secundaria) y en el caso de las niñas. De la misma manera, se ha incrementado la frecuencia de visitas a los centros de salud para chequeos preventivos, controles de crecimiento y vacunación. Por el contrario, en menor medida se han estudiado los efectos de estos programas en nutrición, salud neonatal, aprendizaje y logro cognitivo. La evidencia es mixta y varía dependiendo del país. En la mayoría de casos no es posible distinguir los efectos de los PTMC sobre estas dimensiones de capital humano. Una revisión completa de los estudios de evaluación de impacto realizados sobre estos programas se ve en Fizbein y Schady (2009) y Bastagli y otros (2016).

En relación a la evidencia a nivel nacional, la academia también ha evaluado los efectos de JUNTOS sobre distintas dimensiones. En general, se muestran efectos favorables de JUNTOS sobre el gasto y la reducción de la pobreza de los hogares (Perova y Vakis, 2009; 2012), aumento de la tasa de matrícula y disminución de la deserción escolar, sobre todo en

los primeros grados de secundaria (Perova y Vakis, 2009; 2012; Mesinas, 2010), asistencia a centros de salud (Perova y Vakis, 2009; 2012), salud neonatal (Díaz y Saldarriaga, 2014) y bajos efectos en nutrición infantil (Sánchez y Jaramillo, 2012; Andersen y otros, 2015; Sánchez y otros, 2016) o no son tan claros en anemia (Pérez-Lu y otros, 2016), logro cognitivo (Andersen y otros, 2015; Sánchez y otros, 2016) o aprendizaje (Mesinas, 2010). Específicamente, Sánchez y Rodríguez (2016) realizan una revisión sistemática de todos los trabajos cuantitativos que evalúan los efectos de JUNTOS, centrándose en los efectos sobre variables a nivel de capital humano.

La ventaja de esta evaluación es que emplea información primaria para un panel de hogares, mientras que la mayoría de estudios previos han usado fuentes de información secundaria y datos de corte transversal. Sin embargo, se presenta limitaciones de potencia estadística, por lo que si JUNTOS ha tenido impactos pequeños sobre las dimensiones analizadas, no es posible detectarlos.





Recomendaciones

De diseño:

- Analizar si la pérdida de valor del monto de la transferencia ha podido reducir la capacidad del Programa JUNTOS para alinear incentivos y cambiar comportamientos en las direcciones deseadas, para evaluar su ajuste, ya sea en la escala o en la distribución.
- En base a los PTMC con esquema de pago diferenciado que son utilizados por la mayoría de países, podrían considerarse los siguientes ajustes al esquema de incentivos actual de JUNTOS⁶:
 1. Género, de modo que estas sean más efectivas para inducir a las niñas a permanecer en la escuela.
 2. Edad, para reconocer diferencias en el costo de oportunidad de estudiar.
 3. Condición de gestación, donde existirían mayores costos de traslado.
 4. Nivel educativo, 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 recomienda analizar el proceso de verificación de cumplimiento de estas corresponsabilidades para entender mejor la razón de estos resultados, la relevancia de estas corresponsabilidades exigidas por el Programa y mejorar su diseño en caso se requiera.

De implementación:

- Articular acciones con los sectores correspondientes para fortalecer la calidad y oferta de la prestación de los servicios, de modo que estos hagan frente a las exigencias de la demanda inducida por el programa:
 1. Mejorar la infraestructura y equipamiento.
 2. Facilitar el acceso a la escuela / posta o centro de salud.
 3. Introducir componentes de género haciendo la escuela más amigable para las niñas.

Referencias:

MIDIS (2017) "Servicio de Consultoría para el Análisis de Resultados para Estimar los Efectos Directamente Atribuibles del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS". Elaborado por el equipo consultor conformado por Álvaro Monge, Yohhny Campana y Janice Seinfeld, con el financiamiento del Ministerio de Economía y Finanzas.

⁶Cabe mencionar que el MIDIS evaluó los efectos diferenciados de un Esquema de Transferencia diferenciado por tipo de condicionalidad y por género (este último solo en la asistencia a nivel secundaria) con respecto al esquema básico regular a través de un análisis de costo-efectividad. Los resultados de este estudio pueden leerse en el documento "Asistencia Técnica para la elaboración de informe de Análisis de costo-efectividad del Piloto de Esquema Alternativo de Transferencias de Incentivos Monetarios (EAT) del Programa JUNTOS" de 2017.